

Universidad de Granada

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Administrativo



El Municipio Turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora.

Alejandro Román Márquez
Granada, 2008

Editor: Editorial de la Universidad de Granada
Autor: Alejandro Román Márquez
D.L.: Gr. 554-2010
ISBN: 978-84-692-9591-5

Dirección

Dra. Dña. Pilar Bensusan Martín

Profesora titular del Departamento de Derecho
Administrativo de la Universidad de Granada



Prof. Dr. José Luis Rivero Ysern
Catedrático de Derecho Administrativo

INFORME DE VALORACIÓN INDIVIDUALIZADO Y RAZONADO DE TESIS DOCTORAL

JOSE LUIS RIVERO YSERN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Hispalense, por la presente,

INFORMO:

Que la tesis doctoral de la que es autor Don Alejandro Román Márquez y que ha sido dirigida por Doña Pilar Bensusan Martín, Profesora Titular de Derecho Administrativo de Granada es, a mi juicio, un trabajo de investigación completo, bien elaborado, con una extensa bibliografía –especialmente española– sobre un tema que siempre he considerado vital para hacer efectivo el principio de diversidad local y la efectiva presentación de los servicios locales básicos.

Se nota en el trabajo una cuidada dirección y una madurez metodológica. Considero en suma que estamos ante un buen trabajo cuya publicación enriquecería los estudios de Derecho turístico.

Sevilla a 8 de septiembre de 2008

Fdo. José Luis Rivero Ysern
Catedrático de Derecho Administrativo

ABREVIATURAS UTILIZADAS

BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CE	Constitución Española de 12 de diciembre de 1978
CEMCI	Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional
FJ	Fundamento Jurídico
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
OMT/WTO	Organización Mundial del Turismo/World Tourism Organization
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, <i>de Contratos de la Administración Pública</i>
LCZITN	Ley 197/1963, de 28 de diciembre, <i>de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional</i>
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, <i>de Financiación de las Comunidades Autónoma</i>
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, <i>Reguladora de las Bases del Régimen Local</i>
LRJAPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, <i>de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común</i>
RAP	Revista de Administración Pública
RCZITN	Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre, <i>de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional</i>
RDU	Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TRLHL	Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, <i>por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales</i>
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, <i>que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local</i>
TS	Tribunal Supremo
VVAA	Varios autores

ÍNDICE GENERAL

Tomo I

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO TURÍSTICO..... 23

I. BREVE ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE TURISMO Y DE DERECHO DEL TURISMO.	23
A. El turismo. Concepto, elementos y modalidades turísticas.	23
B. La actividad turística desde el punto de vista medioambiental, económico y social: ventajas e inconvenientes.	377
<i>a) Los factores ambientales en la actividad turística.</i>	<i>377</i>
<i>b) El impacto espacial y ambiental de la actividad turística.</i>	<i>41</i>
<i>c) La necesidad de una adecuada integración entre la actividad turística y la conservación del entorno natural.</i>	<i>55</i>
<i>d) Medidas e instrumentos para la gestión ambiental del turismo.</i>	<i>58</i>
C. El Derecho del turismo. Contenido y caracteres.	63
II. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA MATERIA TURÍSTICA.	70
A. El papel de la Ley y del Reglamento en la regulación del turismo. La relación actual entre ambas fuentes.	70
B. La polémica en torno a la oportunidad de una ley general en materia turística.	900
III. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA TURÍSTICA.	93
A. Breve referencia al sistema de distribución de competencias.	93
B. La distribución de competencias turísticas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.	1022
<i>a) Competencias del Estado en materia turística.</i>	<i>104</i>
<i>b) Competencias de las Comunidades Autónomas en materia turística.</i>	<i>111</i>
IV. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO.....	121
<i>a) Periodo preconstitucional.</i>	<i>1222</i>
1. La Comisión Nacional de Turismo.	123
2. La Comisaría Regia para el desarrollo del Turismo.	1244
3. El Patronato Nacional de Turismo.	1255
4. El Servicio Nacional de Turismo.	1277
5. La Dirección General de Turismo.	1288
6. El Ministerio de Información y Turismo.	129
<i>b) Periodo Constitucional. La Administración turística estatal en la actualidad.</i>	<i>137</i>
B. La Administración turística autonómica.	145

C. La Administración turística local.....	149
D. La Administración institucional turística.	150
<i>a) Introducción.</i>	150
1. El concepto de Administración institucional.....	151
2. Breve referencia a los orígenes históricos de la Administración institucional en materia turística.....	153
<i>b) La administración institucional del Estado en materia turística.....</i>	154
1. El Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA).	1544
2. Los Paradores de Turismo de España.....	157
<i>c) La Administración institucional de las Comunidades Autónomas en materia turística.....</i>	161
<i>d) La Administración institucional turística local.....</i>	164
<i>e) La colaboración interadministrativa en materia de turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración.....</i>	167
1. Introducción.....	167
2. Las mancomunidades de Municipios.	169
3. Los consorcios.	173
4. Las Conferencias Sectoriales.....	178
5. Los convenios de colaboración interadministrativa.	180
E. La Administración corporativa en materia turística.....	182
VII. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA EN MATERIA TURÍSTICA.	183
VI. TENDENCIAS ACTUALES DEL TURISMO.	187
A. Principales características de la demanda turística actual y algunas previsiones de futuro.....	187
B. La distribución de la demanda turística mundial.	205
C. Características de la demanda turística española.	207
D. La demanda turística andaluza.....	211
VII. OTROS PROTAGONISTAS DEL FENÓMENO TURÍSTICO.....	213
A. La Organización Mundial de Turismo.....	213
B. La actividad de la Unión Europea en materia turística.	219
<i>a) La política turística comunitaria. Desde los orígenes de la Unión Europea hasta hoy.....</i>	219
<i>b) El turismo en el proyecto de Constitución Europea.</i>	228

CAPÍTULO II. COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA TURÍSTICA. EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN LA ORDENACIÓN DEL FENÓMENO TURISTICO.....

I. Breve apunte sobre la evolución histórica de la consideración jurídica de los Municipios.....	231
II. La autonomía de los Municipios para la gestión de sus intereses. La autonomía local en materia turística.....	234

III. Las competencias municipales en materia turística en la legislación estatal y autonómica sobre régimen local.	247
IV. Las competencias municipales sobre turismo en las leyes autonómicas de ordenación del turismo.	258
A. Atribuciones sobre la ordenación, promoción y gestión de la actividad turística.	258
a) <i>Andalucía</i>	260
b) <i>Aragón</i>	262
c) <i>Principado de Asturias</i>	264
d) <i>Canarias</i>	265
e) <i>Cantabria</i>	267
f) <i>Castilla y León</i>	268
g) <i>Cataluña</i>	270
h) <i>Navarra</i>	273
i) <i>País Vasco</i>	275
B. La participación de los Municipios en los instrumentos de planificación turística previstos en la normativa autonómica ordenadora del turismo.	276
V. La Carta Europea sobre Autonomía Local. Su aplicación al ámbito turístico....	282
VI. El Pacto Local y las competencias locales sobre turismo.	292
VII. El papel del Municipio como ente ordenador del turismo. La colaboración con otras Administraciones públicas.	304

CAPÍTULO III. LA FIGURA DEL MUNICIPIO TURÍSTICO. PROBLEMÁTICA ACTUAL. 315

I. La problemática actual de los municipios turísticos en España.	315
A. La problemática económica.	315
B. La problemática social.	325
C. La problemática medioambiental.	331
II. Clasificación de los municipios turísticos españoles: municipios turísticos <i>de aluvión</i> , zonas de <i>segunda residencia</i> , municipios histórico-artísticos, espacios singulares de ocio y turismo y centros de turismo cultural.	336
III. Un antecedente histórico de la figura del Municipio Turístico: La normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.	344
A. Introducción. Antecedentes y principios inspiradores de la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.	344
B. Concepto de Centro y Zona de Interés Turístico Nacional. Requisitos y procedimiento para su declaración.	350
C. Los Planes de Promoción y Ordenación de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.	358
a) <i>El Plan de Promoción Turística y Ordenación Urbana de los Centros de Interés Turístico Nacional</i>	358

<i>b) Los Planes de Promoción Turística y Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico Nacional.</i>	362
<i>c) La revisión de los instrumentos de planificación de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.</i>	366
<i>c) La fiscalización de los instrumentos de planificación de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y las sanciones vinculadas a su incumplimiento.</i>	367
D. Efectos de la declaración de “Interés Turístico Nacional”.....	370
E. Beneficios de la declaración de “Interés Turístico Nacional”.....	374
F. Valoración crítica de la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.....	376
G. Similitudes y diferencias entre los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y los Municipios Turísticos: Estudio comparativo de sus elementos esenciales.	383

CAPÍTULO IV: LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO TURÍSTICO

389

I. Las Bases jurídicas del Municipio Turístico. El artículo 30 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.....	389
II. La regulación estatal del Municipio Turístico: La Ley Reguladora de las Haciendas Locales.	394
III. La regulación de la figura del Municipio Turístico en la normativa autonómica.	398
A. Introducción.....	398
B. Andalucía.	399
<i>a) La ley 12/1999, de 15 de diciembre, sobre Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía. Conceptos generales.</i>	399
<i>b) Concepto de Municipio Turístico. “Requisitos previos” para acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico y cálculo de la “población turística asistida”.</i>	409
<i>c) Los elementos de valoración de los municipios aspirantes a la declaración de Municipio Turístico.</i>	422
<i>d) El procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Autónoma andaluza.</i>	435
1. Consideraciones generales.....	435
2. Iniciación del procedimiento.	436
3. Documentación.....	439
4. Tramitación.....	445
5. Resolución.	453
<i>e) Efectos de la declaración de Municipios Turísticos</i>	456
1. Consideraciones generales. Los convenios de colaboración interadministrativos.	456
2. Objetivos, partes firmantes y fines de los convenios de colaboración interadministrativos.	463

3. Obligaciones y contenido mínimo de los convenios de colaboración interadministrativos.	466
f) <i>Pérdida de la condición de Municipio Turístico.</i>	478
g) <i>Los municipios excluidos del régimen jurídico del Municipio Turístico: las “grandes ciudades”. El Programa de Grandes Ciudades del Plan de Turismo de Andalucía.</i>	487
h) <i>Municipios andaluces declarados Turísticos y convenios suscritos con la Administración autonómica.</i>	493
i) <i>Análisis crítico de la regulación andaluza del Municipio Turístico: una de las normativas más completas en esta materia.</i>	495
C. Aragón.	497
a) <i>El Municipios Turístico en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Normas Regulatoras de la Administración Local de Aragón.</i>	497
b) <i>El Municipio Turístico en la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón.</i>	499
1. Consideraciones generales.....	499
2. Requisitos previos.	501
3. Elementos de valoración.....	505
4. Procedimiento para su declaración.	510
5. Efectos de la declaración de Municipios Turísticos en la Ley aragonesa.	512
6. Los “Pueblos Turísticos” aragoneses.	519
D. Canarias.	524
a) <i>La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.</i>	524
b) <i>La regulación del Municipio Turístico en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.</i>	525
1. Consideraciones generales. Los Municipios Turísticos y las “zonas y núcleos turísticos”.	525
2. Las “bases” para la elaboración del Estatuto canario de Municipios Turísticos.	528
c) <i>El Proyecto de Ley del Estatuto de Municipios Turísticos.</i>	539
1. Procedimiento para la declaración de los Municipios Turísticos canarios.	541
2. El régimen jurídico de los Municipios Turísticos canarios. Efectos de la declaración de Municipio Turístico.....	542
3. Los efectos económicos de la declaración de Municipio Turístico. La compensación del esfuerzo financiero adicional.	551
4. La pérdida de la condición de Municipio Turístico. Los órganos complementarios de participación ciudadana.....	553
d) <i>Elementos sobresalientes de la regulación canaria del Municipio Turístico. Cinco ideas esenciales.</i>	554
E. Cantabria.	559
a) <i>Consideraciones generales de la figura del Municipio Turístico en la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria.</i>	559
b) <i>Las “Comarcas Turísticas”.</i>	561
c) <i>El Municipio Turístico.</i>	562
1. Requisitos previos para la declaración de Municipio Turístico.	562

2. Los elementos de valoración para la declaración de Municipios Turísticos.	565
3. Efectos de la declaración de Municipios Turísticos.	569
4. Procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos.	572
<i>d) Aspectos positivos y negativos de la regulación cántabra del Municipio Turístico. Elementos condicionantes del desarrollo turístico local: la capacidad de carga del municipio turístico.</i>	573
F. Cataluña.	575
<i>a) El municipio turístico en la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.</i>	575
<i>b) La regulación de la figura del Municipio Turístico en la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña.</i>	577
1. Consideraciones generales.	577
2. Concepto de Municipio Turístico y los “requisitos previos” para su declaración.	583
3. Efectos de la declaración del Municipio Turístico.	587
4. El procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos.	603
5. Pérdida de la condición de Municipio Turístico.	605
6. La Disposición Adicional Tercera.	607
7. Las “Declaraciones de Interés Turístico”.	610
<i>c) Los servicios públicos adicionales como elemento central de la regulación catalana del Municipio Turístico. Implantación y financiación.</i>	623
<i>d) Los municipios turísticos catalanes a efectos de la regulación de horarios comerciales. La Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales. ...</i>	626
G. Galicia.	628
<i>a) Los municipios turísticos en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Normas Reguladoras de la Administración Local de Galicia.</i>	628
<i>b) El concepto de Municipio Turístico en la Ley de turismo de Galicia. Consideraciones generales.</i>	630
<i>c) Los requisitos previos para acceder a la declaración de Municipio Turístico.</i>	633
<i>d) Los elementos de valoración para la declaración de Municipios Turísticos.</i>	638
<i>e) Órgano competente para la declaración de Municipios Turísticos y procedimiento a seguir.</i>	640
1. Iniciación del procedimiento y documentación necesaria.	643
2. Tramitación del procedimiento.	647
3. Resolución del procedimiento.	650
<i>f) Efectos de la declaración de Municipio Turístico.</i>	651
<i>g) Pérdida de la condición de Municipio Turístico.</i>	657
<i>h) Municipios gallegos declarados “Turísticos”.</i>	658
<i>i) Análisis crítico de la normativa gallega reguladora del Municipio Turístico: aspectos positivos y negativos.</i>	660

Tom II

H. Murcia.....	661
a) <i>Los municipios turísticos en la Ley 6/1988, de 5 de agosto, de regulación del régimen local en la Región de Murcia.</i>	661
b) <i>Consideraciones generales sobre la figura del Municipio Turístico en la Ley murciana de turismo. Concepto y tipos.</i>	663
c) <i>La ausencia de “requisitos previos”. Los elementos de valoración para la declaración de Municipios Turísticos.</i>	665
d) <i>El procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos en la Región de Murcia.</i>	673
e) <i>Los efectos de la declaración de Municipios Turísticos.</i>	675
f) <i>Análisis crítico de la regulación del Municipio Turístico en la Región de Murcia. La falta de requisitos objetivos para acceder a este régimen jurídico. Participación de la Administración turística en la planificación urbanística de los Municipios Turísticos murcianos.</i>	677
I. Navarra.....	679
a) <i>Consideraciones generales. La Disposición Adicional Única de La Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de la Comunidad Foral de Navarra.</i>	679
b) <i>Requisitos y condiciones para la declaración de Municipio Turístico. Omisiones y crítica.</i>	685
c) <i>Las consecuencias de la declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Foral de Navarra.</i>	686
d) <i>Las “zonas de interés turístico”.</i>	689
e) <i>Aspectos más negativos de la regulación navarra del Municipio Turístico: omisiones y remisiones en blanco. La población turística asistida como elemento para el cálculo de la compensación económica a aquéllos.</i>	689
J. Comunidad Valenciana.....	691
a) <i>Consideraciones generales.</i>	691
b) <i>Concepto y clases de Municipios Turísticos en la Comunidad Valenciana. Requisitos previos para la declaración de Municipio Turístico.</i>	695
1. <i>El “Destino Turístico”.</i>	696
2. <i>El “destino vacacional”.</i>	697
3. <i>El “destino de atracción turística”.</i>	699
c) <i>Directrices generales y otros principios relacionados con los Municipios Turísticos.</i>	701
d) <i>El procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Valenciana.</i>	707
e) <i>Bases para el régimen jurídico de los Municipios Turísticos.</i>	710
f) <i>Pérdida de la condición de Municipio Turístico.</i>	714
g) <i>Efectos derivados de la declaración de Municipios Turísticos.</i>	717
1. <i>Los Convenios para la compensación financiera.</i>	720
2. <i>Los Convenios para la adaptación de los Municipios Turísticos. El “Pla Millor”.</i>	729
3. <i>Los Convenios para la competitividad y la comunicación.</i>	738

4. La resolución de los Convenios.....	742
h) <i>Los “Espacios Turísticos”</i>	744
i) <i>Municipios de la Comunidad Valenciana declarados “Turísticos” y convenios celebrados entre éstos y la Administración autonómica</i>	746
j). <i>Un aspecto sobresaliente de la normativa valenciana sobre Municipios Turísticos: los convenios para la compensación financiera y su fórmula para determinar la cuantía de la ayuda económica concedida a los Municipios Turísticos</i>	749
 K. País Vasco.....	752
a) <i>Las áreas y comarcas turísticas</i>	752
b) <i>Inexistencia de la figura del Municipio Turístico como tal en la normativa turística del País Vasco</i>	755
 IV. LAS “ZONAS SATURADAS” Y SU RELACIÓN CON LA DECLARACIÓN DE MUNICIPIOS TURÍSTICOS.....	756
A. Concepto de “zona turística saturada”. Orígenes científicos y jurídicos y problemática actual.....	756
B. Análisis de las zonas turísticas saturadas en la normativa turística autonómica.....	764
a) <i>Aragón</i>	766
b) <i>Principado de Asturias</i>	767
c) <i>Cantabria</i>	769
d) <i>Castilla y León</i>	771
e) <i>Comunidad de Madrid</i>	772
f) <i>Región de Murcia</i>	773
g) <i>Navarra</i>	773
h) <i>La Rioja</i>	775
i) <i>Cataluña</i>	775
j) <i>Andalucía</i>	776
k) <i>Galicia</i>	776
l) <i>Comunidad Valenciana</i>	777
m) <i>Canarias</i>	778
C. Análisis crítico y conexión con los Municipios Turísticos.....	780
 V. LA FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS.....	783
A. La autonomía financiera de las Entidades locales.....	783
a) <i>La autonomía financiera de los Entes locales en la “Carta Europea de Autonomía Local”</i>	783
b) <i>La autonomía financiera de los Entes locales en la Constitución Española</i>	786
c) <i>La autonomía financiera de los Entes locales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional</i>	791
d) <i>La autonomía financiera de los Entes locales en la legislación de régimen local</i>	800
B. Los recursos de las Haciendas locales. Visión de conjunto.....	808
C. Los ingresos de Derecho privado de los Entes locales.....	809
D. El sistema tributario municipal.....	813
a) <i>Antecedentes normativos</i>	813

<i>b) El sistema vigente en materia de tributación local.</i>	817
<i>c) Los principios de tributación local.</i>	821
<i>d) Los impuestos municipales.</i>	823
1. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).	823
2. El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).	826
3. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.	830
4. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).	832
5. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.	834
6. El Impuesto Sobre Gastos Suntuarios: modalidad de cotos de caza y pesca.	841
<i>e) Las subvenciones</i>	842
<i>f) La participación de los municipios en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.</i>	845
1. La participación de los Municipios en los tributos del Estado. El sistema dual de financiación de los denominados “Municipios de mayor entidad”. ..	846
2. La participación de los Municipios en los tributos de las Comunidades Autónomas.....	850

CAPÍTULO V. LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA Y EL MUNICIPIO TURÍSTICO..... 854

I. Breve repaso a la evolución histórica de la planificación turística en España.....	854
A. Primera fase: la planificación indicativa (1959-1974).....	855
B. Segunda fase: el traspaso de transferencias turísticas a las Comunidades Autónomas.....	867
C. Tercera fase: las políticas neoliberales.	873
D. Cuarta fase: Ajuste estructural y creación de las bases para la cooperación interadministrativa en materia turística.	874
<i>a) El “Libro Blanco del Turismo Español” de 1990.</i>	875
<i>b) El Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, “Plan Futures” (1992-1996).</i>	878
E. Quinta fase: Cooperación entre Administraciones públicas y desarrollo de las políticas turísticas a nivel local y regional (desde 1994 hasta hoy).....	885
<i>a) El Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, Plan Futures II (1996-1999).</i>	886
<i>b) El “Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración General del Estado en Materia Turística” de 1997 y las “23 Medidas de Actuación” de 1998.</i>	890
<i>c) El Plan Integral de Calidad del Turismo Español, PICTE (2000-2006).</i>	892
F. Los planes de Dinamización y Excelencia Turística. Sus similitudes y diferencias con los Municipios Turísticos	908
II. La coordinación interadministrativa como presupuesto básico para una correcta planificación territorial de los Municipios Turísticos.	919
A. El concepto de coordinación administrativa. La coordinación strictu sensu, límites y diferencias esenciales con la cooperación y colaboración interadministrativas. Su influencia en la planificación de la actividad turística. .	919

B. La planificación territorial como técnica de coordinación interadministrativa. La planificación turística y su conexión con la ordenación del territorio y la planificación ambiental.....	942
<i>a) El concepto de ordenación del territorio. Su “prevalencia” sobre la materia turística.</i>	942
<i>b) La articulación de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y planificación ambiental. El uso turístico de los espacios naturales protegidos.</i>	956
1. Introducción. Breve exposición de las competencias estatales, autonómicas y locales en materia ambiental.....	956
2. Distinción conceptual entre ordenación del territorio y medio ambiente. Planificación territorial frente a planificación ambiental: implicaciones en materia turística.	964
3. El papel de las Entidades locales en la planificación ambiental.....	979
4. La actividad turística en los espacios naturales protegidos.	986
4.1. Introducción. Distribución competencial y tipología de espacios naturales protegidos.....	986
4.2. La potencialidad turístico-recreativa de los espacios naturales protegidos	994
4.3. La evaluación de impacto ambiental de las actividades turísticas.....	999
<i>a) La evaluación del impacto ambiental de proyectos y obras turísticas.</i>	999
<i>b) La evaluación ambiental de planes y programas turísticos.</i>	1004
4.4. La planificación turística de los espacios naturales protegidos.....	1009
5. La necesaria articulación entre la ordenación del territorio y la ordenación espacial del turismo.	1018
6. La articulación entre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico local.....	1028

CAPÍTULO VI: LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA Y SU TRANSCENDENCIA PARA EL MUNICIPIO TURÍSTICO. 1038

I. La actividad contractual de la Administración pública. Fundamento jurídico de los convenios de colaboración en materia turística.	1038
A. Origen histórico y fundamento.	1038
B. La actividad informal de la Administración.	1044
C. La actividad multilateral de la Administración: los actos administrativos consensuales. Fundamento jurídico de los convenios administrativos.	1046
D. Modalidades de actividad convencional: los convenios interadministrativos y los convenios Administración-administrado.	1054
<i>a) Breve referencia a los convenios Administración-administrado. Diferencias esenciales con los contratos de la Administración.</i>	1055
<i>d) Un ejemplo arquetípico de convenios Administración-administrados: los convenios urbanísticos. Concepto, tipología, régimen jurídico, y límites de esta modalidad convencional. Su importancia en la configuración del espacio urbano, especialmente en los núcleos turísticos.</i>	1060

E. Los convenios interadministrativos. Especial referencia a los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica para el desarrollo de su régimen jurídico excepcional.	1075
<i>a) Causas y objetivos de la actividad convencional entre Administraciones públicas.</i>	1075
<i>b) La práctica convencional entre Administraciones públicas como instrumento para la coordinación, cooperación y distribución de competencias entre organizaciones públicas territoriales. Los convenios entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica como ejemplo de cooperación interadministrativa.</i>	1078
1. Los convenios interadministrativos como técnica de coordinación voluntaria entre Administraciones públicas.	1078
2. Los convenios interadministrativos como técnica de cooperación entre Administraciones públicas. Los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica.	1080
3. Los convenios interadministrativos y el reparto de competencias entre las Administraciones territoriales. El principio de indisponibilidad de las competencias constitucionalmente atribuidas.	1081
C. Marco jurídico general de los convenios entre Administraciones públicas...	1082
D. Tipos de convenios interadministrativos. Especial referencia a aquellas modalidades convencionales relacionadas directa o indirectamente con la materia turística y, en especial, con los Municipios Turísticos.	1087
<i>a) Una clasificación de los convenios interadministrativos: en función de los sujetos que los celebren y de su objeto y límites.</i>	1087
<i>b) Modalidades convencionales con incidencia en la actividad turística y, especialmente, en materia de Municipios Turísticos.</i>	1095
1. Los convenios entre Comunidades Autónomas. Su extraordinario potencial en materia turística.....	1095
2. Los convenios entre el Estado o las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Los convenios entre Entidades locales. El artículo 57 LRRL como fundamento jurídico de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica en desarrollo de su excepcional régimen jurídico.....	1107
3. Los convenios de cooperación interadministrativa de tipo financiero. La problemática de las subvenciones condicionadas y su conexión con los Municipios Turísticos.	1116
4. Los convenios de cooperación no financiera: intercambio de información y auxilio material y técnico. Su virtualidad en materia turística.	1126
5. Los convenios urbanísticos entre Administraciones públicas. Su influencia en la conformación del espacio urbano y, especialmente, de los núcleos turísticos.	1128
6. Convenios cuyo objeto está constituido por una pretendida transferencia competencial entre las Administraciones suscribientes. Su problemática en relación a los convenios celebrados entre la Administración autonómica y los Municipios Turísticos.	1131
7. Convenios para la creación de órganos u organizaciones mixtas. Su repercusión en el ámbito de los Municipios Turísticos.	1134

II. El convenio interadministrativo como elemento esencial del Municipio Turístico. Análisis de los convenios interadministrativos suscritos entre éstos y las respectivas Administraciones autonómicas.....	1142
A. Vista general de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración Autonómica. Su función articuladora de los efectos vinculados a la declaración de Municipios Turísticos.....	1142
B. Los convenios de colaboración celebrados entre la Administración autonómica y los Municipios Turísticos andaluces.....	1144
a) <i>Finalidad, duración y régimen jurídico.</i>	1145
b) <i>Compromisos asumidos por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.</i>	1146
c) <i>Compromisos asumidos por los Municipios Turísticos.</i>	1148
d) <i>La Comisión de Seguimiento.</i>	1151
III. Régimen jurídico de los convenios interadministrativos.....	1154
A. Naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos, objeto y límites. La naturaleza contractual de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica.....	1154
B. Normativa aplicable a los convenios interadministrativos. El régimen particular creado por el artículo 9 LRJAPAC para los convenios interadministrativos en los que participe una Entidad local.	1159
C. Competencia para la elaboración y aprobación de los convenios interadministrativos y procedimiento a seguir. Remisión a la normativa turística autonómica.	1165
D. Eficacia de los convenios interadministrativos. La vinculación de los convenios suscritos en materia de Municipios Turísticos.	1172
E. Modificación de los convenios interadministrativos. Cautela en la modificación subjetiva de los convenios en materia de Municipios Turísticos.	1182
F. Extinción de los convenios interadministrativos. Normas comunes para los Municipios Turísticos y algunas especialidades.....	1185
G. Jurisdicción competente para conocer de los conflictos derivados del cumplimiento de los convenios interadministrativos.	1192

CAPÍTULO VII. UNA TEORÍA JURÍDICA DEL MUNICIPIO TURÍSTICO. PROBLEMAS ESENCIALES Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA SU SOLUCIÓN..... 1198

I. El Municipio Turístico: un instrumento jurídico novedoso para la solución de viejos problemas.	1198
A. El Municipio Turístico como “evolución” de los antiguos Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. Similitudes y diferencias esenciales.	1198
B. La triple problemática que afecta a los Municipios Turísticos españoles: económica, social y ambiental.....	1200
C. La construcción autonómica del Municipio Turístico: revelación de una estructura jurídica común a partir del análisis de la normativa turística reguladora de esta institución. Presupuestos, efectos y objetivos vinculados con su declaración.....	1202

D. Las Zonas Saturadas como complemento de la declaración de Municipios Turísticos. Beneficios y riesgos aparejados a este instrumento jurídico.	1206
II. Defectos <i>particulares y estructurales</i> de la regulación autonómica de la figura del Municipio Turístico. Algunas propuestas para su solución y mejora del régimen jurídico de los Municipios Turísticos.	1208
A. Los principales defectos particulares de la regulación autonómica del Municipio Turístico. Análisis sistemático.....	1209
<i>a) La valoración del esfuerzo presupuestario municipal en materia turística y la fijación de umbrales poblacionales máximos y mínimos para acceder al régimen jurídico de Municipio Turístico.....</i>	1209
<i>b) La ausencia de compensación económica de la mayor onerosidad en la prestación de servicios públicos vinculados con la actividad turística.</i>	1211
<i>c) La falta de concreción de los efectos jurídicos vinculados con la declaración de Municipios Turísticos. El exceso de conceptos jurídicos indeterminados y la consiguiente vulneración de la exigible certidumbre jurídica.</i>	1212
<i>d) La probable vulneración de la autonomía local: ausencia de iniciativa municipal en la declaración de Municipios Turísticos e injerencia injustificada en las competencias propias de la Administración local.</i>	1216
<i>e) La falta de una procedimiento ad hoc para la declaración de Municipios Turísticos. El caso navarro: Los Planes Plurianuales de Actuación en materia turística.....</i>	1218
B. Defectos esenciales de la construcción autonómica del Municipio Turístico.	1222
<i>a) La articulación de los efectos económicos vinculados a la declaración de Municipios Turísticos a través de convenios de colaboración interadministrativos. Un mecanismo superfluo desde el punto de vista estrictamente jurídico.</i>	1222
<i>b) Algunas propuestas para convertir los convenios de colaboración interadministrativos en instrumentos verdaderamente valiosos para los Municipios Turísticos.</i>	1225
<i>c) La deficiente configuración del sistema de transferencias económicas incondicionadas con destino a los Municipios Turísticos en la normativa sobre Haciendas Locales. Algunas propuestas para su mejora.</i>	1231
III. Aplicación de un <i>triple mecanismo</i> para solucionar la problemática económica, social y medioambiental de los Municipios Turísticos.	1235
A. Introducción. El pilar estrictamente económico: remisión.....	1235
B. El pilar económico-social: la concesión de ayudas condicionadas para la elevación de la calidad de la oferta turística. Diferenciación frente a homogeneidad.....	1235
C. El pilar medioambiental: la sostenibilidad del medio ambiente urbano a través de los instrumentos de planificación urbanística. La construcción de un planeamiento urbanístico específico para los Municipios Turísticos con unos estándares urbanísticos más exigentes.....	1238
IV. La planificación global del fenómeno turístico. La necesidad de crear un sistema de planificación turística integral, que abarque la ordenación del territorio de ámbito regional, la planificación específicamente turística y el planeamiento urbanístico.	1244

V. La problemática vinculada con ciertos municipios excluidos del régimen jurídico de los Municipio Turísticos: los municipios turísticos incipientes. Algunas propuestas para su correcta ordenación. 1246

CONCLUSIONES FINALES. 1249

BIBLIOGRAFÍA...... 1267

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO TURÍSTICO.

I. BREVE ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE TURISMO Y DE DERECHO DEL TURISMO.

A. El turismo. Concepto, elementos y modalidades turísticas.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define el término *turismo* como la “*actividad o el hecho de viajar por placer*”¹ y al turista como a la “*persona que hace turismo*”, diferenciándolo de los conceptos de *viajar* y *viajeros*, que son definidos respectivamente como el hecho de “*trasladarse de un lugar a otro, generalmente distante, por cualquier medio de locomoción*” y como la persona “*que viaja*”. Siguiendo a ROCA ROCA, E.², se podría concluir que “[...] *se encuentran estrechamente relacionadas las dos palabras si bien su contenido es distinto, pues mientras “viaje” es el desplazamiento de una parte a otra utilizando cualquier medio de transporte, y que implica multitud de finalidades, sin embargo, el “turista” es aquella persona que recorre un país, o viaja por placer con la única finalidad de su personal distracción y recreo.*”³.

¹Este término tiene otras dos acepciones para la RAE: el “*conjunto de los medios conducentes a facilitar estos viajes*”, y el “*conjunto de personas que realiza este tipo de viaje*”.

²ROCA ROCA, E., “Administración Pública y turismo”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, enero-agosto, 2001, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), págs. 7 y ss.

³Señala ROCA ROCA que “[...] *La tendencia viajera de los seres humanos es consustancial con los mismos, si bien se vincula inicialmente con las guerras de conquista (Grecia, Imperio y República Romana, etc.), más tarde la extensión del Islam por el norte de África llegando más allá de los Pirineos. Descubrimiento y colonización de América. Colonización de Extremo Oriente, ingleses, franceses y portugueses, así como Norteamérica, Canadá y el Continente Africano. Detrás de los ejércitos van los comerciantes y se inician los intercambios comerciales, económicos y personales. Recordemos que Colón pretendía llegar a las Indias Orientales, en busca de especias e igualmente los viajes de Marco Polo tienen carácter fundamentalmente comercial. Puede recordarse el viaje de Jerónimo Münzer por España a finales del Siglo XV y las impresiones que describe en su libro de Viajes, en especial la llegada a Granada el día 16 de Octubre de 1494. En el Siglo XIX se producen los viajes de ingleses como los de English, Ford, Washington Irvin, Richard Borrow y los franceses Laborde, Barón de Davillier, Doré, etc, hasta el punto de que algunos realizan largas estancias en ciudades españolas, llegando a establecerse en ellas de forma permanente. La legislación española, desde los más remotos Fueros y Ordenanzas, continuando por la legislación de Partidas y las Normas que se recogen más tarde en la Recopilación y en la Novísima Recopilación, se refieren a visitantes y la necesidad de que las fondas, posadas y casas de*

Las primeras manifestaciones del fenómeno turístico tal y como se entienden en la actualidad datan de finales del siglo XVIII y principios del XIX, popularizándose entre ciertas capas sociales a partir de este último. Se trata de un turismo completamente “elitista”, realizado únicamente por aquellas personas con más poder adquisitivo, que aprovechaban los meses estivales para trasladarse, desde su lugar de residencia habitual, a lugares con un clima más suave, preferentemente en la zona litoral. Se trataba de un turismo que se realizaba en hoteles, balnearios y segundas residencias especialmente diseñadas para disfrutar de esos periodos vacacionales. Es el denominado “*turismo de salud*”, cuyas actividades principales consistían en tomar *baños de mar*, recomendado por los médicos de la época para la curación de diversas dolencias; la estancia en balnearios para “*tomar las aguas*”, con la misma finalidad, la visitas sociales a amigos y parientes en sus propias residencias o en terrazas y, sólo para los hombres, la charla política o de los temas más variados en el omnipresente casino. La jornada terminaba las más de las veces con cenas y bailes ideales para la socialización y el divertimento de sus participantes⁴.

Los principales destinos turísticos nacionales, concentrados en un principio en la cornisa cantábrica (Santander, San Sebastián,

huéspedes reúnan condiciones higiénicas aceptables. Tanto los políticos como la literatura se preocupan de este fenómeno y encontramos referencias en la literatura clásica: en El Quijote: los lances en la Posada, el fantástico viaje de Don Quijote y Sancho Panza en el caballo Clavileño, y quienes hacen la broma y asisten al espectáculo [, así como en] la obra de Luis Vélez de Guevara, El Diablo Cojuelo [...]. El viaje [...] también es un tema que también figura en los Libros Sagrados de la antigüedad, puede citarse el Libro de los Muertos, con viaje final a través de las aguas para llegar al descanso eterno y el juicio final, que encontraremos tanto en la religión coránica, en la civilización etrusca, los viajes de Ulises o de Orfeo en busca de Eurídice, o Alceste que finalmente fue devuelto a la tierra, o la mítica aventura de Orfeo que proporciona tema a Vigilio, en las Geórgicas, y a Aristófanes, etc. Para llegar a la Divina Comedia de Dante, en la que el poeta visita tanto el cielo como los infiernos en un viaje lleno de fantasía histórica mezclado con la mitología. Pérez Galdós también utiliza la técnica de los viajes y en su obra “La Primera República” (Episodios Nacionales), lleva a Tito, protagonista de la Última Serie, en un viaje fantástico desde Madrid a Cartagena a lomos de un toro acompañado de Floriana sufriendo numerosas vicisitudes que recuerdan el viaje de Dante, pues desfilan en el viaje de Tito múltiples personajes fantásticos, mezcla de mitología e invención, llegando a afirmar Tito en un momento: “Soñé que estaba no en las Cortes, no en las calles de Madrid, sino en el Olimpo, habitual residencia de los dioses que fueron y que quizá lo eran todavía. La impresión que recibí fue la que produce un lugar visitado ya en tiempos muy remotos. [...]”. Ídem, págs. 8 y 9.

⁴ Consciente de esta nueva actividad, la primera vez que el legislador nacional recoge el término “turismo” en un texto legal sería en el Real Decreto de 6 de Octubre de 1905, por el se creó la “Comisión Nacional para el Fomento del Turismo”.

Getxo-Las Arenas, Gijón, Biarritz o San Juan de Luz, estos dos últimos en Francia), se extienden posteriormente hacia el Levante (La Malvarrosa, en Valencia), la Costa Brava (Rosas, Cadaqués) o la Costa Atlántica Andaluza (Sanlúcar de Barrameda, en Cádiz). Esta modalidad de turismo *elitista* mantendrá su vigor en España hasta los años treinta del siglo pasado, cuando la *Guerra Civil* termina bruscamente con estas actividades. El turismo de alta sociedad se retoma tímidamente tras el fin de la II Guerra Mundial, aunque con un lujo y una ostentación infinitamente menores que en la época prebélica, transformándose finalmente en actividad *de masas* a partir de los años sesenta del siglo XX. Este turismo de *distracción y recreo*, centrado fundamentalmente en la modalidad de “*sol y playa*”, se inicia en España hace aproximadamente medio siglo, inicialmente en las Islas Canarias y posteriormente en las Baleares, para extenderse a continuación por todo el arco mediterráneo, desde Cataluña hasta la provincia de Cádiz, ya en el Océano Atlántico⁵.

En la actualidad, la actividad turística incide sobre una serie de importantes *ámbitos* de la vida económica nacional, entre los que estarían⁶:

- a) Alojamientos en general;
- b) Infraestructuras: terrestres, aéreas y marítimas;
- c) Costas, y dentro de éstas, las playas, puertos comerciales y turísticos;
- d) Espacio aéreo: aeropuertos;
- e) Patrimonio histórico-artístico;
- f) Contemplación y visita de la naturaleza;
- g) Ordenación del territorio y urbanismo;
- h) Medio ambiente en general: contaminación y sostenibilidad.

Para comprender la importancia actual de la actividad turística y su interrelación con otros sectores de la economía y la sociedad es necesario aclarar una serie de conceptos, vitales en cuanto a su importancia en países como España, en el que el turismo es una

⁵ ROCA ROCA, E., “Administración Pública...*Op.cit.*”, pág. 11.

⁶ *Ídem*, pág. 12.

pieza clave de la economía. En primer de tales conceptos en ser analizado va a ser el concepto de “*recurso turístico*”. Para la Organización Mundial del Turismo (WTO/OMT) un recurso turístico hace referencia a “[...] *todos los bienes y servicios que, por intermedio de la actividad del hombre y de los medios con que cuenta, hacen posible la actividad turística y la satisfacción de la demanda*”. Este primer concepto debe completarse necesariamente con otra idea, formulada también por la OMT, y que no es otra que la de “*patrimonio turístico*”, término que hace referencia al “[...] *conjunto potencial (conocido o desconocido) de los bienes materiales o inmateriales a disposición del hombre y que pueden utilizarse, mediante un proceso de transformación, para satisfacer sus necesidades turísticas*”⁷.

Como características destacables de la definición expuesta de *recurso turístico* pueden citarse las siguientes⁸:

a) Vaguedad del concepto, que abre el campo a la inserción de múltiples recursos como *turísticos*. Lo único necesario será que el recurso en cuestión sea susceptible de desencadenar el desplazamiento turístico;

b) Subjetividad del concepto, ya que son sus características económicas, técnicas, culturales o políticas de la sociedad en un determinado momento y lugar los que van a determinar el que cierto recurso natural o cultural, que podía pasar inadvertido hasta ese momento, se convierta en un *recurso turístico*. Por esta razón el recurso turístico no se definirá tanto por su mera existencia como por su capacidad para satisfacer la necesidad de *alterotropismo* de la demanda turística;

c) Necesidad de un “acto de explotación” para que sea realmente un recurso turístico, y no solo un recurso *potencial*. Esto es lo que convierte a un recurso cualquiera en un recurso

⁷ CALLIZO SONEIRO, J., Y LACOSTA ARAGÜÉS, A., “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, en *Régimen Jurídico de los recursos turísticos*, Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, 1999, pág. 20.

⁸ *Ídem*, págs. 21 y ss.

turístico: la acción del hombre encaminada a una finalidad turística, con una intencionalidad transformadora como base.

Una vez analizado el concepto de recurso turístico resulta necesario diferenciarlo de otro concepto afín, como es el concepto de “*producto turístico*”. La noción clásica identifica el producto turístico con la “[...] *propuesta de viaje organizado con el fin de disfrutar de un determinado destino o actividad, y en torno al cual se reúnen una serie de prestaciones y servicios (transporte, alojamiento, restauración, grupo organizado, animación, seguros, asistencia).*”⁹. Mientras que el número de *recursos turísticos* es innumerable, el de *productos turísticos* que provienen de tales recursos es por regla general mucho más limitado, aunque sobre la base de un mismo recurso turístico –por ejemplo, la montaña– pueda desarrollarse más de un producto turístico (esquí, turismo de aventura, turismo activo, turismo cultural...*etc*). Una definición actual de *producto turístico* puede encontrarse en KOTLER¹⁰, que lo define como “[...] *todo aquello que puede ser ofrecido al mercado (turístico) para satisfacer un deseo o una necesidad (turística).*”. No hay que confundir, como ocurre habitualmente, los conceptos de *recurso turístico* y *producto turístico*, estando este último estrechamente relacionado con los *tipos o modalidades de turismo*.

Efectivamente, el turismo no es actualmente un concepto *único*¹¹, ya que ha evolucionado hasta *diversificarse* en una pluralidad de formas o clases de turismo, entre los que pueden citarse a modo de ejemplo el turismo *estacional* o *permanente*, turismo *estable*, *deportivo*, *cultural*, *de naturaleza*, *activo*, *costumbrista*, *religioso*, *de riesgo*, *ecológico*, *científico* e, incluso *industrial* o *profesional...etc*. Las modalidades turísticas más importantes en la actualidad son las siguientes¹²:

⁹ *Ídem*, pág. 28 a 30.

¹⁰ *Cit.* IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Síntesis/Agencia Valenciana de Turismo, 2003, págs. 27 y ss.

¹¹ ROCA ROCA, E., “Administración Pública...*Op.cit.*”, pág. 13.

¹² CALLIZO SONEIRO, J., Y LACOSTA ARAGUÉS, A., “Un estudio tipológico...*Op.cit.*”, págs. 32 y ss.

A) Turismo de “*sol y playa*”. Es, probablemente el tipo de turismo más antiguo, el más extendido y el que presenta unos perfiles más acabados. En el caso de España, y como ocurre en multitud de países, este tipo de turismo es el que más importancia socioeconómica y más cuota de mercado posee, estando tradicionalmente asociado, a partir de los años sesenta del siglo XX, con el denominado “*turismo de masas*”. La proximidad a los países emisores, el atractivo que presenta para la mayor parte de la humanidad los elementos tradicionalmente asociados con este recurso turístico y la facilidad para su explotación son considerados tradicionalmente por la doctrina como los factores determinantes de su éxito¹³. Sin embargo, el uso abusivo del litoral ha degradado el medio ambiente natural de las zonas costeras, resultando imprescindible –como se comprobará a lo largo de este estudio– idear y aplicar de forma efectiva políticas de *sostenibilidad* y *desconcentración* de la oferta turística que permitan asegurar el futuro de este valioso recurso turístico en países como España.

B) *Turismo cultural*. Puede definirse como aquella modalidad turística que tiene como principal motivación la visita del patrimonio histórico-etnológico-artístico de los destinos turísticos¹⁴. El espectacular aumento del número de turistas

¹³ GORMSEN, E., “The Spatio-temporal development of international tourism: attempt at a centre-periphery model”, en *La consumation d’espace par le tourisme et sa preservation*, Centre des Hautes Études Touristiques, Aix-en-Provence, pág.150 y ss; *cit.* CALLIZO SONEIRO, J., Y LACOSTA ARAGÜÉS, A., “Un estudio tipológico...*Op.cit.*, pág. 33.

¹⁴ Sobre esta tipología turística *vid.* RICHARDS, G., “El desarrollo del turismo cultural en España”, en *Estudios turísticos*, nº 150, 2001, págs. 3 y ss; RUIZ BAUDRIHAYE, J. A., “El turismo cultural: luces y sombras”, en *Estudios turísticos*, nº 134, 1997, págs. 43 a 54; ALBURQUERQUE GARCÍA, F. J. y GARCÍA SÁNCHEZ, A., “El turismo cultural y el turismo de sol y playa: ¿sustitutivos o complementarios?”, en *Cuadernos de turismo*, nº 11, 2003, págs. 95 y ss; GRANDE IBARRA, J., “Análisis de la oferta de turismo cultural en España”, en *Estudios turísticos*, nº 150, 2001, págs. 15 a 40; ROLDÁN MARTÍN, A. Mª, “El turismo cultural: naturaleza y líneas de actuación”, en *Turismo cultural y urbano: VI Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2004, págs. 21 a 40; GÓMEZ DOMÍNGUEZ, A., “Turismo cultural y política cultural urbana: posibilidades y divergencias”, en *Turismo cultural: el patrimonio histórico como fuente de riqueza*, HERRERO PRIETO, L. C., (Coord.) et al, Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León, 2000, págs. 343 y ss; en la misma obra DE LA CASA MARTÍNEZ, C., “El turismo cultural: una alternativa de desarrollo económico”, págs. 97 a 110; HERNÁNDEZ ORAMAS, A., “El papel del patrimonio en el progreso económico, social y cultural: el caso particular del turismo”, en *Pasos: revista de turismo y patrimonio cultural*, Vol. II, nº 2, 2004, págs. 307 y ss; CASTRO MOLAES, F., “Patrimonio y turismo cultural”, en *Patrimonio, museos y turismo cultural, claves para la gestión de un nuevo concepto de ocio: actas del curso celebrado en el marco de los Seminarios “Fons Mellaría 1997”*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1998, págs. 17 a 42; o TOSELLI, C., “Algunas

culturales en los últimos años tiene su origen en la generalización del gusto por la cultura en capas cada vez más amplias de la sociedad, propiciado a su vez por el aumento del nivel de renta. Otro factor decisivo para el éxito de esta modalidad turística podría ser la paulatina *superación* del turismo de masas, ya que cada vez más gente opta por la *personalización* o *individualización* de la experiencia turística¹⁵. El turismo cultural está siendo utilizado en la actualidad para la *desconcentración* – temporal, espacial y motivacional– del turismo, a la vez que pretende allegar ingresos por turismo en lugares excluidos tradicionalmente de los grandes itinerarios turísticos, como las zonas rurales del interior de la Península Ibérica.

C) *Turismo urbano*. Es el turismo que gira alrededor de la oferta cultural y profesional que la ciudad ofrece¹⁶. Su relación con el anterior tipo de turismo es muy estrecha, siendo a veces prácticamente inseparable ambas tipologías motivacionales. Se trata de una modalidad turística que posee grandes posibilidades para *dinamizar* la economía de una ciudad, al menos en una parte importante, pero que también genera ciertos problemas relacionados con la ordenación de los flujos de visitantes en torno

reflexiones sobre el turismo cultural”, en *Pasos: revista de turismo y patrimonio cultural*, Vol. IV, nº 2, 2006, págs. 175 y ss; entre otros.

¹⁵ Como ejemplo de recursos turísticos adecuados para esta actividad turística pueden citarse el patrimonio arqueológico, el patrimonio artístico y monumental, los centros urbanos y las ciudades históricas, los lugares relacionados con el turismo religioso, los museos, los lugares históricos, los alojamientos *con encanto*, los parques recreativos de temática cultural, el patrimonio vinculado al agua, los edificios y lugares relacionados con la minería en industria, las casas de hombres ilustres, el patrimonio antropológico, el patrimonio rural, los espacios naturales protegidos...*etc.* *Ídem*, págs. 36 y ss.

¹⁶ *Vid.*, entre otros, MUÑOZ CONDE, A., “Todos los caminos llevan a Roma: turismo y patrimonio en la ciudad”, en *Imafronte*, nº 16, 2002, págs. 267 y ss; ROMERO MORAGAS, C., “Ciudad, cultura y turismo: calidad y autenticidad”, en el *Boletín del Instituto Andaluza del Patrimonio Histórico*, nº 36, 2001, págs. 100 a 109; en esta misma obra PÉREZ CANO, M^a T., “Turismo en ciudades históricas: la ciudad sostenible”, págs. 110 y ss; BRANDIS GARCÍA, D. y DEL RIO LAFUENTE, I., “La dialéctica turismo y medio ambiente en las ciudades históricas: una propuesta interpretativa”, en la *Revista Cuatrimestral de Geografía*, nº 47, 1998, págs. 229 a 240; en esta misma obra DE LA CALLE VAQUERO, M. y GARCÍA HERNÁNDEZ, M^a, “Ciudades históricas: patrimonio cultural y recurso turístico”, págs. 249 a 266; TROITIÑO VINUESA, M. A., “El turismo cultural en las ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad”, en *Turismo cultural: el patrimonio histórico como fuente de riqueza*, HERRERO PRIETO, L. C. (Coord.) et al; Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León, 2000, págs. 111 a 138; LARA DE VIDENTE, F. y LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T. J., “El turismo como motor de desarrollo económico en las ciudades Patrimonio de la Humanidad”, en *Pasos: revista de turismo y patrimonio cultural*, Vol. 2, nº 2, 2004, págs. 243 a 256; ANDRÉ, M^a E., “El turismo urbano en España: retos y oportunidades de una actividad en expansión”, en *Economistas*, nº 92, 2002, págs. 67 a 76; o LABORDE, P., “Turismo urbano y medio ambiente”, en *Ecología social y ambiente: las ciudades medias y pequeñas*, FERRER REGALES, M. (Coord.) et al, Universidad de Navarra, 1991, págs. 9 y ss; entre otros.

a los centros urbanos histórico-artísticos o funcionales, como se comprobará en el epígrafe siguiente.

D) *Turismo verde* o “*ecoturismo*”¹⁷. Este tipo de turismo se basa en disfrute de los elementos naturales, de la necesidad acuciante de *alterotropismo natural* que ha creado en el hombre contemporáneo la sociedad postindustrial, por lo que su nacimiento es posterior a otras modalidades turísticas –como el turismo de “*sol y playa*” –, coincidiendo con el desarrollo económico y social que ha experimentado España en las tres últimas décadas. Como el turismo cultural, esta modalidad turística está directamente relacionada con el nivel sociocultural del visitante, así como con la necesidad de buscar espacios naturales abiertos para *descansar* de la vida urbana.

E) *Turismo rural*. Esta clase de turismo, que arranca a mediados de los años ochenta del siglo pasado, se configura inicialmente como una alternativa *barata* al turismo de *sol y playa*. En la actualidad ha alcanzado entidad en si mismo, habiendo cambiado de forma radical tanto en su sustrato motivacional como en la configuración socioeconómica de su practicantes, ya que a día de hoy es demandado generalmente por personas pertenecientes a las clases media y alta de la sociedad. El turismo rural es un típico producto de la sociedad postindustrial, en la que la ausencia casi total de contacto con la naturaleza impulsa a los habitantes de las ciudades a buscar el descanso en contacto con la naturaleza. Para su generalización ha sido necesario que exista un cambio generacional en el estilo de vida de los españoles, pasando de una sociedad eminentemente

¹⁷ Vid. sobre esta modalidad turística GIL ÁLVAREZ, E., “Vacaciones en la naturaleza: reflexiones sobre el origen, teórica y práctica del ecoturismo”, en *Polígonos: revista de geografía*, nº 14, 2004, págs. 17 y ss; DE REGUERO OXINALDE, M., *Ecoturismo: nuevas formas del turismo en el espacio rural*, Bosch, 1994; WEARING, S. y NEIL, J., *Ecoturismo: impacto, tendencias y posibilidades*, Síntesis, 2000; PÉREZ DE LAS HERAS, M., *Ecoturismo: una forma de conservar la naturaleza*, en *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, nº 24, 2003, págs. 7 y ss; GÓMEZ RUEDA, J., “Ecoturismo y turismo de aventura”, en la *Revista Javierana*, nº 710, 2004, págs. 42 a 49; IRISO CALLE, A., “Ecoturismo: turismo en la naturaleza”, en *La actividad turística española en 1998*, BOTE GÓMEZ, V. (Coord.) et al, 1999, págs. 513 y ss; MARCHENA GÓMEZ, M., “Turismo y desarrollo regional: el espacio del ecoturismo”, en *Papers de turisme*, nº 11, 1993, págs. 111 a 132, o LÓPEZ LÓPEZ, A., “El medio ambiente y las nuevas tendencias turísticas: referencia a la región de Extremadura”, en *Observatorio medioambiental*, nº 4, 2001, págs. 205 a 252; entre otros.

agraria a otra urbana. Esta es la razón de que esta modalidad turística no haya logrado un éxito generalizado hasta fechas relativamente recientes¹⁸, ya que nadie se sentía atraído por una experiencia turística que recreaba un entorno exactamente igual – o al menos muy parecido– al de su vida cotidiana¹⁹. Ha sido necesario que la sociedad haya puesto suficiente distancia temporal entre las formas de vida agrícola y urbana como para que se sienta atraído por una experiencia, ahora sí, diferente²⁰. Este tipo de turismo está siendo potenciado por los poderes públicos como una forma de *dinamizar* económicamente aquellas zonas del territorio con una renta inferior a la media nacional, que sufren un progresivo despoblamiento y con unas nuevas generaciones que se sienten mucho más atraídas por el sector terciario/servicios que por el primario/agricultura²¹.

¹⁸ España oferta unas 60.000 plazas de turismo rural (de los 2 millones que hay en toda Europa, en los que da trabajo a más de 500.000 personas, de las que 134.000 se emplean en España) y factura anualmente alrededor de 780 millones de Euros, aproximadamente un 3 % del volumen de negocio que se genera en toda Europa. En el año 2003, el número total de turistas *rurales* ascendió a 1.467.531 (un 7 % más que en el año anterior) y el número de pernотaciones fue de 4.476.140 (un 9 % más que en 2002). La estancia media fue de 3,05 días (frente a los 3 días del año anterior). La demanda de turismo rural en España es mayoritariamente nacional (un 90,13 % del total de turistas *rurales*), y de la de residentes en el extranjero, un 90 % son ciudadanos de la Unión Europea (alemanes, británicos y franceses). Vid. PULIDO FERNÁNDEZ, J. I., “Los retos del turismo rural en España. Orientaciones para la formulación de una política turística rural”, en *Turismo sostenible: un enfoque multidisciplinar e internacional*, LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T. J. y LARA DE VICENTE, F. (Coords.) et al., Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2005, pág. 75.

¹⁹ Además, un gran porcentaje de la población que residía en las ciudades (primera o segunda generación de inmigrantes procedentes del campo) conservaba unos vínculos muy fuertes con el medio rural, ya que conservaban familiares e inmuebles en estas zonas, por lo que no era necesario recurrir a la oferta turística de la época para disfrutar del medio ambiente natural y de las actividades agropecuarias.

²⁰ Es necesario saber distinguir entre el *turismo rural* y el *ecoturismo*. El “*Ecoturismo*” o “*Turismo Verde*” se diferencia del turismo rural en que su motivación se circunscribe al disfrute de espacios naturales *virgenes* –no modificados por la acción del hombre, es decir, no *humanizados*– y la observación de su flora y fauna, sin interesarse por manifestaciones culturales o etnográficas, como hace el turismo rural. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Régimen jurídico del turismo rural*, Fitur/Jorge Vila Pradera, 2001, pág. 52.

²¹ En el ámbito estatal, uno de los instrumentos que más han contribuido a desarrollar los destinos turísticos rurales han sido los “*Planes de Dinamización Turística*”, de los que ya se habló al tratar el concepto de desarrollo sostenible en la planificación turística estatal, puestos en marcha por los planes FUTURES I y II y previstos actualmente en el *Plan Integral de Calidad Turística* (PICTE). Desde la Unión Europea el turismo rural se a tratado de potenciar a través del de los fondos de los programas LEADER (*Liason Entre Actions de Développement de l’Economie Rural*) I y II y PRODER (para zonas rurales no incluidas en el programa LEADER II), enmarcados en la PAC (*Política Agraria Común*), y a través de los cuáles se han concedido ayudas y subvenciones para multitud de proyectos vinculados directa o indirectamente con el desarrollo del turismo rural (58,1 % del presupuesto total del programa), además de promocionar esta modalidad turística. Por lo que se refiere a la política regional de la Unión Europea, tanto las zonas incluidas por la UE en el *objetivo 5b* (zonas rurales vulnerables que presentan una bajo nivel de desarrollo socioeconómico) como en el *objetivo 1* (regiones menos desarrolladas cuyo PIB sea inferior al 75 % de la media comunitaria) se han podido beneficiar de medidas de apoyo al turismo rural en forma de ayudas financieras para acondicionar viviendas rurales para servir de alojamientos turísticos, la creación de parques naturales o la construcción de complejos deportivos. Como

F) *Turismo deportivo*. Como su propio nombre indica, se trata de aquella actividad turística vinculada a la práctica de algún deporte. Esta modalidad turística está muy relacionada con las anteriores, ya que su práctica tiene como soporte en una gran cantidad de casos el medio natural. Se trata de un truismo actualmente en auge, con orígenes norte y centroeuropeos, y cuya práctica se va extendiendo progresivamente por el territorio español, aunque con un número de practicantes todavía a mucha distancia de otros países con más tradición en este tipo de actividades, pero que está aumentando a marchas forzadas en consonancia con el nivel socioeconómico y cultural de la sociedad española. Dentro del concepto genérico de *turismo deportivo* cierto sector doctrinal, entre los que está JIMÉNEZ SOTO²², diferencia entre el turismo *activo* y el *pasivo*. El primero es aquel tipo de turismo vinculado a la práctica de un deporte que se desarrolla en contacto directo con la naturaleza, constituyendo el entorno natural un presupuesto ineludible para su práctica²³, como por ejemplo en el caso de deportes como el senderismo, *trekking*,

recuerda SORET LAFRAYA, “El papel de las administraciones públicas, y en concreto de las administraciones autonómicas, ha sido fundamental en el inicio y el crecimiento del turismo rural en España. [...] En Asturias, País Vasco y Navarra las administraciones autonómicas apostaron por el turismo rural y tuvieron que convencer a los habitantes de las zonas rurales, a los futuros empresarios de esa actividad, de que era posible ponerla en marcha, de que allí, aunque pareciera raro, irían turistas atraídos por el paisaje, por la tranquilidad, la naturaleza, las costumbres, la arquitectura popular y la gastronomía. Tarea dura en muchas ocasiones, en la que se invirtió tiempo, dinero público y asistencia técnica [...]”. SORET LAFRAYA, P., “Turismo rural y de naturaleza”, en *50 años de turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al., Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces/Escuela Oficial de Turismo, 1999, pág. 726.

²² JIMÉNEZ SOTO, I., “El control administrativo de las actividades turístico-deportivas en los espacios naturales de Andalucía”, en *Deporte y cambio social en el umbral del siglo XXI*, VI congreso de la AEISAD, LATIESA RODRÍGUEZ, B. M., PANIZA PRADOS, J. L. y MARTOS FERNÁNDEZ, P. (Coords) et al, Vol. I, 2000, págs. 193 y ss. Sobre esta modalidad turística *vid.*, entre otros, LACOSTA ARAGÜÉS, A. J., “La configuración de nuevos destinos turísticos de interior en España a partir del turismo activo y de aventura (1992-2001)”, en *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, nº 34, 2004, págs. 11 a 32; LUQUE GIL, A. M^a, “La evaluación de medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza”, en *Cuadernos de turismo*, nº 12, 2003, págs. 131 a 150; PEÑALVER TORRES, M^a T., “El turismo activo como alternativa y complemento al modelo turístico de la región de Murcia”, en *Cuadernos de turismo*, nº 14, 2004, págs. 179 a 198; ASPAS ASPAS, J. M., *Los deportes de aventura: consideraciones jurídicas sobre el turismo activo*, Prames, 2000; TUDELA ARANDA, J., “El régimen jurídico del turismo activo”, en *IV, V y VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord.) et al, 2005, págs. 153 y ss; o PORRAS LIMA, F., “Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo”, en *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, nº 4, 2004, págs. 177 a 198.

²³ Como ejemplo de regulación de este tipo de turismo se puede consultar el Decreto andaluz 20/2002, de 29 de enero, de *Turismo en el medio rural y activo* (BOJA nº 14, de 2 de febrero de 2002, págs. 1646 y ss.), que hace además una enumeración de las prácticas deportivas calificadas como turismo *activo* en esta Comunidad Autónoma.

montañismo, escalada, barranquismo (o *rafting*), parapente, aladelta, *telemark*, *hidrospeed*, piragüismo...etc²⁴. Por el contrario, se considera turismo deportivo *pasivo* los desplazamientos de aficionados al deporte para asistir a eventos deportivos en calidad de meros espectadores²⁵. En la actualidad esta modalidad turística se trata de fomentar por parte de los decisores públicos como un complemento apropiado del turismo *verde/ecoturismo* y del turismo *rural* en el objetivo de dinamizar económica y culturalmente las zonas más *deprimidas* de la geografía nacional.

G) *Turismo de nieve*. Aunque por sus características se podría encuadrar dentro del turismo deportivo *activo*, por su antigüedad y arraigo, número de practicantes e infraestructuras necesarias para su práctica, el turismo de nieve es considerado por la doctrina como una tipología *convencional* de turismo, por oposición a los nuevos turismos emergentes²⁶. Además, sus similitudes con el turismo *litoral* son bastante grandes, ya que en ambos casos es imprescindible un espacio natural determinado que le servirá de soporte, en ambos casos se trata actualmente de un turismo fundamentalmente masificado y en ambos casos es necesario el previo acondicionamiento del entorno para el disfrute del recurso turístico, por lo que el sector inmobiliario está irremisiblemente presente en ambos casos²⁷. La ventaja comparativa de este tipo de turismo con relación a otros turismos *depredadores* del medio ambiente es que sus practicantes efectúan una media de gasto superior a la media. Por desgracia, las condiciones climáticas de la Península Ibérica impiden temporadas largas y las estaciones de esquí son –salvo algunas estaciones pirenaicas y la estación andaluza de Sierra Nevada– de

²⁴ El *barranquismo*, descenso de ríos o *rafting* es un deporte que consiste en descender cauces fluviales (generalmente turbulentos) en la dirección de la corriente sobre algún tipo de embarcación, tanto rígidas como hinchables (generalmente canoas, balsas o kayaks); el *trekking* consiste en realizar travesías o rutas por el medio natural con fines recreativos a pie, a caballo, en bicicleta, con esquís o raquetas de nieve (sinónimo de *excursionismo*); el *telemark* es una modalidad de esquí en el que el talón no está fijado a la tabla, por lo que es necesario casi arrodillarse sobre los esquís para efectuar los giros, lo que implica una mayor complejidad a la vez que una mayor libertad de movimientos; el *hidrospeed* es una modalidad de descenso de cauces fluviales que se realiza sobre un “hidrotrineo” e impulsado por medio de aletas.

²⁵ Aunque también hay quién considera a estos aficionados a estos aficionados como practicantes *activos* del deporte, ya que con sus manifestaciones de apoyo se llegan a convertir en parte imprescindible del espectáculo deportivo.

²⁶ CALLIZO SONEIRO, J., Y LACOSTA ARAGÜÉS, A., “Un estudio tipológico...*Op.cit.*, pág. 53.

²⁷ *Ídem.*

muy reducidas dimensiones –por debajo de los cincuenta kilómetros esquiables– lo que condiciona su utilización como fuente de ingresos económicos²⁸.

H) *Turismo de salud*²⁹. Es, con toda seguridad, la tipología turística más antigua, comenzándose a practicar ya a finales del siglo XVIII y principios del XIX, popularizándose entre las clases más pudientes de la sociedad de la época. Tras un periodo de declive que se inicia en Europa en los años treinta, en las últimas décadas ha resurgido con fuerza la figura de las estaciones termales y balnearios, primero como un elemento del *turismo social* destinado a la tercera edad y, actualmente, como una

²⁸ Una de las circunstancias que dificulta el despegue económico de muchas estaciones invernales españolas, e incluso ha llevado a la quiebra a alguna de las mejores estaciones de esquí de países con una larga tradición en este sector como es Suiza, es el gran porcentaje de apartamentos de propiedad privada existentes en las mismas. Este tipo de alojamientos, denominados “*camas frías*” –debido que la media de utilización está por debajo de quince días al año– no son rentables, ya que obligan a mantener una infraestructura durante todo el tiempo de funcionamiento de la estación acorde con el número de visitantes *potenciales* de la estación, pero la ausencia de sus propietarios durante gran parte de la temporada esquiable hace que su gasto en la estación sea prácticamente nulo (la venta de *forfaits* es la principal fuente de ingresos de las estaciones de esquí. Este tipo de propietarios puede permitirse incluso el *lujo* de ir a la estación y no esquiar, ya que la propiedad de un alojamiento hace que pueda disfrutar de él cuando le apetezca sin aportar dinero extra, lo que psicológicamente relaja su actividad). Por el contrario, las “*camas calientes*”, que son las de alojamientos hoteleros y apartamentos turísticos, están constantemente ocupadas y, dada la corta duración que normalmente presentan este tipo de estancias, hacen que su ocupante prácticamente agote el tiempo que las pistas permanecen abiertas a diario, siendo su visita muy rentable. Sobre estos temas *vid.*, entre otros, MARTOS FERNÁNDEZ, P., *El sistema turístico-deportivo de las estaciones de esquí y montaña españolas*, Universidad de Granada, 2002; CÁNCER POMAR, L., “El impacto ambiental de las pistas de esquí en los dominios supraforestales: cambios en los paisajes rurales alimontanos”, en la *Revista Cuatrienal de Geografía*, nº 56, 2001, págs. 299-308; PORRAS LIMA, F., “Las estaciones de esquí como industrias turísticas: una aproximación al régimen jurídico de las estaciones de esquí y montaña en Italia”, en la *Revista Española de Derecho Deportivo*, nº 18, 2006, págs. 73 a 114; o TUDELA ARANDA, J., “El régimen jurídico de las estaciones de esquí y su inserción en el territorio”, en *Ordenación y gestión del territorio*, BLANQUER CRIADO, D. (Coord.) et al., Tirant Lo Blanch, 2002, págs. 583 a 638.

²⁹ Sobre esta tipología turística *vid.* GARCÍA FERRANDO, M., “Turismo deportivo y turismo de salud: sinergias para su desarrollo mutuo”, en *Salud, deporte y turismo: VII Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2005, págs. 11 a 31; en la misma obra GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., “Notas sobre el régimen jurídico de los balnearios”, págs. 215 a 256; ORTEGA, V., ZARCO, V. y MARTÍN QUIRÓS, M^a A., “Satisfacción del cliente interno y externo de estaciones termales en España: segmentación desde un modelo de gestión de la calidad”, en *Papers de turisme*, nº 34, 2003, págs. 98 a 124; COSTA PÉREZ, A., “Turismo de salud”, en *50 años de turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al. , Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces/Escuela Oficial de Turismo, 1999, págs. 737 a 747; LÓPEZ MORALES, M., “Desarrollo histórico del turismo de salud”, en *Híades: revista de historia de la enfermería*, nº 9, 2002-2003, págs. 189 a 216; MELGOSA ARCOS, F. J., “Turismo de salud: termalismo y balnearios”, en *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 359 a 386; GARCÍA ALTÉS, A., “El desarrollo de los servicios del turismo de salud”, en *Annals of tourism research en español*, Vol. VII, nº 1, 2005, págs. 195 a 199; entre otros.

modalidad de turismo de descanso para las clases medias y medias-altas, que les permite relajarse del estrés de la vida cotidiana, siendo cada vez mayor el número de usuarios de este tipo de instalaciones turísticas, habitualmente enclavados en parajes montañosos de gran belleza –aunque existen también numerosos balnearios emplazados en el litoral español–, lo que contribuye aún más a su función como lugares de reposo.

I) *Turismo náutico*³⁰. Esta modalidad turística, estructurada necesariamente en torno a un *puerto deportivo*, utiliza los mismos elementos que el turismo de *sol y playa* (mar, sol, clima...etc), aunque no pueda considerarse ni mucho menos como un turismo de *masas*, ya que el alto coste de muchas de sus modalidades – menor en el caso de deportes como el *surf*, *wind-surf*, *kite-surf* o submarinismo; mucho mayor en el caso de las regatas o el esquí náutico– hacen que su acceso se encuentre restringido a personas con una gran disponibilidad de medios económicos y de tiempo. En España el *turismo náutico* goza de una gran aceptación, con un porcentaje considerable de practicantes extranjeros, contando con 268 puertos deportivos en 1999 (78.000 puntos de atraque), repartidos entre el mar Mediterráneo –aproximadamente un 80 % del total– y las costas atlánticas y cantábricas³¹, y con un gran número de puertos deportivos proyectados para los años venideros. Una variedad muy interesante de *turismo náutico* es la

³⁰ Sobre esta modalidad turística *vid.*, entre otros, MARTÍN ROJO, I. y PELÁEZ VERDET, A., “La repercusión de la administración y gestión de las autoridades portuarias en el desarrollo del turismo náutico-deportivo”, en *Papers de turisme*, nº 33, 2003, págs. 40 y ss; MÉNDEZ DE LA MUELA, G., *Evolución del turismo náutico en España en los últimos treinta años: recreación o status social, una aproximación a la sociología del turismo náutico*, Universidad Complutense de Madrid, 2003; y “El turismo náutico”, en *La actividad turística española en 1998*, BOTE GÓMEZ, V. (Coord.) et al, 1999, págs. 649 y ss; FERRADÁS CARRASCO, S., “La relevancia del turismo náutico en la oferta turística”, en *Cuadernos de turismo*, nº 7, 2001, págs. 67 a 80; y “El turismo náutico en el Mediterráneo”, en *Cuadernos de turismo*, nº 9, 2002, págs. 19 a 32; GÓMEZ ROJO, M^a E., “Regulación jurídica de los puertos deportivos: repercusión de su administración y gestión en el desarrollo del turismo náutico”, en la *Revista europea de derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, nº 19, 2003, págs. 2859 y ss; ARAGÓN CÁNOVAS, F. J., “El turismo náutico de interior como recurso turístico”, en *Derecho y turismo*, MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.) et al; Universidad de Salamanca, 2004, págs. 339 a 348; SEOANE SANTAMARÍA, M^a E., “Turismo náutico en España”, en *Estudios turísticos*, nº 46, 1975, págs. 29 a 56; o MÉNDEZ DE LA MUELA, G., “El turismo náutico”, en *La actividad turística española en 2005*, SÁNCHEZ PÉREZ, A, LÓPEZ OLIVARES, D. y PULIDO FERNÁNDEZ, J. M., Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT), 2006, págs. 645 a 664; COCERA TORTAJADA, D., “Producto embalse. Turismo de interior deportivo”, en *Salud, deporte y turismo: VII Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2005, págs. 353 a 377.

³¹ CALLIZO SONEIRO, J., Y LACOSTA ARAGÜÉS, A., “Un estudio tipológico...*Op.cit.*, pág. 56.

que se realiza no en el mar, sino en el interior, en ríos, pantanos y embalses. Se trata de una modalidad turística muy extendida en el norte y centro de Europa, pero que posee aún una repercusión muy pequeña en España.

J) *Turismo cinegético y de pesca deportiva*³². Esta modalidad turística tiene como finalidad esencial la práctica de la caza y de la pesca como actividades de ocio. El turismo cinegético y de pesca deportiva está estrechamente relacionado con aquellas modalidades de turismo que utilizan el entorno natural como base de sus actividades, como ocurre con el *ecoturismo*, el turismo *activo* o el turismo rural, ya que –aunque pueda parecer chocante–, el aprecio por el medio natural es lo que mueve a gran parte de los practicantes de este tipo de turismo a desplazarse a cotos de caza y pesca de lugares muy distantes de su lugar habitual de residencia (piénsese, por ejemplo, en los safaris en África o la caza en Alaska, Canadá, Siberia o Rumanía)³³. En España el número de practicantes de este tipo de actividades es muy alto, con un 78 % de la superficie nacional sujeta a algún tipo de figura reguladora de estas prácticas (1986) y un total de 1.320.000 licencias de caza (y 825.000 de pesca) en 1995³⁴. Sin embargo es muy importante distinguir al poseedor de este tipo de licencias que practica esta actividad en su entorno habitual de aquél que se desplaza en busca de lugares para cazar o pescar, normalmente en distancias cortas y de poca duración temporal. Sólo en el segundo caso se estará ante un verdadero *turista cinegético*.

³² Sobre esta modalidad turística *vid.* MULERO MENDIGORRI, A., “Turismo y caza en España: estado de la cuestión”, en *Agricultura y sociedad*, nº 58, 1991, págs. 147 a 162; CALVO MUÑOZ, S. y GARCÍA VILLALÓN, M., *Extremadura, tradición de la caza*, Consejería de turismo, transporte y comunicaciones de Extremadura, 1998; DE URQUIJO, A., *Altos vuelos: precursores insólitos del turismo cinegético en la España del XIX*, Aldaba, 1989; GRANADOS, A y RUIZ AVILÉS, P., “La caza mayor en la Sierra de Hornachuelos”, en *Promoción del turismo rural en la Sierra Morena de Córdoba*, RUIZ AVILÉS, P. y CAÑAS MADUEÑO, J. A. (Coords.) *et al.*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2003, págs. 269 a 294; PASCUAL FERNÁNDEZ, J. y SANTANA TALAVERA, A., “Pesca y turismo: conflictos, sinergias y usos múltiples en Canarias”, en el *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, nº 44, 2003, págs. 86 a 97; QUIROGA Y LOSADA, D., “La provincia de León, un paraíso para el turismo histórico-monumental, de pesca fluvial y de montaña”, en *Tierras de León: Revista de la Diputación Provincial*, nº 3, 1962, págs. 137 a 142; o MEILÁN GONZÁLEZ, A. y GARCÍA FALCÓN, J. M., *El turismo deportivo de pesca de altura en Gran Canaria: una evaluación competitiva*, Servicio de Publicaciones y Producción Documental del Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo Tecnológico de Las Palmas de Gran Canaria, 2001, entre otros.

³³ De hecho cada vez son más adeptos a modalidades de “caza” en las que no se captura ni se da muerte a ningún animal, como ocurre con la llamada *caza fotográfica*.

³⁴ *Ídem*, pág. 58.

K) *Turismo congresual*³⁵. Aunque pueda insertarse dentro del turismo *urbano*, como una de las posibilidades que la ciudad ofrece, la importancia –tanto cualitativa como cuantitativamente– que está alcanzando esta modalidad turística, basada como su propio nombre indica en los *congresos y reuniones* profesionales, permite calificarla como una tipología autónoma e independiente. Se trata de otro de los intentos ideados por los poderes públicos para dinamizar la economía de ciudades de mediano y gran tamaño, motivados fundamentalmente por el alto nivel de gasto de estos turistas –han llegado a ser la clientela preferente de ciertos alojamientos hoteleros– y las posibilidades desestacionalizadoras de la oferta turística que ofrece. Por estas razones, el *turismo congresual* goza en la actualidad de un apoyo institucional impensable en décadas anteriores.

B. La actividad turística desde el punto de vista medioambiental, económico y social: ventajas e inconvenientes.

a) Los factores ambientales en la actividad turística.

El espacio geográfico o *geonatural* constituye el soporte físico de todos los procesos sociales, entre los que se incluye, como no

³⁵ Sobre esta modalidad turística *vid.* SAN MARTÍN GUTIÉRREZ, H. y RODRÍGUEZ DEL BOSQUE RODRÍGUEZ, I., “Turismo de reuniones: oportunidad de negocio”, en *Estudios turísticos*, nº 147, 2001, págs. 121 a 140; DE SEBASTIÁN CARAZO, C., AGUILAR ROSSEL, Y., MARCOS VALDUEZA, H., PLANA PUYOL, J. R. y VOGELER RUIZ, C., “El turismo de reuniones: ferias, work-shops, congresos e incentivos” en *50 años de turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) *et al.*, Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces/Escuela Oficial de Turismo, 1999, págs. 673 a 700; DE SEBASTIÁN CARAZO, C., “El turismo de convenciones y reuniones”, en *La actividad turística española en 1998*, BOTE GÓMEZ, V. (Coord.) *et al.*, 1999, págs. 563 y ss; ORDINAS GARAU, A. y BINIMELIS SEBASTIÁN, J., “El turismo de reuniones y negocios en Mallorca”, en *Cuadernos de turismo*, nº 12, 2003, pág. 35 a 52; BESTEIRO RODRÍGUEZ, B., “El turismo de congresos y reuniones en la Comunidad Autónoma gallega”, en *Papers de turisme*, nº 33, 2003, págs. 128 a 147; VANDAM, M^a, “Turismo y negocios: análisis de oportunidades en una nueva economía”, en la *Revista de la Universidad Kennedy*, nº 3, 2000, págs. 7 a 48; GONZÁLEZ QUIJANO, C., “El turismo de congresos y convenciones en Madrid”, en *Economistas*, nº 79, 1998, págs. 247 y ss; entre otros.

podía ser de otro modo, el turismo. Como señala la doctrina³⁶, el turismo se basa en la valoración social de determinados elementos geofísicos y culturales, valoración que puede cambiar a lo largo del tiempo y, dado que el espacio geográfico es heterogéneo, también pueden alterarse los centros de interés y los focos de atracción. También es algo sabido que para el desarrollo turístico de cualquier espacio son necesarios un amplio conjunto de recursos naturales, pero que sólo un grupo de estos serán, en sentido estricto, auténticos factores de atracción turística. Estos factores son denominados “*atractivos turísticos naturales*” o “*atractivos naturales turísticos*”. El resto de factores necesarios para el desarrollo turístico, pero que no son factores de atracción, se denominan simplemente “*recursos naturales*”.

Dentro de los *factores ambientales* en general sería conveniente hacer una segunda diferenciación³⁷. En primer lugar estarían los denominados “*factores ambientales naturales*”, que comprenden diversos elementos que actúan o pueden actuar como factores de localización turística. Entre estos factores estaría en un lugar destacado el *clima*, capaz de crear las condiciones ambientales que posibiliten, dificulten o impidan el asentamiento turístico, ya que éste busca aquéllos espacios de mayor confort, y únicamente determinadas prácticas turísticas (turismo de aventura, científico, activo, de naturaleza...etc) buscarán condiciones ambientales alternativas³⁸. La denominada “*aptitud climática*” sería la posibilidad de desarrollar determinadas

³⁶ FERNÁNDEZ VERA, J. (Coord.), LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. y ANTÓN, S.; *Análisis territorial del turismo*, Ariel Geografía, 1997, pág. 64 y ss.

³⁷ “[...] *La diversidad y las potencialidades de los recursos/factores turísticos ha obligado a sistematizar y valorar la importancia de cada uno de ellos, con lo que se han planteado clasificaciones de dichos recursos. Probablemente la más conocida y utilizada sea la de Defert (1968), que contempla la distinción de cuatro grandes categorías o grupos de recursos turísticos: hidrom, phitom, litom y antropom. A su vez, cada tipo de recurso posibilita y constituye la base de diversas actividades turísticas. Los recursos hidrom y phitom constituyen factores ambientales naturales, mientras que los recursos litom y antropom conforman los factores ambientales de carácter cultural [...]*”. FERNÁNDEZ VERA, J. (Coord.), LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. y ANTÓN, S.; *Análisis territorial del turismo...Op.cit*, pág. 64.

³⁸ Así, habría que “[...] *destacar el protagonismo de la interrelación entre el recurso/factor clima y el recurso/factor litoral, entendiendo por litoral el contacto tierra-mar y, por lo tanto, incorporando las playas y el agua marina. Nos referimos, pues, al espacio litoral situado, a su vez, en las zonas de clima templado-cálido, a los escenarios de turismo de sol-playa que fundamentan el modelo turístico hegemónico y de masas durante las últimas décadas [...]*”. FERNÁNDEZ VERA, J. (Coord.), LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. y ANTÓN, S.; *Análisis territorial del turismo...Op.cit*, pág. 66.

actividades turísticas, aunque sin perder de vista que éstas pueden exigir condiciones climáticas y ambientales muy diferentes según la actividad de que se trate (turismo de nieve, de sol y playa, urbano...*etc*). En definitiva, el clima actúa al mismo tiempo como un factor de desarrollo y atracción turística y como un factor *limitador* en función de la modalidad turística de que se trate.

Dentro de los factores ambientales *naturales* está también el factor *hidrom*, que comprende las aguas terrestres (ríos, lagos, pantanos, saltos de agua...*etc*), las aguas marinas y las playas, las aguas termales y la nieve (estaciones de esquí y similares). Asociado con el clima, constituye el principal foco de atracción turística a nivel mundial desde el nacimiento mismo del fenómeno turístico como actividad económica.

De la unión de ambos factores ambientales –o simplemente del primero de ellos, el *natural*– surge el paisaje (en este caso “*paisaje turístico*”), que ha sido definido por LOTAZO-GUIOTART como aquella *porción de espacio visible a simple vista*³⁹. Cualquier paisaje turístico responde o debería responder a ciertas motivaciones de los turistas que los contemplan o utilizan, ya que la simbolización turística de cualquier paisaje va a depender esencialmente del estado de ánimo de aquél que lo observa. Además, cualquier destino turístico utiliza para promocionarse una imagen en la que trata de ensalzar sus *meritos* naturales, aunque en muchas ocasiones la imagen que se transmite al turista no sea más que una visión estereotipada de un paisaje-decorado *estándar* (playas de arena blanca, mar turquesa, cocoteros...*etc*). Por ello, ni el paisaje ni la imagen publicitaria que de él se transmite pueden ser algo ficticio, algo construido *ex*

³⁹ Continúa señalando este autor que “[...] En su “Diccionario de geografía”, P. George da una definición lapidaria: “porción de espacio analizada visualmente” donde el observador no se contenta sólo con observar sino también con analizar, así pues, con captar las relaciones entre los diferentes componentes del paisaje. Más recientemente, J. R. Pitte precisa en su *Histoire du paysage français*: “el paisaje es una realidad cultural pues no es sólo resultado de la labor humana, sino también objeto de observación, incluso de consumo. La cultura juega aquí el papel de un filtro variable de un individuo a otro de un grupo social a otro. Este fenómeno de rebote es fundamental en los paisajes turísticos que son ávidamente contemplados pero también profundamente ordenados para ser mejor contemplados” [...]”. LOTAZO-GUIOTART, J-P., *Geografía del turismo. Del espacio contemplado al espacio consumido*, Masson Colección de Geografía, 1990, pág. 38.

profeso para la contemplación del turista más acomodaticio⁴⁰, como ocurre en la actualidad con muchos destinos tradicionales, sino la representación auténtica de la personalidad natural y cultural del destino turístico. El paisaje debe jugar un papel más activo que el de mero reclamo publicitario ya que forma parte esencial de la experiencia turística (tanto para la práctica de deportes de invierno o turismo *activo* como en los destinos turísticos urbanos y culturales)⁴¹, y esto es algo que la demanda turística más evolucionada, altamente sensibilizada en temas ambientales, valora cada vez más a la hora de inclinarse por un destino turístico en detrimento de sus competidores.

Por lo que se refiere a los “*factores ambientales culturales*”, no son, ni más ni menos, que el patrimonio cultural de un lugar determinado. Estos factores estarían divididos en recursos *litom* (restos arqueológicos, monumentos históricos, museos...*etc*) y recursos *antropom* (artesanía, folklore, fiestas...*etc*). A diferencia de los recursos *clima* e *hidrom/agua*, no se distribuyen de una forma *racional* por la geografía mundial, por lo que su ubicación responderá al devenir de la historia y de la cultura propias dentro de cada espacio geográfico concreto. El auge actual del denominado turismo *cultural* hace que los *factores turísticos culturales* vayan poco a poco adquiriendo una importancia que hasta hace muy poco se le atribuía casi en exclusiva a los *recursos turísticos naturales* (sol y playa fundamentalmente y, en segundo lugar, la nieve).

⁴⁰ Este tipo de turista llega incluso a considerar sus expectativas vacacionales frustradas si no se le proporciona un *paisaje-decorado*, ya se de tipo tropical, invernal o incluso urbano.

⁴¹ Ya que “[...] *las montañas nevadas forman parte del decorado pero son también necesarias para la práctica de los deportes de invierno; el alpinismo, el excursionismo, el turismo ecuestre y fluvial son también inseparables de los paisajes naturales o rurales que motivan a menudo el interés de los turistas involucrados. El paisaje, cualquiera que sea su estado natural o alterado por el hombre, “ávidamente” contemplado o poco contemplado, es un elemento geográfico que juega un papel turístico más o menos activo dentro del medio de acogida. El paisaje turístico sobresale como una necesidad cuyo impacto varía según el cociente de receptividad individual de los turistas*”. LOTAZO-GUIOTART, J-P., *Geografía del turismo...Op.cit*, pág. 40.

b) El impacto espacial y ambiental de la actividad turística.

Uno de los principales agentes transformadores del espacio en las sociedades modernas es sin duda la actividad turística. La polémica en este asunto gira actualmente en torno a dos posiciones enfrentadas en relación al mismo problema⁴². Por un lado estaría la posición conservacionista a ultranza, que sacrifica cualquier desarrollo económico en aras de la conservación íntegra del patrimonio natural de las zonas receptoras del flujo turístico. Por otro lado, la posición de quienes anteponen la maximización del lucro económico a cualquier tipo de consideración ambiental de tales lugares. Como podrá comprobarse a lo largo de este estudio, la posición correcta estará, como en casi todas las facetas de la vida, en conseguir equilibrar ambas tendencias en un punto equidistante entre ambos extremos⁴³. Pero antes será necesario conocer, siquiera someramente, cuáles son los efectos del desarrollo turístico sobre el medio ambiente que le sirve de soporte físico.

Como se acaba de señalar, una parte muy importante de la oferta turística descansa sobre atractivos de tipo natural. El problema estriba en que los escenarios naturales en sí mismos, sin la necesaria transformación y adaptación a las necesidades recreativas del ser humano, no tienen valor alguno para la industria turística. La actividad turística exige, como mínimo, una infraestructura de transportes que permita el desplazamiento de los visitantes hasta el destino turístico; unos establecimientos para la estancia y alojamiento de estos turistas; y una serie de

⁴² Vid. CALLIZO SONEIRO, J., *Aproximación a la geografía del turismo*, Síntesis, 1991, págs. 131 a 136.

⁴³ Como señala JIMÉNEZ MORENO, “[...] *El principio fundamental para lograr un equilibrio entre el turismo es que el tipo, modalidad y escala del desarrollo turístico se condicionen al mantenimiento y capacidad de regeneración de los recursos. Los atractivos naturales como playas, lagos, ríos, bosques, grutas o reservas ecológicas pueden soportar cierto número de visitantes, pero muestran señales de deterioro si se excede ese nivel. La evaluación de la capacidad para soportar esa presión y la determinación de un modelo de desarrollo que teniendo en cuenta esa capacidad permita lograr un equilibrio entre la expansión de las actividades turísticas y el mantenimiento de las condiciones ambientales son imprescindibles para evitar o reducir al mínimo el impacto negativo al medio, proteger los recursos y contribuir a la continuación misma de la actividad turística sobre una base de rendimiento sostenido [...]*”. JIMÉNEZ MORENO, F. J., *Apuntes de introducción al turismo*, Fundación Cultural Santa Teresa/Escuela Oficial de Turismo de Castilla y León, 1997, pág. 174.

equipamientos para la realización de actividades de ocio durante su estancia. La construcción de todas estas infraestructuras tendrá, en menor o mayor medida, consecuencias para el medio natural del destino turístico. El reto será, por lo tanto, evitar que un eventual exceso de explotación turística termine con los atractivos naturales que constituyen la base de su capacidad de atracción turística⁴⁴.

El factor que ha contribuido decisivamente a la aparición de graves problemas de sostenibilidad ha sido –además de la consabida ausencia de planificación del fenómeno turístico– la masificación de los centros de acogida por una sobrefrecuentación de sus recursos. Una de las primeras consecuencias del modelo tradicional de explotación turística es la destrucción del paisaje tradicional de la zona sobre la que se asienta⁴⁵. Como se explica a continuación, las nuevas edificaciones turísticas despreciaron cualquier posibilidad de integrarse de manera armónica en el paisaje utilizando la tipología constructiva y los materiales usados en la arquitectura tradicional de la zona, optando por inmensas edificaciones que rentabilizasen la inversión realizada en el suelo sobre el que se levantaban y con un estilo impersonal y, en la mayoría de casos, carente de belleza. A este fenómeno se le denomina actualmente “*contaminación arquitectónica*”⁴⁶, y contribuye a la pérdida de la identidad cultural e histórica de las comunidades de acogida.

Uno de los espacios naturales que más tempranamente sufrieron los efectos negativos asociados a la actividad turística fue el litoral. La contaminación de las playas y del mar adyacente

⁴⁴ “[...] Pero, por otra parte, el acondicionamiento turístico puede lograr también que un medio natural hasta entonces inhóspito y repulsivo sea recuperado para el espacio humanizado. Los efectos no son, pues, sólo negativos, pero sin duda son estos los que con mayor frecuencia dejan en el medio natural una huella irreparable [...]”. CALLIZO SONEIRO, J., *Aproximación a la geografía del turismo...* Op.cit, pág. 133.

⁴⁵ JIMÉNEZ MORENO, F. J., *Apuntes de introducción al turismo...* Op.cit, pág. 173.

⁴⁶ SANCHO, A. (Red. y Dir.) et al. , *Introducción al turismo*, OMT/WTO, 1998, pág. 245. Aparte de los impactos estéticos y paisajísticos provocados por el modelo turístico tradicional, hay casos en los que se provoca una verdadera *segregación de los residentes locales*, ya que el alza de precios que provoca la concentración de visitantes hace que amplios sectores de la población receptora quede excluida de los servicios turísticos, debido a que no disponen de bienes suficientes para acceder a estos (e incluso a otros servicios no-turísticos), sobre todo en los países menos desarrollados social y económicamente.

se dejó sentir desde el mismo inicio del turismo de masas a finales de los años cincuenta. Los principales efectos perjudiciales de la actividad turística sobre el espacio marítimo-terrestre son los siguientes:

a) La sobrefrecuentación de estos espacios por parte del ser humano causó su contaminación tanto mediante elementos sólidos (residuos alimentarios, latas, botellas, colillas, excrementos...*etc*) como mediante elementos líquidos (aceites, parafina, alquitrán, gasóleo...*etc*). Estos residuos han incrementado las afecciones epidérmicas de los usuarios de estos recursos naturales, así como la proliferación de ciertas algas y medusas peligrosas para el baño humano. El aumento del número de vehículos –terrestres y acuáticos– en las zonas turísticas más frecuentadas provoca también un aumento en los niveles de contaminación acústica y de polución atmosférica.

b) Este tipo de turismo ha afectado muy negativamente a la fauna y flora marina, que ha descendido tanto en número como en diversidad, debido a su explotación masiva tanto para el consumo humano como para *recuerdo* del turista (coral, conchas, tortugas...*etc*), sin despreciar los efectos nocivos que sobre las poblaciones marinas ha provocado la contaminación del medio acuático. Otro grave problema ambiental deriva de la eliminación de flora y fauna endémica o valiosa como consecuencia de la transformación de los espacios adyacentes al litoral en zonas urbanas carentes de vegetación, así como por la introducción de especies exóticas de jardinería (palmeras, cactus, yucas...*etc*)⁴⁷.

c) Una segunda modalidad de amenaza, quizás mas grave que la primera ya que contiene cierto grado de irreversibilidad (o al menos una reversibilidad con un gran coste económico y social) proviene de las propias infraestructuras creadas como base del turismo de sol y playa. La construcción de espigones y diques para la creación de puertos deportivos y *marinas* ha alterado las

⁴⁷ DÍAZ ÁLVAREZ, A., “Turismo y medio ambiente. Análisis económico”, en PEDREÑO MUÑOZ, A. (Dir.) y MONFORT MIR, V. M. (Coord.) et al, *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, 1996, pág. 289.

corrientes marinas comprometiendo el aporte de áridos a las playas circundantes y, por consiguiente, su propia supervivencia como tales. Algo similar ha ocurrido con la edificación de bloques de apartamentos formando *pantallas arquitectónicas* a escasa distancia de la costa. Además de alterar gravemente el paisaje litoral, en bastantes ocasiones llegan incluso a proyectar su propia sombra sobre las playas y a interrumpir los vientos que tradicionalmente han soplado en tales lugares, lo que dificulta el aporte de arena por vía aérea, con la consiguiente merma de la cantidad disponible en las playas afectadas.

d) Debido a que la época de mayor frecuentación turística coincide en el arco mediterráneo con la estación seca, el aumento del consumo de recursos hídricos en las zonas turísticas litorales llega en ocasiones a provocar problemas de abastecimientos de agua potable y perjuicios ambientales como la sobreexplotación de los acuíferos y su consiguiente salinización por invasión de agua de mar, lo que los inutiliza para el consumo humano y agrícola, además del riesgo de desertificación que el exceso de demanda acrecienta en las zonas afectadas por este *desequilibrio hidrológico*.

e) La sobrefrecuentación de estos espacios provoca también problemas de eliminación de aguas residuales y de residuos sólidos urbanos, a lo que hay que añadir la aparición de vertederos ilegales y la realización de vertidos incontrolados de aguas *negras y grises*.

f) Por último, la presión urbanística en estos espacios está detrás de la mayoría de los incendios forestales que se producen en estas zonas y su traspás más inmediato, en un intento por acabar con la cubierta vegetal que impide su transformación en zona urbanizable, o –en menor medida– por errores u olvidos de los visitantes⁴⁸.

⁴⁸ DÍAZ ÁLVAREZ, A., “Turismo y medio ambiente...*Op.cit*, pág. 290.

Otro espacio que ha resultado perjudicado por la actividad turística ha sido la montaña. El incremento de la popularidad de los deportes asociados a la nieve en las últimas décadas ha ampliado el espacio natural afectado por el turismo. Aunque el turismo termal o el mero excursionismo contemplativo son modalidades turísticas anteriores incluso al turismo de sol y playa, es la proliferación de estaciones de esquí (y alojamientos vinculados) la que ha generado una serie de problemas en el ecosistema montañoso. La construcción de toda la infraestructura necesaria para explotar las estaciones invernales (vías de comunicación, alojamientos, pistas, remontes mecánicos...etc) ha creado una serie de efectos negativos, entre los que estarían:

a) la ruptura del denominado *equilibrio de vertientes*, resultado del incremento de la erosión del suelo como consecuencia de la eliminación de la cubierta vegetal. En estas zonas, actividades deportivas como las bicicletas de montaña, los vehículos todoterreno, las motos de campo, el trial...etc pueden llegar a ocasionar graves problemas de erosión como consecuencia de sus *rodadas* (sin contar con otros problemas derivados de tales actividades, como el incremento exponencial de la contaminación acústica);

b) destrucción de zonas arboladas para la construcción de las pistas de esquí y equipamientos (carreteras, aparcamientos, alojamientos...etc);

c) destrucción de zonas de pastos cuando por razones climáticas se recurre a la producción de nieve artificial, ya que es necesario impregnar las zonas esquiabiles de sustancias impermeabilizadoras que alteran tanto el *tapiz herbáceo* como los procesos de infiltración hídrica;

d) alteración de la fauna autóctona, debido a que los ruidos, ciertos obstáculos (cables, torres, vías de comunicación), la presencia humana y la destrucción de su hábitat natural hacen que muchas especies huyan hacia otros emplazamientos más idóneos;

e) contaminación tanto a través de residuos sólidos visibles como mediante vertidos de aguas residuales que contaminan toda la red hídrica adyacente a la estación e incluso la de poblaciones situadas en los valles montaña abajo.

En los casos más graves, y al igual que ha ocurrido en muchas zonas del litoral español, la sobreexplotación de la montaña ha llegado a destruir los atractivos naturales que funcionaban como reclamo turístico, o al rechazo de su utilización fuera de temporada (primavera y verano), con los graves problemas de estacionalidad que esta situación genera para el sector.

En el caso español, el modelo de desarrollo turístico hasta fechas muy recientes se ha basado en el aprovechamiento de sus ventajas comparativas tradicionales (clima, costas, precios, gastronomía, cierto exotismo...*etc*), caracterizándose además por un proceso de crecimiento continuado de la oferta y de la demanda turística que lo han llevado a ostentar una posición de liderazgo a día de hoy. Pero como contrapartida a esta situación tan favorable desde el punto de vista económico estarían una serie de impactos medioambientales negativos como los que se acaban de comentar. En muchas playas y montañas la actividad turística se ha masificado de tal forma que ha llegado a superar la *capacidad de acogida* de tales lugares, poniendo en serio peligro la integridad de los recursos naturales sobre los que se creó la oferta turística. Las razones de esta situación serían, entre otras, la falta de sensibilidad para con la conservación del medio natural durante toda la fase de despegue de la actividad turística, el ansia de crecimiento a corto plazo despreciando cualquier posibilidad a medio y largo plazo, la instrumentalización inmobiliaria del fenómeno turístico o la ausencia de una planificación territorial adecuada de este fenómeno⁴⁹. Sólo será a partir de mediados de los años ochenta del siglo pasado cuando los poderes públicos comiencen a preocuparse por compatibilizar la actividad turística con la conservación del medio ambiente.

⁴⁹ VERA REBOLLO, F. "Turismo y medio ambiente", en *50 años de turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al. , Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces/Escuela Oficial de Turismo, 1999, pág. 487.

Actualmente, hasta modalidades turísticas como el turismo *verde, alternativo, rural, ecoturismo...etc* producen un impacto medioambiental que no puede ser en modo alguno menospreciado⁵⁰, ya que la búsqueda de nuevos destinos turísticos como alternativa al turismo tradicional ha llevado a explorar destinos cada vez más novedosos y exóticos, que en muchos casos poseen un ecosistema frágil susceptible de sufrir una degradación irreversible. En casos como éste, la propia conciencia ambiental de la demanda turística, que le impulsa a huir de los destinos de *sol y playa* en busca de lugares con un entorno natural intacto, puede llegar a convertirse en un factor de degradación de los ecosistemas en los nuevos destinos turísticos *alternativos*.

Pero la actividad turística también puede generar impactos positivos en los destinos turísticos⁵¹. En destinos tradicionales o *maduros*, su situación de manifiesta decadencia ha impulsado a los sectores implicados en la actividad turística a elaborar medidas de conservación y/o mejora del entorno natural, ya que un entorno en buen estado de conservación constituye actualmente un atractivo turístico de primer orden, y por ello debe cuidarse y mejorarse como instrumento de desarrollo económico. En este sentido, aunque lógicamente no sea la principal razón, la perspectiva de desarrollo económico que conlleva toda actividad turística ha contribuido decisivamente a la hora de declarar numerosos espacios naturales protegidos (véase si no lo ocurrido en numerosos países del continente africano: Kenia, Tanzania, Sudáfrica, Congo, Namibia, Madagascar...*etc*). Lo mismo podría argumentarse en relación a la restauración y conservación del patrimonio histórico-artístico y cultural, cuya potencialidad turístico-económica es incontestable⁵². Otra consecuencia positiva

⁵⁰ SANCHO, A. (Red. y Dir.) et al., *Introducción al turismo...Op.cit*, págs. 242 y 243.

⁵¹ SANCHO, A. (Red. y Dir.) et al., *Introducción al turismo...Op.cit*, pág. 246 y ss.

⁵² Es el llamado "movimiento de renovación": "[...] Con el fin de conservar su patrimonio cultural, los gobiernos se volverán más protectores con respecto a los edificios antiguos situados en el centro de las ciudades o en otros lugares. En lugar de demolerlos y construir otros nuevos habrá una tendencia a la restauración. Por otra parte, este sistema resultará más barato que la construcción de un hotel de nueva planta. Este será uno de los principales condicionantes en los años venideros [...]". CERRA, A., DORADO, J. A., ESTEPA, D. y GARCÍA, D. E., *Gestión de producción de alojamientos y restauración*, Síntesis, 1999, pág. 496.

vinculada directamente con la actividad turística sería el establecimiento de *estándares de calidad* en las zonas de destino, estándares que tienen muy en cuenta el estado de conservación del entorno natural, por lo que los esfuerzos para lograr dichos estándares/menciones ambientales incluyen inevitablemente esfuerzos encaminados a la conservación y mejora del medio natural⁵³. Por último, a la actividad turística –y sobre todo a las consecuencias negativas vinculadas a ésta– se debe que la Administración pública comenzase a elaborar *instrumentos de planificación integral* de esta actividad, con la finalidad de proteger y recuperar el entorno natural de los destinos turísticos. Desgraciadamente, en muchas ocasiones tales instrumentos se han ultimado cuando el grado de deterioro medioambiental era ya prácticamente irreversible. Por último, y como conclusión a estas afirmaciones, podría decirse que “*la expectativa de aumentar el número de visitantes contribuye a aumentar los esfuerzos para la conservación y planificación, especialmente cuando la actividad turística es contemplada como una actividad importante en la generación de recursos y empleo.*”⁵⁴.

Para ilustrar lo expuesto en este epígrafe puede utilizarse como ejemplo una modalidad concreta de turismo: el *turismo rural*. En una concepción generalista, se puede definir al turismo rural como aquella actividad turística que se desarrolla en el medio rural y cuya motivación principal es la búsqueda de atractivos asociados al descanso, el paisaje, el deporte en la naturaleza, la cultura tradicional y la huida de la masificación de la ciudad y de otras modalidades turísticas⁵⁵; y a la *oferta turística rural* como el conjunto de alojamientos, instalaciones, estructuras de ocio y recursos naturales y arquitectónicos existentes en zonas de economía predominantemente agrícola⁵⁶. Como cualquier

⁵³ El ejemplo más conocido sería la concesión del distintivo “*Bandera Azul*” a aquellas playas del litoral europeo que cumplan con una serie de requerimientos ambientales y dotacionales.

⁵⁴ SANCHO, A. (Red. y Dir.) et al., *Introducción al turismo...Op.cit*, pág. 248.

⁵⁵ Aunque considera PÉREZ DE LAS HERAS que “[...] como esta definición puede implicar otros sectores como el ecoturismo, el turismo deportivo o el turismo de aventura, quizás es mejor considerar una [definición] que la especifica más: “alquiler de habitaciones o casas en el medio rural y las actividades que pueden realizarse en dicho medio” [...]”. PÉREZ DE LAS HERAS, M., *Manual del turismo sostenible*, Mundi-Prensa, 2004, pág. 106.

⁵⁶ VALDÉS PELÁEZ, L., “El turismo rural en España”, en PEDREÑO MUÑOZ, A. (Dir.) y MONFORT MIR, V. M. (Coord.) et al, *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, 1996, pág. 367.

intervención humana en el medio natural, el turismo rural implica una serie de impactos medioambientales negativos. Pero también genera una serie de beneficios para las comunidades rurales⁵⁷:

a) El turismo rural favorece la recuperación, mejora y conservación del entorno natural y del paisaje, ya que éstos son los principales recursos medioambientales turísticos con que cuentan las zonas rurales y su *éxito* dependerá casi exclusivamente de la calidad y belleza de sus espacios naturales. El poder de atracción de un destino turístico es directamente proporcional a la calidad de sus espacios naturales y a la belleza de sus paisajes, siendo un buen indicador de su situación la cantidad de dinero que los visitantes están dispuestos a pagar o la distancia que están dispuestos a recorrer para poder disfrutarlos. Ejemplos de esta mejora del entorno pueden ser los trabajos de reforestación en muchos destinos turísticos o los destinados a evitar ciertas catástrofes naturales (limpieza y regulación de los cauces fluviales, barreras protectoras contra aludes, cortafuegos y pistas forestales...etc). Al tratarse de un tipo de turismo que se desarrolla dentro de un medio natural, requiere una integración en el entorno desde el prisma de la sostenibilidad mucho mayor que la mayoría de especialidades turísticas⁵⁸.

b) Esta modalidad turística también favorece la recuperación del legado cultural de las zonas de interior, ya que junto con el sentimiento ambiental, es característico de este segmento de la demanda turística el interés por la historia, el arte, la artesanía y la gastronomía de los destinos rurales, como corresponde a un sector de la población con una educación y formación sensiblemente superior a otras modalidades turísticas, fundamentalmente la de

Vid. sobre estos conceptos BARDÓN FERNÁNDEZ, E., "Turismo rural en España. Algunas iniciativas públicas", en *Turismo en el medio rural*, Consejería de Industria, Comercio y Turismo del Principado de Asturias, 1987, pág. 21 (o en *Estudios Turísticos*, nº 94, 1987, pág. 63 y ss.); CASINELLO LORENTE, J., "Situación y perspectivas del turismo en el espacio rural", en el *Encuentro Hispano-Luso de Turismo en Espacio Rural*, Ciudad Rodrigo, 1992; o PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Régimen jurídico del turismo rural*, Tribuna Fitor/Jorge Vila Pradera, 2001, págs. 39 a 52; entre otros.

⁵⁷ VALDÉS, L., "Turismo sostenible y turismo rural", en FERNÁNDEZ VERA, J. (Coord.), LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. y ANTÓN, S.; *Análisis territorial del turismo*, Ariel Geografía, 1997, pág. 135.

⁵⁸ VALDÉS, L., "Turismo sostenible y turismo rural", en URIEL JIMÉNEZ, E. y HERNÁNDEZ MARTÍN, R. (Coords.) et al., *Análisis y tendencias del turismo*, Pirámide, 2004, pág. 165.

sol y playa. Este interés por las manifestaciones culturales de las zonas de destinos tiene el efecto de revitalizar también todos aquellos servicios de carácter cultural, como las oficinas de turismo, las guías gastronómicas y etnológicas, las muestras y exposiciones de artistas locales, los museos relacionados con las actividades rurales, las actividades relacionadas con la enología...*etc.* En definitiva, la frecuentación turística de estas regiones da como resultado un auténtico intercambio cultural entre las poblaciones de acogida y visitante. Una consecuencia de este *interés* por conservar las manifestaciones culturales de las zonas rurales –que al fin y al cabo constituyen un valioso recurso turístico– sería la vigilancia para que las nuevas edificaciones respeten la arquitectura tradicional, tratando por todos los medios de evitar que una eventual desnaturalización de paisaje urbano dé al traste con una actividad con tan buenas perspectivas económicas para las economías rurales como es el turismo rural⁵⁹.

c) En el plano estrictamente económico, el desarrollo del turismo rural implica un aumento de los empleos tanto directos como indirectos, además de su diversificación⁶⁰. Esto da lugar a la *pluriactividad económica* de la zona y a un aumento de los ingresos locales, lo que redundará en el mantenimiento y/o aumento de la calidad de los servicios públicos locales –y de sus actividades en general–, además de ayudar al equilibrio de la balanza de pagos. Otros beneficios vinculados al desarrollo del turismo rural sería la continuidad de las pequeñas comunidades rurales⁶¹, evitando la despoblación de las zonas de interior⁶² y

⁵⁹ En este aspecto, se prefiere la rehabilitación de edificaciones preexistentes a las construcciones de nueva planta. En el segundo caso, se adaptarán los materiales y formas constructivas a los usos tradicionales, pero sin rebajar el grado de funcionalidad y confort de sus usuarios.

⁶⁰ Vid. CARDONA ÁLVAREZ, A. M., CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., “Reflexiones sobre el turismo y el empleo en España: el paro, las políticas de empleo y el papel del turismo en los procesos de creación”, en *Papers de Turisme*, nº 28, 2000, págs. 6 y ss; y AGUDO GUTIÉRREZ, E. y VÁZQUEZ DE LA TORRE, G. M., “El turismo rural como generador de riqueza en zonas rurales: la unión de sinergias futuro esperanzador del turismo rural”, en *Turismo en espacios rurales: VIII congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BINÉ ALCAÑIZ, E. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2006, págs. 305 y ss; entre otros.

⁶¹ El empleo relacionado con el sector turístico permite a la población rural de núcleos tradicionalmente *aislados* del resto del país entrar en contacto con una gran cantidad de personas de variada procedencia, condición social y edad, usuarios de estos servicios turísticos, que de otro modo probablemente no hubieran trasladado hasta tales zonas, permitiendo que la sensación de *monotonía* que afecta a muchos de los pobladores de estas zonas, principalmente a la población más joven, remita lo suficiente como para que buena parte de esta población no sienta la necesidad de emigrar hasta zonas de mayor dinamismo

favoreciendo la continuidad de las actividades agrícolas y de la explotación forestal sostenible. También supone una excelente oportunidad para incorporar a la mujer al mundo laboral. En definitiva, el desarrollo del turismo rural proporciona un elenco de nuevas ideas e iniciativas para que las comunidades rurales prosperen económicamente.

Entre los efectos negativos vinculados con el desarrollo del turismo rural estaría la degradación del medio natural, ya que éste se desarrolla en espacios naturales en muchos casos extremadamente frágiles. El turismo es una actividad que un gran número de personas, por lo que demanda una gran cantidad de suelo, recursos energéticos y recursos naturales como el agua. Por otra parte, necesita infraestructuras de acceso (carreteras, puentes, aparcamientos...*etc*) y de acogida acordes con el volumen de su actividad, lo que indudablemente genera impactos en el entorno natural⁶³. La actividad turística aumenta el riesgo de contaminación tanto del agua como de la atmósfera, así como de perturbación de la flora y fauna como consecuencia de la sobrefrecuentación de los espacios naturales. También pueden existir problemas para gestionar adecuadamente los residuos sólidos urbanos e, incluso, en algunos casos ha llegado a generar problemas de erosión de las cubiertas vegetales en aquellas zonas con mayor afluencia de visitantes.

social. En estos casos existirá por tanto el suficiente “*recambio generacional*”, imprescindible para que estas zonas se mantengan *vivas* social y económicamente en el futuro. Además, el trabajo relacionado con el sector turístico no es ni mecho menos de tanta dureza como el agrícola o ganadero, permite desarrollar el intelecto a través de estrategias de marketing necesarias para mantener una afluencia aceptable de usuarios turísticos, participa de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, puede ser más rentable económicamente que el empleo en el sector primario...*etc*. Todas estas razones hacen que el sector turístico constituya actualmente una oferta de empleo viable y atractiva para ciertos sectores de la población rural. Sobre los efectos positivos del turismo en las comunidades rurales *vid.* el magnífico análisis hecho por BUENDÍA AZORÍN, J. D. Y COLINO SUEIRAS, J. *et al.*, *Turismo y Medio Ambiente*, Civitas, 2001, pág. 140 y ss.

⁶² El entorno natural y su frágil equilibrio se ve amenazado tanto por la sobrefrecuentación humana como por la pérdida de población rural, ya que en algunos lugares el abandono de las actividades agrícolas ha traído consigo una merma importante de los recursos naturales, llegando en casos extremos a la desertización. Algo similar ocurre con el abandono de la ganadería, que desempeñaba una función ambiental muy importante al limpiar de hierba seca y rastrojos el bosque, previniendo así los incendios forestales. Por estas y otras razones, la población de los espacios rurales contribuye a mantener los espacios naturales de carácter antrópico y su paisaje característico, evitando su degradación ambiental.

⁶³ VALDÉS, L., “Turismo sostenible y turismo rural”, en URIEL JIMÉNEZ, E. y HERNÁNDEZ MARTÍN, R. (*Coords.*) *et al.*, *Análisis y tendencias del turismo...Op.cit*, pág. 168.

En el plano socioeconómico, los principales riesgos que comporta son la saturación y congestión de los destinos rurales como consecuencia del exceso de demanda o de su estacionalidad. Además, en muchos casos se llega a la *monoactividad* al abandonarse otras actividades tradicionales menos rentables (agricultura, pesca, artesanía...*etc*)⁶⁴, con los riesgos que esto supone ante un cambio significativo en las preferencias de la demanda turística. También resultan problemáticos la dependencia de empresas procedentes del exterior⁶⁵, la planificación turístico-urbanístico de los municipios rurales, la participación de las comunidades locales en las actividades y beneficios de la actividad turística, así como su resistencia a las nuevas ideas procedentes del *exterior*; la adulteración de la cultura tradicional y de la forma de vida vinculada a ésta, el exceso de oferta, la degradación de los servicios públicos, la ausencia o insuficiencia de formación, la falta de colaboración entre las empresas del sector o la especulación urbanística. La falta de sostenibilidad social del turismo rural puede llegar a generar conflictos entre la población local y la visitante debido a una mayor *competitividad* entre ambos grupos sociales originada por el incremento de precios tanto en los alojamientos (incremento de la especulación) como en los bienes de consumo. Esta última circunstancia, junto con la ya mencionada saturación de los destinos turísticos de interior puede generar en la población local un sentimiento de rechazo al visitante exteriorizada en una conducta antisocial para con éstos. Se produce entonces una “falla” en la *cohesión social* del destino turístico⁶⁶.

⁶⁴ Ya que hay que tener siempre presente que “[...] *estamos ante una actividad complementaria y no ante un producto sustitutivo, pues de lo contrario el objetivo inicial del nacimiento del turismo rural como fuente de diversificación se perdería, incrementándose el problema de la sostenibilidad del medio rural [...]*”. VALDÉS, L., “Turismo sostenible y turismo rural”, en URIEL JIMÉNEZ, E. y HERNÁNDEZ MARTÍN, R. (Coords.) *et al*, *Análisis y tendencias del turismo...Op.cit*, pág. 182.

⁶⁵ Esta es una de las razones por la que las normas autonómicas de ordenación de los establecimientos de alojamiento rural instituyen una serie de requisitos subjetivos para los titulares de estos establecimientos con la finalidad de probar su vinculación al lugar de su ulterior ubicación y/o a una de sus actividades tradicionales, generalmente a la agricultura o ganadería.

⁶⁶ *Vid.* sobre este tema CABRERA MEDINA, J. y DE PABLOS RAMÍREZ, J. C., “Turismo y residencia: conflictos de interés en el marco del desarrollo sostenible”, en *La calidad integral del turismo: V Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) *et al*, Tirant Lo Blanch, 2003, págs. 57 a 70, entre otros.

A pesar de todos estos posibles problemas, tras una valoración *global* de esta modalidad turística se considera que, con una adecuada gestión ambiental, el turismo rural genera muchos más beneficios que perjuicios en las zonas en las que se pone en marcha, considerándose como un instrumento muy valioso para las economías rurales⁶⁷ –frecuentemente debilitadas–, en forma de inyección financiera, aumento del empleo, financiación de la conservación del medio ambiente y nuevas formas de trabajo⁶⁸. Es por ello un mecanismo imprescindible del “*desarrollo rural integrado*”⁶⁹, que se caracteriza por la estimulación del potencial de desarrollo endógeno de un territorio para contribuir a su revitalización socioeconómica y a la diversificación de sus rentas. El turismo rural se configura así como un instrumento adecuado para aumentar la calidad de vida en las zonas rurales del interior. Sin embargo, y como se ha advertido ya, es imprescindible mantenerse vigilantes ante los peligros de una mala gestión de esta actividad. Como advierte CALLIZO SONEIRO⁷⁰, los principales problemas asociados al turismo rural vendrán, en lo social y económico, por su transformación en un “*monocultivo turístico*”, generador de dependencia y colonialismos económicos: *dependencia* desde el punto de vista de la estructura económica de las áreas receptoras a causa de la hipertrofia del sector terciario derivado de su monofuncionalismo; *colonialismo* por la fuerte dependencia de turoperadores extranjeros, que controlan la mayor parte de la demanda turística y que retienen una parte importante de las ganancias en sus países de origen al

⁶⁷ En este sentido, “[...] *el turismo rural ha demostrado que es una forma de turismo que se puede desarrollar en zonas de interior, cuando en sus comienzos se consideraba que era imposible el desarrollo de la actividad turística, y no sólo ha permitido la diversificación económica de las zonas atrasadas, sino también incrementar y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población residente*”. VALDÉS, L., “Turismo sostenible y turismo rural”, en URIEL JIMÉNEZ, E. y HERNÁNDEZ MARTÍN, R. (Coords.) et al, *Análisis y tendencias del turismo...Op.cit.*, pág. 176.

⁶⁸ “[...] *nadie se plantea, pues, la duda de las ventajas del turismo rural como acción «industrial» revitalizadora de las áreas rurales o de las zonas deprimidas: freno a la despoblación; creación de rentas complementarias; conservación del medio ambiente; impulso a la rehabilitación del patrimonio artístico y cultural de los espacios rurales, entre los efectos positivos más evidentes [...]*”. FERNÁNDEZ VERA, J. (Coord.), LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. y ANTÓN, S.; *Análisis territorial del turismo...Op.cit.*, págs. 134 y 135.

⁶⁹ Sobre este concepto *vid.*, entre otros autores, GONZÁLEZ, M^a A., “Turismo rural: experiencias”, en las *III Jornadas de Turismo*, Patronato Provincial de Turismo de Ávila, 1990, pág. 1 y ss; o LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Acción administrativa y desarrollo rural*, Tecnos, 1994, *in totum*.

⁷⁰ CALLIZO SONEIRO, J., *Aproximación a la geografía del turismo*, Síntesis, 1991, pág. 155 y ss.

ser propietarios de muchos establecimientos de alojamiento rural⁷¹.

Desde el punto de vista estrictamente ambiental, ya se ha señalado como un desarrollo turístico mal gestionado puede dar lugar a una degradación a veces irreparable del medio natural en el que se desarrolla. Pero lo más grave de este deterioro ambiental es que provoca una pérdida de calidad de vida de la población residente a cambio de una ganancia para –generalmente– unos pocos inversores. Aquí comienza un *círculo vicioso* que hace que, por querer aumentar las ganancias procedentes del turismo, se destine más y más espacio a esta actividad, mermando los recursos naturales más atractivos para el turismo, con lo que el número de visitantes se reduce y con ello las ganancias, que impulsan en algunas ocasiones a ampliar la oferta en un intento desesperado por recuperar visitantes⁷².

Por esta razón, aunque el turismo rural constituya una oportunidad inigualable para que las pequeñas comunidades de interior aumenten tanto su renta como su calidad de vida en general, a la vez que fija o –incluso– aumenta su población, es necesario gestionarlo adecuadamente para evitar que los perjuicios que éste pueda generar no superen de ninguna manera los beneficios esperados, ya que no debe olvidarse que *“El gran problema que deben afrontar [...] los espacios marginados no es otro que su escasa capacidad de resistencia ante la búsqueda de una rentabilidad rápida y fácil por parte del capital inversor, que desde luego no parece querer correr el menor riesgo. Es pues, la Administración quien debe tomar conciencia de que en el*

⁷¹ Aunque la doctrina señala que la gestión de los proyectos de turismo rural debe ser en primer lugar local, esto choca normalmente con un grave problema: la falta de formación y especialización de la población local. Por esta razón será imprescindible, al menos en los primeros momentos, un cierto grado de colaboración exterior que ilustre a la iniciativa local en la actividad empresarial en que se va a embarcar.

⁷² Como resalta este autor “[...] *La pérdida de los propios atractivos turísticos, provocada por la saturación de un área determinada, es un riesgo tan evidente para el mismo capital invertido que hasta los empresarios menos escrupulosos parecen practicar lo que Picornell Bauza ha denominado la «hipocresía del proteccionismo pragmático»: «debemos proteger el paisaje, porque si no mataremos la gallina de los huevos de oro; se quiere proteger el paisaje no porque sea un valor en sí mismo, sino porque existe el peligro de que la degradación provoque el rechazo de los turistas» [...]*”. CALLIZO SONEIRO, J., *Aproximación a la geografía del turismo...Op.cit.*, pág. 156.

momento actual, esos espacios constituyen una reserva de ocio para la ciudad y, en consecuencia, la vida de los mismos [...] debe ser objeto de subvenciones solidarias”⁷³.

c) La necesidad de una adecuada integración entre la actividad turística y la conservación del entorno natural.

La necesidad de una auténtica integración del factor ambiental en la gestión de la oferta turística como elemento esencial de su competitividad se puede estudiar desde la perspectiva de los principales grupos de agentes que intervienen en la actividad turística: la demanda, los operadores que gestionan la demanda y las áreas receptoras (que forman parte de la oferta)⁷⁴. Desde el lado de la demanda, se aprecia como los consumidores turísticos están guiados en sus decisiones finales por una sensibilidad ambiental cada vez más decisiva⁷⁵. Esta mayor exigencia de calidad ambiental por parte de la demanda es la que justifica que los destinos turísticos pongan en marcha planes y programas ambientales que logren adecuar su oferta a las exigencias de sostenibilidad ambiental, tanto de sus productos principales como de los complementarios. Se trata de ajustar la oferta turística a las exigencias de una demanda que cada vez es más sensible tanto a los impactos ecológicos generados en la construcción de las

⁷³ CALLIZO SONEIRO, J., *Aproximación a la geografía del turismo...Op.cit.*, págs. 157 y 158.

⁷⁴ VERA REBOLLO, F. “Turismo y medio ambiente...Op.cit., pág. 488 y ss.

⁷⁵ “Las sociedades de los países desarrollados están experimentando una creciente preocupación por estas cuestiones. Tanto la denuncia de los especialistas, como las presiones procedentes de los medios de comunicación o la legislación desarrollada recientemente en la Unión Europea, han contribuido a concienciar a la población. Algunas compañías privadas de han sumado a este movimiento verde tras comprender que sus beneficios pueden ser mayores: el cumplimiento de los mandatos legales sobre conservación del medio ambiente puede mejorar la eficiencia en los costes al tiempo que aumenta el atractivo de los productos para el consumidor, además contribuye a ofrecer una buena imagen de la empresa. [...] El caso de los países en vías de desarrollo es muy diferente. Su prioridad es elevar el nivel de vida de sus ciudadanos y su desarrollo económico está basado principalmente en la explotación de los recursos naturales. La difícil situación económica y social ha hecho que muchos países vean el turismo como una actividad rentable, que puede generar un nivel de renta y empleo para su población muy difícil de alcanzar con otras actividades económicas. En este contexto, la preocupación por los problemas medioambientales se considera un lujo [...]”. SANCHO, A. (Red. y Dir.) et al. , *Introducción al turismo...Op.cit.*, pág. 243.

infraestructuras de acogida como a una gestión respetuosa con el medio natural circundante⁷⁶.

Por lo que respecta a los operadores que gestionan la demanda turística, la sensibilidad ambiental de la demanda les lleva a aumentar la oferta de destinos relacionados con el disfrute del medio natural. Pero, además, también se van a interesar por destinos tradicionales de *sol y playa* que cumplan los parámetros de la sostenibilidad ambiental (éstos elevarán sus precios como compensación por el aumento de los costes, lo que en última instancia puede constituirse como un factor de diferenciación en un segmento del mercado aquejado de una fuerte homogeneización).

Por último, respecto a las áreas de acogida, se ha generalizado la preocupación por hacer compatible la actividad turística y la conservación del medio natural. Es una preocupación de todas las Administraciones públicas el reordenar su modelo tradicional de desarrollo turístico hacia uno que cumpla con las exigencias de la sostenibilidad ambiental. En este sentido, uno de sus objetivos preferidos serán los destinos turísticos tradicionales, generalmente ubicados en áreas litorales fuertemente degradadas, aunque sin olvidar los destinos turísticos rurales de las zonas de interior/montaña. Además, uno de los factores que resultan determinantes para la reconversión de los destinos turísticos es sin duda la propia opinión pública de sus ciudadanos, cada vez más interesados en recuperar y conservar tanto su patrimonio histórico-cultural como el natural, y cada vez más vigilantes ante actuaciones turísticas que puedan afectarle negativamente.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, señalaba una serie de objetivos que permitirán compatibilizar el

⁷⁶ “Además debe tenerse en cuenta que el grado de sensibilidad ambiental es directamente proporcional a la madurez de los mercados turísticos y a su capacidad de gasto, por lo que resulta evidente que la demanda más concienciada sobre el papel de los valores ambientales es la más cualificada y la que más interesa a los espacios receptores”. VERA REBOLLO, F. “Turismo y medio ambiente...*Op.cit.*, pág. 488.

desarrollo económico de los países con el necesario respeto a sus ecosistemas naturales⁷⁷:

- a) Respetar y cuidar la comunidad de vida;
- b) mejorar la calidad de vida humana;
- c) conservar la vitalidad y diversidad de la Tierra;
- d) minimizar la destrucción de los recursos naturales no-renovables;
- e) mantenerse dentro de los límites de la *capacidad de carga* de la Tierra;
- f) cambiar las actitudes y prácticas de la población para sustituirlas por la “ética” de la *vida sostenible*;
- g) capacitar a las comunidades para que sean capaces de cuidar su entorno natural;
- h) promover un plan/esquema nacional que integre desarrollo y conservación.

Partiendo de la situación expuesta, HUNTER y GREEN⁷⁸ han propuesto cuatro *vías* esenciales para lograr la sostenibilidad de los destinos turísticos:

1. Apostar por aquellos segmentos de la demanda más cualificados y con una mayor sensibilidad por lo ambiental, cuyo comportamiento es diferente al turismo tradicional de masas y permite a los destinos turísticos conservar con menor esfuerzo sus recursos naturales turísticos.

2. Planificar los recursos para soportar la presión turística, de modo que sea posible gestionar el aumento de la afluencia

⁷⁷ Vid. SANCHO, A. (Red. y Dir.) et al. , *Introducción al turismo...Op.cit*, pág. 244.

⁷⁸ Cit. VERA REBOLLO, F. “Turismo y medio ambiente...Op.cit”, pág. 490.

turística sin que se produzcan menoscabos en el medio natural. Sobre esta trascendental vía se volverá a insistir más adelante.

3. Limitar la cantidad de afluencia turística como medida para adecuarla a la *capacidad de carga ambiental* de cada destino turístico. La fijación de este *quantum* en el número de visitantes es objeto de numerosos estudios doctrinales y de un vivo debate social entre los partidarios de la conservación de los recursos ambientales y los agentes económicos protagonistas del desarrollo turístico en un área concreta.

4. Educar en valores ambientales como vía para la sensibilización ambiental de toda la sociedad, tanto la visitante como la de acogida/residente. Por la propia naturaleza del presente estudio ésta es una vía que excede de su objeto, por lo que no se volverá a insistir en ella.

d) Medidas e instrumentos para la gestión ambiental del turismo.

Conseguir aunar eficiencia socioeconómica y ambiental con un adecuado grado de satisfacción de los clientes es una tarea complicada para la que se han ideado, a lo largo de los últimos años, una serie de medidas e instrumentos que la hagan viable. La finalidad de tales medios no es otro que evitar, paliar y corregir los eventuales perjuicios negativos para el medio ambiente vinculados generalmente con la actividad turística⁷⁹. Aunque los

⁷⁹ Como señala muy gráficamente la propia OMT/WTO, “[...] En definitiva, la política turística más sustentable, desde el punto de vista profesional del sector, es aquella compatible con los objetivos ordinarios de la empresa: el logro de la rentabilidad a largo plazo, es decir, la competitividad (Fayos, 1993). De esta forma se demuestra que la competitividad turística de una nación o destino turístico es el sostenimiento de la actividad en el tiempo, la capacidad de obtener mayores beneficios que los competidores y mantenerlos ante circunstancias cambiantes. La competitividad es, por lo tanto, un concepto a largo plazo, y supone que sólo se puede aplicar a aquella actuación turística que demuestre ser rentable durante el tiempo suficiente y tras haber superado las dificultades que hayan perjudicado a sus competidores. Deberá entenderse que, por el mismo motivo, las acciones políticas que tengan como

impulsores principales de estas vías hacia la sostenibilidad suelen ser en su mayoría las Administraciones públicas, es imprescindible el concurso de todos los agentes implicados en esta actividad (operadores turísticos, empresariado, sociedad de acogida, visitantes...etc) para que puedan obtenerse unos resultados satisfactorios, como se pondrá de manifiesto al analizar cada uno de estos mecanismos en concreto. A modo de síntesis puede decirse que éstos son⁸⁰: a) las nuevas técnicas y herramientas para la gestión de la calidad ambiental; b) la protección de espacios y la declaración de áreas naturales protegidas; c) los instrumentos de comunicación e información ambiental; d) la protección y gestión del litoral frente a la presión urbanizadora y a los mecanismos de transformación; e) los instrumentos de planificación urbanística; y f) la planificación territorial del turismo.

Las nuevas técnicas y herramientas para la gestión de la calidad ambiental consisten básicamente en la implantación de sistemas de *auditoría ambiental* tanto en las diferentes infraestructuras turísticas como en los destinos turísticos de forma global. La finalidad de estos sistemas es detectar los fallos de sostenibilidad y proponer las soluciones posibles. La integración en uno de estos sistemas permite a los partícipes ostentar un distintivo de calidad ambiental visible para sus clientes, pudiendo éstos conocer en cualquier momento qué empresas son sensibles al objetivo de la sostenibilidad ambiental y cuáles no, y en consecuencia elegir unas u otras conforme a sus preferencias (factor precio frente a conservación del medio natural). Como ejemplo de sistemas de gestión ambiental se pueden citar los famosos *Reglamento EMAS* y la *Norma ISO 14001*. Dentro de estas técnicas se pueden incluir asimismo las técnicas de evaluación del impacto ambiental (EIA), aplicable actualmente no solamente a proyectos y obras singulares sino también a planes y programas de carácter turístico⁸¹. Otras técnicas y herramientas

objetivo aumentar la competitividad deberán ajustarse a los horizontes temporales adecuados [...]". SANCHO, A. (Red. y Dir.) et al., *Introducción al turismo...* Op.cit, pág. 273.

⁸⁰ Vid. VERA REBOLLO, F. "Turismo y medio ambiente..." Op.cit, pág. 495 y ss.

⁸¹ Vid. Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

para la gestión de la calidad ambiental serían la posibilidad de gravar con tributos (impuesto, tasa...etc) el uso de ciertos recursos turísticos, destinando la cantidad recaudada a tareas de recuperación del medio ambiente afectado por la actividad turística. El ejemplo más famoso de esta técnica fue la denominada “*ecotasa balear*”, que gravaba la pernoctación en alojamientos hoteleros del archipiélago como medio de allegar fondos para las tareas de recuperación del entorno natural degradado por la sobreexplotación turística. Por último, la técnica de la “*capacidad de carga*” es una de las técnicas más comentadas y discutidas que existen actualmente, y que pretende fijar ciertos límites al número de visitantes de un determinado destino turístico en función de su capacidad para absorber la demanda turística sin que su entorno natural se vea afectado.

La técnica de la protección de espacios y declaración de *áreas naturales protegidas* pretende conjugar las necesidades de protección de aquellos lugares que por sus características naturales sean dignos de una protección privilegiada en relación a las posibilidades de visita y/o estancia en los mismos. De este modo, se pretende gestionar ambientalmente tales lugares sin sustraerlos a las prácticas turísticas o recreativas, ya que por sus características –y las de la demanda turística actual– se han convertido en uno de los recursos naturales turísticos más valiosos a día de hoy. Incluso en la actualidad se considera que el turismo es un factor positivo para la sostenibilidad ambiental de estos espacios, ya que *descubre* su riqueza al gran público y permite asociar actividades turístico-recreativas con otras de carácter educativo-conservacionista⁸².

Otra de las técnicas más habituales en la gestión ambiental de los destinos turísticos consiste en la creación de instrumentos de comunicación e información que refuercen la cooperación entre los diferentes destinos para buscar la complementariedad de sus

⁸² El ejemplo más patente de esta conjunción se da en las denominadas “*Reservas de la Biosfera*” (Menorca, Lanzarote, Urdabai...etc), en las que se combina la protección de sus valores naturales más sobresalientes con el desarrollo socioeconómico de las comunidades locales sitas en su ámbito territorial, otorgándose a los proyectos vinculados al turismo una gran importancia al ser considerados como instrumentos de desarrollo económico y social y de conocimiento/conservación ambiental.

ofertas turísticas al tiempo que se intenta resolver problemas comunes, se ponen en marcha planes, programas, proyectos y *experiencias piloto*; así como redes de información en materia de planificación y gestión sostenible del turismo. Dentro de estos instrumentos se pueden incluir también los programas formativos destinados a los gestores turísticos y los mecanismos informativos hacia las poblaciones de acogida en materia de turismo sostenible, ya que, como se ha advertido ya, el objetivo de la sostenibilidad no es alcanzable sin la participación de todos los sectores implicados en la actividad turística.

La necesidad de mecanismos de protección y gestión del litoral ante la degradación que los procesos de desarrollo turístico generan es la que ha inspirado las principales normas de protección de estos espacios. La fuerte carga ambiental de la vigente Ley de Costas de 1988 no se explica sin este fenómeno de masificación y sobreexplotación del litoral español, sin olvidar por otro lado que uno de los retos principales en torno a esta normativa estriba en coordinar las competencias estatales sobre el dominio marítimo-terrestre con las autonómicas sobre el mismo espacio físico (ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y espacios protegidos...*etc*). La más moderna doctrina científica apuesta por la planificación y gestión *integrada* de estos espacios⁸³, frente a la tradicional separación entre planificación y gestión del litoral, que localice ordenadamente cada actividad conforme a su compatibilidad con las demás actividades susceptibles de realizarse en la franja costera y conforme a su impacto en el medio marítimo-terrestre, sin olvidar las necesidades de recreo y esparcimiento de las poblaciones locales

⁸³ “[...] la preocupación por la protección del litoral remite, entre las posibles vías de trabajo, a la planificación y gestión integrada de áreas litorales (PGIAL). Resoluciones e informes de organismos y programas internacionales (ENVIREG) señalan la planificación integrada de áreas litorales como la vía más apropiada para la explotación sostenible del medio litoral, que permita combinar la conservación del entorno con el desarrollo económico a largo plazo. Con este enfoque se trata de hacer frente a los problemas causados por la falta de coordinación entre diferentes utilizaciones de la costa, conflictos competenciales y ausencia de interrelación entre aspectos físicos y humanos a la hora de elaborar propuestas de uso y gestión. Entre los principios específicos de la PGIAL, debe destacarse la unidad de la zona costera, frente a la concepción separadora de la planificación y gestión convencional, así como la coordinación de las principales actuaciones de las propias administraciones públicas (a diferentes escalas y en los distintos sectores) y de los agentes sociales [...]”. VERA REBOLLO, F. “Turismo y medio ambiente...*Op.cit.*, págs. 498 y 499.

ni los medios tradicionales de subsistencia con base en los recursos económico-alimentarios de la costa.

Por lo que respecta a los instrumentos de planificación urbana, éstos ostentan –o deberían ostentar– un protagonismo trascendental en la planificación de la actividad turística a nivel local. El planeamiento urbanístico, a través de la calificación y clasificación del suelo, la asignación de usos e intensidades edificatorias, la previsión de dotaciones públicas y sistemas generales o de infraestructuras de comunicación va a condicionar de manera determinante el modelo de desarrollo turístico del área de destino. Por esta razón, ni es *posible* un desarrollo turístico al margen de las previsiones del planeamiento, ni una planificación urbanística que se desentienda totalmente de los problemas y necesidades que la actividad turística genera en el espacio a planificar. Los problemas asociados a la planificación urbana del fenómeno turístico se generan en la asignación de usos e intensidades del suelo contrarios a sus características y posibilidades naturales. Otro problema sería el espectacular crecimiento del terreno apto para la urbanización en los instrumentos de planeamiento urbanístico, sobre todo en los espacios situados en la franja costera y zonas adyacentes.

El último mecanismo de relevancia turístico-ambiental es sin duda el más importante de todos tanto por su complejidad como por su potencial ámbito material y espacial (ya que éste último va desde el supralocal al autonómico, estatal e incluso europeo). Se trata de la llamada “*planificación territorial del turismo*”, consistente en consensuar sobre el papel una serie de pautas que deberán cumplir tanto los agentes públicos como los privados en la creación o renovación de cualquiera de los productos y servicios turísticos existentes en su ámbito espacial de aplicación. El objetivo último de estos instrumentos es coordinar la política territorial, urbanística, medioambiental y turística para acabar de una vez por todas con los graves problemas generados por un desarrollo del turismo desordenado y absolutamente descoordinado de las demás políticas con incidencia en el territorio (deterioro paisajístico, falta de vertebración territorial,

déficit de infraestructuras viarias y dotacionales, masificación y sobreexplotación de recursos, escasez de alojamientos de calidad, inexistencia de servicios complementarios...etc). De este modo, la planificación estratégica *sostenible* del desarrollo turístico pretende acabar con un modelo de crecimiento *depredador* de los mejores espacios y paisajes naturales para convertirse en un factor coadyuvante de la conservación ambiental y la revitalización socioeconómica de destinos *maduros* y en decadencia o de destinos subdesarrollados. Ejemplos de estos instrumentos son los conocidos *Planes de Ordenación de la Oferta Turística* (POOT) baleares o los *Planes Insulares de Ordenación* (PIO) canarios.

C. El Derecho del turismo. Contenido y caracteres.

Aunque, como se comprobará *infra*, desde principios del siglo XX existe regulación normativa de la actividad turística, sólo recientemente el fenómeno turístico es objeto de estudio *global* por parte de la doctrina científica, y no como parte del Derecho Público o Privado, sin sustantividad o autonomía propias. Hasta ese momento el fenómeno turístico era un campo de estudio propio de la ciencia economía o de la sociología, pero no del Derecho. Las razones de este “olvido” serían, según CALONGE VELÁZQUEZ y GALLARDO CASTILLO⁸⁴, por un lado la escasa delimitación conceptual de la materia, ya que el legislador no se ha preocupado apenas por definir legalmente términos tan importantes como pueden ser el “turismo”, “turista”, “recurso turístico”, “producto turístico”...etc. Esto se debería –según estos autores– a que son términos que se consideran suficientemente conocidos por todos, ocurriendo frecuentemente que cuando el legislador se decide a definirlos legalmente no hace sino complicar aún más el problema y provocar confusión con las

⁸⁴ Cit. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., y PEDREIRA JIMÉNEZ, J., *Derecho Público del Turismo*, Thomson/Aranzadi, 2004, págs. 21 y 22.

definiciones que de los mismos conceptos han realizado otras ramas del Derecho. Por otro lado estarían sin duda la falta de vocación de permanencia que tradicionalmente han tenido las normas reguladoras del turismo, frecuentemente de rango reglamentario y con una vida muy breve, así como su extraordinaria variedad.

Las primeras definiciones del concepto de *Turismo* se formulan a principios del siglo XX. Entre estas destacan la construida por Guyer-Freuler en 1905 o la elaborada un poco más tarde por la *Escuela Berlinese*, a partir de 1929. Sin embargo, estas primeras definiciones del concepto de turismo ponían el énfasis en el acto del *transporte*, del *viaje* o *tránsito*, cuando la experiencia turística es mucho más que el simple hecho de viajar o desplazarse de un lugar a otro⁸⁵. Una vez superados estos enfoques parciales del fenómeno turístico, HUNZIKER y KRAPP formulan en 1942 unas de las definiciones clásicas del turismo: “*Es el conjunto de relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su lugar de domicilio, en tanto que dichos desplazamientos no están motivados por una actividad lucrativa*”⁸⁶. Esta definición pone el énfasis, como se puede comprobar, en las motivaciones *no lucrativas* del turista.

En cuanto al concepto de Turismo como *concepto jurídico*, aunque ya desde 1905 se venía utilizando en los textos normativos la palabra “turismo”, no sería hasta la Ley 48/1963, *sobre competencia en materia turística*, donde, en su *preámbulo*, se ofreciese por primera vez una *definición* de turismo. Esta norma consideraba que el turismo era el “*movimiento y estancia de personas fuera de su lugar habitual de trabajo o residencia por motivos diferentes de los profesionales habituales en quien los realiza*”. Los elementos constitutivos del concepto de turismo serían, por tanto, el elemento de *movilidad*, ya que será necesario el desplazamiento a lugares diferentes a su lugar habitual de

⁸⁵ PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., y PEDREIRA JIMÉNEZ, J., *Derecho Público del Turismo... Op.cit*, pág. 23.

⁸⁶ *Ídem*, pág. 24.

residencia o trabajo; la *temporalidad*, porque no se trata de una estancia definitiva; y la *intencionalidad*, ya que son viajes con una intencionalidad no lucrativa⁸⁷. Con posterioridad a esta Ley el legislador estatal no ha ofrecido ninguna definición legal de este concepto, renunciando en lo sucesivo a cualquier intento de clarificación de un concepto tan importante para el presente estudio, y lo mismo puede decirse en términos generales del legislador autonómico.

Una solución al “problema” de la ausencia de definiciones *auténticas* del concepto de turismo podría ser el acudir a los convenios internacionales existentes en la materia, donde es posible encontrar algunas definiciones, aunque sean parciales. Existen definiciones del concepto de “turismo” –y de otros conceptos estrechamente relacionados con éste, como “turista” o “excursionista”– en acuerdos internacionales como los de Nueva York, de 4 de Junio de 1954; la Conferencia de la ONU de Roma, sobre el “*Turismo y los Viajes Internacionales*” de 1963; o la Conferencia de Ottawa de 1991 sobre “*Estadísticas de Viajes y Turismo*”. Sin embargo, ninguna de las definiciones aquí recogidas son totalmente satisfactorias. Para la Organización Mundial del Turismo (OMT/WTO), el turismo “*comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior al año, con fines de ocio, por motivos de negocios y otros motivos.*”.

Aunque en principio todos los viajeros interesantes para el turismo se definen como “visitantes” (concepto base de la estadística en materia turística), si se atiende a la definición oficial de turismo proporcionada por la OMT se puede comprobar como todos los viajeros no son *visitantes*⁸⁸. Los criterios para diferenciar los “visitantes internacionales” de los demás *viajeros*

⁸⁷ *Ídem*, pág. 25.

⁸⁸ Para fines estadísticos, el término “visitante internacional” define a “[...] *toda persona que se dirige a un país diferente de aquel donde él o ella mantiene su residencia habitual, y que difiere de aquel que corresponde a su entorno habitual, por un periodo no superior a 12 meses, y cuyo motivo principal de visita no es ejercer una actividad remunerada en el país visitado.*”. VELLAS, F., *Economía y política del turismo internacional*, Síntesis/Fundación Gaspar Espuña CETT, 2004, pág. 22.

son dos⁸⁹: *residencia* (tener la residencia habitual fuera del país visitado) y *motivación* (ajenos a cualquier actividad remunerada, aunque incluyendo los desplazamientos por motivos de negocios). Los *visitantes internacionales* se dividen a su vez en “turistas internacionales” (cuando la duración del desplazamiento es igual o superior a las 24 horas, pernoctando en el lugar de destino) y “visitantes de un día” o “excursionistas” (cuando, como su propio nombre indica, el visitante internacional no pernocta en el lugar de destino).

En cuanto a la legislación autonómica, ésta ha optado mayoritariamente –como se ha apuntado ya– por renunciar a proporcionar una definición global del hecho turístico⁹⁰, centrándose fundamentalmente en dos conceptos⁹¹: el de “*sujetos turísticos*” y el de “*recursos turísticos*”. Así lo hacen numerosas leyes autonómicas, como la Ley 6/1994, de 16 de Marzo, *de Ordenación del Turismo en el País Vasco*; la Ley 10/1997, de 19 de Diciembre, *de Ordenación del Turismo de Castilla y León*; la Ley 1/1999, de 12 de Marzo, *de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid*; o la Ley 6/2003, de 27 de Febrero, *de Turismo de Aragón*, entre otras. También hay leyes autonómicas que definen la “*actividad turística*”⁹², pero no el *turismo* en sí, lo que –aunque sólo sea en situaciones muy concretas– puede llegar a crear una cierta *inseguridad jurídica* en los sujetos relacionados con la actividad turística, sobre todo si se trata de servicios novedosos para ésta.

⁸⁹ *Ídem.*

⁹⁰ Salvo la Ley 6/2003, de 27 de Febrero, *de Turismo de Aragón*, que contiene una definición del turismo en la línea de los convenios internacionales citados. Concretamente, esta norma define al turismo como “*las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a los de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocio u otros motivos.*” (art. 2.f).

⁹¹ PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., y PEDREIRA JIMÉNEZ, J., *Derecho Público del Turismo...* *Op.cit.*, pág. 28.

⁹² Por ejemplo, la Ley 7/2003, de 14 de Febrero, *de Turismo de la Comunidad Foral de Navarra*, define la actividad turística como “[...] *aquella que tiende a procurar el disfrute, el descubrimiento, el conocimiento, la información, la conservación y la promoción de los recursos turísticos, mediante la prestación de servicios de alojamiento, manutención, restauración, ocio, información, mediación, promoción y comercialización, acogida de eventos congresuales, convenciones y similares, y cualquier otra actividad que sea calificada como tal por la Administración de la Comunidad Foral.*” (art. 12.2).

En la ciencia del Derecho, la doctrina se divide entre quienes denominan al sector del ordenamiento jurídico que regula la actividad turística como “*Derecho turístico*”⁹³ y quienes – mayoritariamente– lo denominan “*Derecho del turismo*”⁹⁴. Como señala BLANQUER CRIADO⁹⁵, la primera de las opciones citadas supondría considerar a este sector del ordenamiento jurídico como una rama del Derecho con principios jurídicos autónomos y diferentes a las de las demás ramas del Derecho, lo que no es cierto, por lo que es más correcto hablar de *Derecho del Turismo*, ya que “*no hay tal singularidad de principios diferentes a otras ramas y propios o exclusivos de un supuesto Derecho turístico*” por lo que “*No estamos ante una disciplina autónoma sino vicaria de otras ramas del Derecho*”. Por esta razón, para resolver los posibles problemas jurídicos que puedan surgir en la

⁹³ Como hace –entre otros– ROCA ROCA, para el que “[...] *el turismo no proporciona sólo beneficios y cifras favorables, sino que plantea graves e importantes problemas para la Administración Pública, que ha dado lugar a la necesidad de que se configure una Administración Pública especializada bajo la denominación de “Administración Turística”, que se produzca una regulación jurídica que se integra como sector particular dentro del Derecho Administrativo Español, como “Derecho Administrativo Turístico” y, en algunas ocasiones solo como “Derecho Turístico”, ya que la regulación del turismo alcanza a sectores que se sitúan fuera del tradicional ámbito del Derecho Administrativo, como son las facetas objeto de regulación por el Derecho Mercantil, el Derecho Civil o el Derecho Laboral, entre otros. Así pues, puede afirmarse que el Derecho Turístico se comienza a configurar como una rama del Derecho Administrativo que se encuentra en fase de sustantivización, a la vez que se conecta y se relaciona con otras ramas del Derecho [...]*”. ROCA ROCA, E., “Administración Pública...*Op.cit.*”, págs. 11 y 12. Vid. asimismo PÉREZ DE LA CRUZ BLANCO, A., “Bases para la construcción de un nuevo derecho turístico”, en *Derecho y turismo: I y II Jornadas de Derecho turístico, Málaga (1998-1999)*, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord.) et al, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 1999, págs. 193 a 200; ROBLES ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, A., “El derecho turístico”, en *Estudios de derecho mercantil en homenaje al profesor Antonio Polo*, Editoriales de Derecho Reunidas (EDERSA), 1981, págs. 925 y ss.; PÉREZ BONNIN, E., *Tratado elemental de Derecho Turístico*, Daimon, 1978; AURIOLES MARTÍN, A. J., *Introducción al derecho turístico: derecho privado del turismo*, Tecnos, 2002; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. y CELMA ALONSO, P., *Materiales de derecho administrativo turístico*, Colex, 2003; o CORCHERO PÉREZ, M. y SANDÍN MORA, L., *Introducción al derecho turístico de Extremadura*, Atelier, 2003.

⁹⁴ BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo*, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 20 a 22. Vid. también CABEZAS HERNÁNDEZ, M^a T., “Europa, las regiones y el derecho del turismo”, en *Congreso de Derecho Administrativo Turístico: actas del I congreso sobre Derecho Administrativo Turístico (Cáceres, 16 al 20 de octubre de 2000)*, SORIANO GARCÍA, J. E. (Coord.) et al, Universidad de Extremadura, 2002, págs. 73 a 96; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, 2001; AUGUSTO BENÍTEZ, D., “El Derecho del turismo en Argentina”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 25, 2004, págs.437 y ss.; FERNÁNDEZ ORTEGA, A., *Introducción al derecho para el sector turístico*, Thomson/Paraninfo, 2005; BARBA DE VEGA, J. D. y CALZADA CONDE, M^a A., *Introducción al derecho privado del turismo*, Thomson/Aranzadi, 2003; TUDELA ARANDA, J., “Aproximación al derecho del turismo de montaña y de las estaciones de esquí”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial*, BLANQUER CRIADO, D. (Coord.) et al, Tiran Lo Blanch, 1999, págs. 227 y ss.; o TUR FÁUNEZ, M^a N., “El derecho del turismo en las Islas Baleares”, en *Derechos civiles de España*, Vol. VIII, BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, R. y MARTÍNEZ-SIMANCAS SÁNCHEZ, J. (Coords.) et al, Sopec, 2000, págs.. 4761 y ss., entre otros.

⁹⁵ BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo... Op.cit.*, pág. 21.

actividad turística será preciso acudir a las habituales ramas del Derecho, como son el Derecho Civil, el Mercantil, el Administrativo, el Tributario, e incluso, el Laboral.

Pare este autor, el estudio jurídico del turismo se realiza desde una doble perspectiva: *Subjetiva y Objetiva*. La primera hace referencia a las Administraciones públicas, operadores turísticos, empresarios turísticos y usuarios turísticos. La segunda estudia los recursos y productos turísticos. Por ello, puede decirse que “[...] *el Derecho del Turismo se refiere a determinados sujetos, actividades y bienes*”⁹⁶. Por lo que se refiere a los *caracteres* del Derecho del turismo, para este autor serán los siguientes⁹⁷:

a) El primer rasgo del actual Derecho del turismo es la *Calidad*, ya que el turista actual no renuncia a la comodidad a las que está acostumbrado en su vida cotidiana por el hecho de estar fuera de su residencia habitual. En esto se diferencia fundamentalmente del *viajero*, que no se mueve por comodidad o placer, sino por curiosidad o ansias de aventura.

b) La *huida del Derecho Administrativo* hacia fórmulas instrumentales regidas por el Derecho Privado es la segunda de las características del actual Derecho del turismo; así como la progresiva *publicación del Derecho Privado*, que incidirá inevitablemente en el Derecho constitucional a la “Libertad de empresa” (art. 38 CE).

c) La tercera característica es la *garantía y protección*, tanto de los bienes turísticos como de sus usuarios, siendo un requisito fundamental para la *consolidación* de los destinos turísticos. Por esta razón, en todas las leyes autonómicas de ordenación de la actividad turística existe un catálogo de derechos y obligaciones, tanto de los turistas como de los empresarios turísticos.

d) La cuarta y última característica, y la más importante a efectos de este estudio, es la *interdisciplinariedad* y

⁹⁶ *Ídem*, pág. 22.

⁹⁷ *Ídem*, págs. 24 y ss.

transversalidad del turismo, por afectar a multitud de sectores de la vida sociocultural de un país, como pueden ser la economía, la cultura o la política, lo que posibilita su estudio desde multitud de ciencias –como la economía, la geografía o la sociología– además de por la propia ciencia jurídica.

II. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA MATERIA TURÍSTICA.

A. El papel de la Ley y del Reglamento en la regulación del turismo. La relación actual entre ambas fuentes.

En este epígrafe se va a analizar el papel que posee actualmente la ley y, como contraposición y complemento de ella, el reglamento, en relación a la organización de las actividades del sector turístico: cómo va a influir en la regulación de la prestación de servicios turísticos, en el régimen jurídico de los empresarios turísticos y en la regulación de los derechos y obligaciones de los usuarios turísticos. En definitiva, lo que se trata de dilucidar en estas páginas es la cuestión fundamental de qué rango normativo y, como consecuencia de ello, qué centros de producción normativa son los que van a tener mayor protagonismo y sobre qué áreas van a ejercer su potestad normativa en relación a la materia turística. Para poder responder correctamente a estos interrogantes será necesario diseccionar –al menos someramente– la cuestión fundamental que en el Ordenamiento Jurídico español constituye la *reserva de ley* en materia turística. Para ello será necesario hacer una breve referencia a la teoría general de la *reserva de ley* contenida en la Carta Magna⁹⁸.

⁹⁸ Sobre la *reserva de ley* se pueden consultar, además de los trabajos citados a lo largo de este epígrafe, CALVO VÉRGEZ, J., *Reserva de ley estatal y autonomía tributaria: cuestiones conflictivas*, Dykinson, 2006; BARCELONA LLOP, J., “Principio de legalidad y organización administrativa (gobierno, administración, ley y reserva de ley en el artículo 103.2 de la Constitución”, en *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (Coord.) et al, Vol. III, Civitas, 1991, págs. 2357 y ss.; GARCÍA GARCÍA, J. A., *Reserva de la ley y derecho civil. Las funciones de las normas reglamentarias en el derecho civil*, Civitas, 2006; REBOLLO PUIG, M., “Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del gobierno”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 125, 1991, págs. 7 y ss.; NÚÑEZ NÚÑEZ, J. “Libertad de empresa y reserva de ley”, en *Poder Judicial*, nº 3, 1986, págs. 135 a 152; PULIDO QUECEDO, M., “Reserva del reglamento y concepto de ley (reflexiones al filo de la STC 273/2000, de 15 de noviembre)”, en el *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 3, 2000, págs. 1709 y ss.; o VILLACORTA MANCEBO, L., “Aspectos de la reserva de ley en el sistema constitucional español”, en *Escritos jurídicos en memoria de Luís Mateo Rodríguez*, Vol. I, Universidad de Cantabria, 1993, págs. 519 y ss., entre otros.

La Ley, como expresión de la “*voluntad popular*” y plasmación del principio democrático contenido en la Constitución, y a pesar de la ruptura de la concepción unitaria de la Ley (propia del primer constitucionalismo) debido a la pluralidad tanto de tipos legales como de centros de producción normativa⁹⁹, sigue siendo para el Ordenamiento Jurídico español una norma fundamental e imprescindible, reflejo de la pluralidad democrática de la sociedad articulada mediante el Poder Legislativo personificado en las Cortes Generales. La vinculación tanto *formal* como *material* del legislador a la Constitución y, por ende, a los Derechos y Libertades Fundamentales contenidos en su texto, hacen que la Ley, como expresión de ese Poder Legislativo, no esté al servicio únicamente de la voluntad de la mayoría, sino que debe respetar todos y cada uno de los derechos de los ciudadanos. Tal afirmación es lo que convierte a la normativa con rango legal en un hecho trascendental y fundamental para el nacimiento y desarrollo de las modernas sociedades democráticas. Ello se traduce en una serie de *condicionamientos* para los centros de producción normativa, tanto de rango legal como infralegal. En primer lugar, la necesidad de que las materias que constituyen los *pilares esenciales* de la convivencia de la sociedad democrática sean regulados por Ley o, lo que es lo mismo, por la propia sociedad democrática a través de sus representantes libremente elegidos que se constituyen en Poder Legislativo-Parlamento. En segundo lugar, que se articulen procedimientos legislativos especiales para las cuestiones más importantes, dentro de las anteriores, que exigirán un *quórum* reforzado para su aprobación. En tercer lugar, que se establezcan límites insoslayables en la actuación del Poder Legislativo controlados por un órgano que goce de independencia con respecto a aquél (Tribunal Constitucional). Así se articula, a grandes rasgos, el sistema democrático español. De su análisis puede interpretarse fácilmente que serán las Leyes las que recojan y traduzcan el sistema de participación democrática en la producción normativa concreta.

⁹⁹ Y a pesar así mismo de ciertas tendencias actuales hacia la reducción de su papel a favor de la normativa de rango infralegal.

En cuanto al primero de los elementos del sistema democrático citados –la “reserva de ley”– señala BALAGUER CALLEJÓN¹⁰⁰ que tiene su origen histórico en OTTO MAYER. Se trata de un principio básico del constitucionalismo liberal y anterior incluso a la división de poderes, que perseguía la protección de dos derechos fundamentales: la libertad y la propiedad, piezas clave del credo liberal. Esto constituye un auténtico límite al Poder Ejecutivo –que en esta época está representado por un poder no democrático, habitualmente el monarca– a favor del Legislativo. Sin embargo, el legislador en esta fase inicial no está vinculado aún por el contenido esencial de los derechos y deberes constitucionales, por lo que la materia reservada nominalmente al legislador podía ser transferida libremente al reglamento, burlándose la virtualidad de la reserva legal. Las constituciones eran en estos momentos *sustantivas* y no *normativas*, como ocurre en la actualidad.

En la actualidad la reserva de ley no es ni más ni menos que la materialización de la concepción democrática que poseen las constituciones occidentales. Aunque tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo son poderes absolutamente democráticos –ambos representan a los ciudadanos, art. 1.2 CE–, el *Principio de Participación democrática* se identifica en mayor medida con el Poder Legislativo, que no solo representa a la “mayoría” –como en el caso del Ejecutivo– sino a todos los ciudadanos, incluyendo por supuesto a las “minorías”. Sin embargo, en el sistema constitucional español no existe una *reserva de Parlamento* (salvando el caso de la Ley Orgánica del art. 81 CE) sino una reserva de *potestad legislativa*¹⁰¹. Ello también es expresión del

¹⁰⁰ BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.) et al, *Derecho Constitucional*, Vol. I, Tecnos, 1999, págs.163 y ss.

¹⁰¹ Advierte BALAGUER CALLEJÓN que “La reserva de ley no es, en definitiva, en nuestro sistema jurídico, una reserva de Parlamento, salvo en lo que se refiere a la ley orgánica, que sí implica esa exigencia por su proceso específico de formación (lo que es extensible a otros subtipos legales: ley de armonización, por ejemplo), y respecto de las materias que no pueden ser reguladas a través de otras fuentes con valor de ley. Sí es, sin embargo, una reserva de potestad legislativa, de tal modo que sólo esa potestad (ya sea ordinaria, de urgencia o delegada) puede intervenir en la formación de las materias reservadas a la ley. Ahora bien, todo lo anterior no debe conducirnos a equiparar cuantitativa ni cualitativamente la potestad legislativa ordinaria, ejercitada por el Parlamento, con las demás: el mejor sentido de la reserva de ley lo expresa sin duda la ley del Parlamento.”. BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.) et al, *Derecho Constitucional... Op.cit*, págs. 165 y 166.

“*Principio de División de Poderes*”, impidiendo que la conexión entre el Poder Ejecutivo y la mayoría parlamentaria desnaturalice tal división. El legislador será, por lo tanto, el encargado de regular aquellas materias consideradas como esenciales para el sistema constitucional (recogidas fundamentalmente en el art. 53 CE), pero respetando en todo momento los límites establecidos en la propia Constitución¹⁰². Pero esto no quiere decir, como se comprobará a continuación, que el legislador no se pueda ayudar del reglamento en su trascendental tarea. El artículo 103.1 de la Constitución¹⁰³ consagra el denominado *principio de vinculación positiva* (*positive bindung*), consistente en la necesidad de que cualquier potestad administrativa –en este caso concreto, la potestad reglamentaria– encuentre su origen en la norma constitucional o legal que la crea¹⁰⁴. O, lo que es lo mismo, que la potestad reglamentaria de la Administración debe contar obligatoriamente con la suficiente cobertura constitucional o legal.

El origen de esta teoría del “sometimiento pleno” de la Administración a la ley fue formulada en el primer tercio del siglo XX por autores como MERKL, CARRÉ DE MALBERG, ZANOBINI, KAUFMANN, KÖTTGEN o FLEINER, y recepcionada en España por autores como BALLBÉ, en contra de la opinión de prestigiosos autores como SANTAMARÍA DE PAREDES o FERNÁNDEZ DE VELASCO. Para los teóricos del principio de vinculación positiva de la potestad reglamentaria, la legalidad no solamente limita –*vinculación negativa*–, sino que condiciona y determina toda la actuación de la Administración pública¹⁰⁵. Esta idea sería desarrollada posteriormente por

¹⁰² Tales límites a la actividad legislativa se encuentran fundamentalmente en el artículo 53 CE, que señala con carácter general en su primer número que “*Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a)*”.

¹⁰³ Dispone este precepto constitucional que “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”.

¹⁰⁴ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. y GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución”, en *Documentación Administrativa*, nº 188, 1980, pág. 184.

¹⁰⁵ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. y GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La potestad reglamentaria del Gobierno...*Op.cit.*, págs. 185 a 187. Recuerdan estos autores como “[...] *Los artículos 97 y 103-1º de la Constitución –desarrollo y concreción del principio de legalidad sancionado en el*

GARCÍA DE ENTERRÍA, para quien el principio de legalidad va a operar como cobertura legal de toda la actuación administrativa, a través del mecanismo técnico preciso de la atribución de potestades concretas de actuación a la Administración, sin la cual ésta no puede actuar. El reglamento se convierte de este modo en el complemento necesario de la regulación legal estatal o autonómica, desarrollando sus previsiones para una correcta aplicación práctica a través de las concretas potestades de actuación concedidas por Constitución y la ley.

La actividad reglamentaria, esencial para un ordenamiento jurídico dinámico y eficaz, que pretenda estar permanentemente actualizado y en consonancia con la realidad social, superando la mayor rigidez y lentitud propias de la producción normativa legal, implica un conjunto de límites que deberán respetar en todo momento tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo¹⁰⁶:

a) En primer lugar, la reserva de ley no supone, como regla general, la obligación de regular una materia hasta sus más mínimos detalles, sea cual sea aquélla. La ley debe establecer únicamente el *marco protector irrenunciable* del que gozarán los derechos y libertades regulados, dejando siempre cierto margen de actuación para el reglamento.

b) La segunda exigencia es la “*previsibilidad*” de la normativa reglamentaria. Los ciudadanos deben saber de antemano cuales van ser sus derechos y deberes con el simple análisis de los textos legales, sin que la intervención reglamentaria modifique su *esencia*. El reglamento sólo servirá para conocer el modo concreto en que se pueden ejercer los derechos o cumplir las obligaciones.

c) En tercer lugar –y como función esencial del reglamento– éste va a establecer las *reglas técnicas* necesarias para la

artículo 9-3º– no ha hecho otra cosa que constitucionalizar el nuevo sentido de la relación entre la Administración y la ley al que nos estamos refiriendo; la Administración sólo puede ejecutar las potestades que le hayan sido efectivamente concedidas por la Constitución o por la Ley. [...]”.

¹⁰⁶ BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.) et al, *Derecho Constitucional... Op.cit.*, pág. 168.

ejecución de la ley. Pero también va a servir para integrar los vacíos normativos que impidan la aplicación de la ley o que supongan una confrontación directa con los principios constitucionales.

Por lo que se refiere a la relación entre materia turística y reserva de ley, del análisis histórico de la regulación jurídica de esta materia destaca la preeminencia prácticamente absoluta del reglamento sobre la ley durante casi todo el siglo XX¹⁰⁷, hasta la aparición de la primera ley autonómica ordenadora del turismo, elaborada por la Comunidad Autónoma vasca en una fecha tan reciente como es el año 1994¹⁰⁸. Hasta ese momento las pocas normas de rango legal dictadas en la materia habían tenido un carácter meramente organizativo o competencial. En vista de tal situación numerosos autores, entre los que destaca TUDELA ARANDA¹⁰⁹, se van a interrogar sobre la validez del reglamento

¹⁰⁷ Sobre la potestad reglamentaria de la Administración *vid.*, entre otros REBOLLO PUIG, M., “Juricidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 125, 1991, págs. 7 a 174, y “La potestad reglamentaria en el Estatuto de Autonomía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº 2, 1, 2003, págs. 195 a 234; VILLAR PALASÍ, J. L., “La potestad normativa de la Comunidad de Madrid”, en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, GÓMEZ-FERRER MORANT (*Dir.*) et al, Civitas, 1987, págs. 221 y ss.; CALVO CHINARRO, M^a., “Naturaleza jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria y consecuencias de la pasividad administrativa”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 137, 1995, págs. 239 a 274; CARBONELL PORRAS, E., “La potestad reglamentaria de los Consejeros de la Junta de Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº 2, 1990, págs. 131 y ss.; ESCUÍN PALOP, C., *La potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas*, Tirant Lo Blanch, 1990; MÉNDEZ LIMA, J. L., “La potestad reglamentaria del Gobierno”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, nº 16, 1999, págs. 213 a 260; BRAVO FERNÁNDEZ DE ARAOZ, P., “La titularidad de la potestad reglamentaria”, en *Poder Judicial*, nº 1, 1986, págs. 101 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Reflexiones en torno a la potestad reglamentaria del Gobierno”, en la *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34, 2, 1992, págs. 31 a 42; NIETO GARCÍA, A., “Potestad reglamentaria y reserva de ley”, en *Democracia representativa y parlamentarismo: Alemania, España, Gran Bretaña e Italia*, LÓPEZ PINA, A. (*Coord.*) et al, Servicio de Publicaciones del Senado, 1994, págs. 97 y ss.; JIMÉNEZ MEZA, M., “El Estado democrático participativo y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, en *El Derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, ARISMENDI, A. y CABALLERO ORTIZ, J. (*Coords.*) et al, Vol. I, Civitas, 2003, págs. 485 a 519; GALLEGO ANABITARTE, A., “La potestad reglamentaria constitucional y legal”, en *Derecho europeo comparado sobre ley y reglamento*, ROSADO PACHECO, S. (*Coord.*) et al, Centro de Estudios Ramón Areces, 2003, págs. 11 a 52; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, 1981; ESCUÍN PALOP, C., *La potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas*, Tirant Lo Blanch, 1990; GARCIA MACHO, R., *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, 1988; o BAÑO LEÓN, J. M^a, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria: remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978*, Civitas/Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1991.

¹⁰⁸ Se trata de la ya citada Ley 6/1994, de 16 de marzo, *de Ordenación del Turismo del País Vasco* (*Boletín Oficial del País Vasco* nº 70, de 14 de abril de 1994, págs. 4257 y ss.).

¹⁰⁹ TUDELA ARANDA, J., “La ley y el reglamento en el Derecho del turismo”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, enero-agosto 2001, INAP, págs. 101 y ss.

independiente, es decir, aquel que regula una materia sin el soporte o cobertura de una norma legal¹¹⁰, y su relación con la materia turística. Esta cuestión tiene gran importancia porque el reglamento ha sido durante mucho tiempo la única fuente normativa del Derecho del turismo y su importancia parece que no ha decaído tras la aprobación de las leyes autonómicas reguladoras del turismo. Ello se habría debido, según este autor, más a la voluntad administrativa de contar con un instrumento ágil y eficaz que le permitiese adaptarse y responder con celeridad a las exigencias que pudiesen plantearse, a la necesidad apremiante de ordenar un sector de una importancia económica capital para la economía española obviando la ausencia de cobertura legal existente en la mayoría de casos. En la mentalidad jurídica de los años sesenta del siglo pasado el papel de los Poderes Públicos debía limitarse a dictar normas que asegurasen el crecimiento de las grandes cifras económicas, así como el establecimiento de unas reglas mínimas de *policía turística* y fomento. No había sitio para la ley salvo en materias muy concretas, como la sancionadora, y sí para el reglamento, por su rapidez y adaptabilidad a las circunstancias del momento. La característica esencial de esta primera fase no será, pues, la proliferación de reglamentos, sino la ausencia casi total de leyes que le sirviesen de refrendo. Esta preponderancia de los reglamentos sobre las normas legales en materia turística tuvo varias consecuencias¹¹¹. Por un lado estaría la flexibilidad del ordenamiento turístico, su capacidad para adaptarse a los cambios, lo que hacía que las normas turísticas nacieran sin perspectiva alguna de perdurabilidad en el tiempo. La segunda consecuencia fue la falta de una consideración o perspectiva *global* en relación al turismo por parte de los Poderes Públicos.

¹¹⁰ Una excelente conceptualización de este tipo de reglamento puede encontrarse en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1981, diferenciando de los meros reglamentos *ejecutivos* “[...] aquellos reglamentos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria genérica y denominados “independientes”, autónomas o *praeter legem*, que si bien han de respetar el “bloque de la legalidad formal”, no están, sin embargo, preceptivamente al control del Consejo de Estado; [...]”. En palabras de SANTAMARÍA PASTOR, son aquellos reglamentos “[...] dictados por el Gobierno o la Administración en las materias no reguladas por las leyes, y sin autorización, remisión o apoderamiento alguno por parte de éstas.”. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. I, Centro de Estudios Ramón Areces, Segunda edición, 1998, pág. 305.

¹¹¹ TUDELA ARANDA, J., “La ley y el reglamento...*Op.cit*, págs. 114 y ss.

A pesar de lo que han sugerido numerosos autores, el Derecho no ha sido ajeno en ningún momento a la materia turística. De hecho, es uno de los sectores que más tempranamente llaman la atención de la Administración pública¹¹², viviendo su época de mayor expansión en los años sesenta del pasado siglo. Ha existido una gran producción normativa reguladora del turismo, pero, como se ha señalado, esencialmente de carácter infralegal. La actitud de las Comunidades Autónomas en este ámbito, hasta la promulgación de las primeras leyes ordenadoras del turismo, fue bastante *cicatera* ya que, en aquellas Comunidades Autónomas donde los resultados económicos por cuenta del turismo eran buenos, nada se alteró hasta que éstos estuvieron en peligro; mientras que en aquéllas en las que el turismo tenía menor importancia económica, la materia turística continuó en un posición de relativa marginación por parte de la Administración autonómica. En tal sentido, hasta 1994 la práctica totalidad de Comunidades Autónomas se limitaron a actualizar aquellas normas reglamentarias estatales que por su antigüedad habían quedado obsoletas, cumpliendo con el *principio de legalidad* únicamente en materia de Derecho sancionador¹¹³.

A pesar de que con la promulgación de la Constitución Española de 1978 las Comunidades Autónomas asumieron competencias legislativas en multitud de materias, entre las que figura la materia turística (art. 148.1.18ª CE¹¹⁴), en un primer momento la normativa autonómica en materia turística continuó ostentando habitualmente rango reglamentario –por las razones ya expuestas–, y ello a pesar de incidir sobre una serie de materias reservadas a la ley por la Carta Magna. La primera de tales materias es la referida al Derecho *sancionador*¹¹⁵, reservado a la

¹¹² Desde 1905, con la creación de la *Comisión Nacional para el Fomento del Turismo*. Sobre este órgano y sus herederos *vid.*, entre otros, CAL MARTÍNEZ, R., “La propaganda del turismo en España. Primeras organizaciones”, en *Historia y comunicación social*, nº 2, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Madrid, 1997; o GONZÁLEZ MORALES, C., “La Comisión Nacional de Turismo y primeras iniciativas para el fomento del turismo: la industria de los forasteros (1905-1911)”, en *Estudios Turísticos*, nº 163-164, 2005, págs. 17 y ss.

¹¹³ TUDELA ARANDA, J., “La ley y el reglamento... *Op.cit.*, pág. 121.

¹¹⁴ El reparto competencial en materia turística previsto por la Constitución será objeto de un epígrafe específico *infra*.

¹¹⁵ Sobre el principio de legalidad en materia sancionadora *vid.*, entre otros, MESTRE DELGADO, J. F., “Potestad reglamentaria y principio de legalidad: las limitaciones constitucionales en materia

ley por el artículo 25.1 CE y que, en el mejor de los casos, se encontraba dispersa en leyes autonómicas, muchas de ellas derogadas por las leyes de ordenación del turismo dictadas a partir de 1994¹¹⁶, como ocurriría, por ejemplo, con la Ley valenciana 1/1989, de 2 de marzo, *de Disciplina turística*, derogada por la Ley 3/1998, de 21 de mayo, *de Turismo de la Comunidad Valenciana*. Otras Comunidades Autónomas cumplieron desde un principio la reserva constitucional de ley tanto en materia sancionadora como en la actuación de las Administraciones públicas (art. 103.1 CE). Pionera en este sentido sería la Ley 6/1994, de 16 de marzo, *de Ordenación del Turismo del País Vasco*.

La segunda de las materias reguladas tradicionalmente mediante normas de rango reglamentario es la referida a la *libertad de empresa*, recogida por el art. 38 CE¹¹⁷. Al ser un derecho de la *Sección Segunda* del Capítulo II del Título Primero de la Constitución, si bien su regulación no está reservada a la Ley Orgánica como ocurre con los Derechos fundamentales de la *Sección Primera* (art. 81 CE), sí que estará reservada a la ley ordinaria en virtud del art. 53.1 CE. El problema generado por la regulación infralegal de esta materia se planteaba especialmente grave en relación a las empresas turísticas. En la mayoría de las Comunidades Autónomas se establecían una serie de requisitos específicos para que éstas pudiesen desarrollar sus actividades empresariales¹¹⁸, como por ejemplo la necesidad de contar con una licencia o autorización especial para el inicio de sus actividades o la inscripción en un registro especial. Tales

sancionadora. Comentario a la STC, Casino de Mallorca, 42/87, de 7 de abril de 1987”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 57, 1988, págs. 79 a 88; y más recientemente TOSCANO GIL, F., “La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina de la vinculación negativa de la ordenanza local al principio de legalidad sancionadora”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº 54, 2004, págs. 163 a 191; y SUAY RINCÓN, J., “La formulación del principio de legalidad en materia sancionadora y sus exigencias: una propuesta a partir del estado actual de la cuestión en la jurisprudencia”, en *Justicia Administrativa: Revista de Derecho administrativo*, nº 1, 2001, págs. 7 a 28.

¹¹⁶ GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, M^a V. (*Coord.*) *et al*, *Lecciones de derecho del turismo*, Tirant Lo Blanch, 2000, pág. 31.

¹¹⁷ *Ídem*, págs. 31 y 32.

¹¹⁸ *Vid. ad exemplum* la Orden de 29 de febrero de 1988, de la Consejería de Fomento del Gobierno de Castilla y León, *que regula el expediente de apertura y clasificación o reclasificación de alojamientos hoteleros* (*Boletín Oficial de Castilla y León* nº 56, de 22 de marzo de 1988).

regulaciones se efectuaban habitualmente mediante reglamento sin que, sorprendentemente, se produjese ninguna reacción judicial. En este sentido, se suceden las regulaciones reglamentarias –primero estatales y, a partir de la promulgación de los diferentes Estatutos de Autonomía, autonómicas– de la actividad de las empresas turísticas, como las agencias de viajes o las empresas de alojamiento turístico. Se trata sin duda de auténticos reglamentos *independientes*, sin cobertura legal alguna. Sólo tras la proliferación de leyes autonómicas ordenadoras del turismo a partir de mediados de los años noventa del siglo pasado se solucionaría, al menos aparentemente, el problema de la ausencia de base legal en esta materia¹¹⁹. Esta habría sido la evolución seguida, entre otras, por la normativa turística valenciana¹²⁰, que pasa de estar conformada por una serie de normas reglamentarias que regulaban aspectos sectoriales de la actividad turística (como la Orden de 28 de mayo de 1986, *que regula las condiciones sanitarias mínimas exigibles a los campamentos de turismo y acampadas*; el Decreto 153/1993, de 17 de agosto, *que regula los establecimientos hoteleros*; el Decreto 30/1993, de 8 de marzo, *que aprueba el Reglamento de apartamentos turísticos, villas, chalets, bungallows y similares*; o el Decreto 253/1994, de 7 de diciembre, *que determina los alojamientos turísticos rurales*;), a la regulación general de la materia turística efectuada por la Ley 3/1998, de 28 de mayo, *de Turismo de la Comunidad Valenciana*.

Otro ámbito regulado tradicionalmente mediante normas infralegales ha sido el relativo a la protección de los *consumidores y usuarios*. Esta materia está ubicada en el Capítulo III del Título Primero de la Constitución –*Principios Rectores de la Política Social y Económica*– su regulación también está

¹¹⁹ TUDELA ARANDA, J., “La ley y el reglamento...*Op.cit.*, págs. 132 y ss. Para este autor El desafío estará ahora en determinar de forma precisa el grado de concreción que habrán de poseer estas normas para cumplir con las exigencias constitucionales. En este sentido no sería suficiente que las leyes autonómicas se limitasen a contener una mera alusión genérica al sector empresarial turístico, sino que deberán contener necesariamente los *principios esenciales de su regulación*, aunque –como es regla general en materia de reserva de ley– sin necesidad de una regulación legal exhaustiva.

¹²⁰ GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, M^a V. (*Coord.*) *et al.*, *Lecciones... Op.cit.*, pág. 32.

reservada a la Ley en virtud del artículo 53.3 CE¹²¹. Por tal circunstancia los legisladores autonómicos han incluido en las leyes de ordenación del turismo un catálogo de derechos y obligaciones de los usuarios de servicios turísticos (entre los que puede citarse el derecho a realizar quejas y reclamaciones, a una información veraz, a la calidad de los servicios, a la seguridad del usuario, a la intimidad y seguridad...*etc*), cumpliendo así con la exigencia constitucional¹²². Es muy importante tener en cuenta que en la mayoría de leyes turísticas el cumplimiento de estos derechos y deberes turísticos se considera tan importante para el buen funcionamiento de los servicios turísticos que condicionan la obtención de determinadas subvenciones o la imposición de sanciones al cumplimiento de tales derechos por parte de los empresarios turísticos. Esto demostraría la *interrelación* existente entre la *protección de los consumidores y usuarios* y la *libertad de empresa* y, consecuentemente, la necesidad de su regulación por medio de normas con rango legal¹²³.

También el *medio ambiente* en sus diferentes aspectos –suelo, agua y atmósfera– se va a ver afectado, como no podía ser de otro modo, por la actividad turística. En la Constitución de 1978 el “derecho a un medio ambiente adecuado” está sancionado en su artículo 45 y, como en el caso anterior, se trata de un “*Principio Rector de la Política Social y Económica*”. Por tal razón todo el Ordenamiento Jurídico español –y por supuesto la legislación turística como parte de éste– estará informado por tal principio, debiendo en todo momento tener en cuenta y respetar el medio ambiente. La normativa turística, para cumplir con el mandato

¹²¹ Como es bien sabido, el artículo 53.3 CE dispone que “*El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.*”.

¹²² *Vid. ad exemplum* los arts. 23 a 26 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía; 20 a 24 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón; 12 a 20 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; 20 a 24 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria; 10, 11 y 33 a 35 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha; 30, 31, 35 y 36 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña; 8, 9, 12 y 13 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo en la Comunidad de Madrid; y 15 a 19 de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia; entre otros.

¹²³ GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, M^a V. (*Coord.*) *et al*, *Lecciones... Op.cit*, pág. 33.

constitucional de protección del medio ambiente, se remite a la legislación sectorial en la materia¹²⁴. Concretamente, será en el momento de elaborar la planificación turística cuando los decisores públicos deberán tener presente la protección del medio ambiente¹²⁵. Esta afirmación va a ser uno de los *puntos centrales* sobre los que girará el presente trabajo, como habrá ocasión de comprobar conforme se vaya avanzando en su exposición.

Por otro lado, tanto la *ordenación del territorio* como el *urbanismo* son competencias autonómicas recogidas en el artículo 148.1.3^a CE (“*ordenación de territorio, urbanismo y vivienda*”) y están estrechamente relacionadas con la materia turística. Los instrumentos de planificación de la actividad turística inciden en la ordenación del territorio y en la planificación urbanística, y viceversa¹²⁶. Por la incidencia que tienen sendas materias sobre el *derecho de propiedad* sancionado por el artículo 33 CE, su regulación deberá hacerse en todo caso mediante ley, ya que, como señala el número dos de este artículo, “*la función social de estos derechos [propiedad privada y herencia] delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*”. Como no podía ser de otro modo, la *conexión* más interesante para el presente trabajo de investigación de las existentes entre las materias turística, urbanística y ordenadora del territorio es, sin lugar a dudas, la que ha surgido tras la reciente creación por parte de las leyes autonómicas de ordenación del turismo de la figura de los “Municipios Turísticos”. La regulación legal de esta nueva figura, que constituye el núcleo central de este trabajo, va a influir – aunque menos de lo que debería, como habrá ocasión de

¹²⁴ Vid *ad exemplum* el artículo 32.1 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Normas Reguladoras del Turismo en Andalucía, que señala que “Los establecimientos turísticos deberán cumplir los requisitos mínimos de infraestructura que determine la Consejería competente en materia turística, los establecidos en materia de seguridad, los relativos al medio ambiente, así como los exigidos por la normativa que les sea aplicable.”; o el artículo 14.8 de la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Normas Reguladoras del Turismo en Extremadura, que obliga a las empresas turísticas a “Cumplir las normas vigentes en materia de medio ambiente, construcción y edificación, instalación y funcionamiento de maquinaria, insonorización, sanidad e higiene, seguridad, prevención de incendios y cualesquiera otras de aplicación.”, entre otras.

¹²⁵ GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (Dirs.) y PETIT LAVALL, M^a V. (Coord.) *et al*, *Lecciones...* Op.cit, pág. 34.

¹²⁶ Un ejemplo de esta interrelación entre el turismo y la ordenación del territorio puede encontrarse en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza, que, en sus anexos, va a considerar la planificación turística como una “*actividad de planificación e intervención singular en el ámbito de la Comunidad*”, y lo mismo hará la Ley de ordenación del turismo de Andalucía.

argumentar– tanto en la ordenación del territorio como en el urbanismo, sin olvidar su influencia en la protección del entorno natural.

En España la polémica doctrinal acerca de la validez de los denominados reglamentos *independientes*¹²⁷ arranca a principios del siglo XIX, tras la promulgación de las Constituciones liberales de 1812 y 1845¹²⁸. En este período, autores como COLMEIRO defendían la validez de los reglamentos dictados “espontáneamente”, sin necesidad de previsión legal al efecto, siempre y cuando no afectasen a las materias reservadas constitucionalmente a la Ley¹²⁹. Ya en el primer tercio siglo XX, autores como POSADA HERRERA, FERNÁNDEZ DE VELASCO, GASCÓN Y MARÍN o ROYO-VILLANOVA instituyeron los límites de la potestad reglamentaria en los principios de primacía y reserva legal y en el respeto a los derechos fundamentales, no estando reducida por lo tanto a una mera labor ejecutiva de las leyes. Para estos autores el fundamento latente de sus teorías estaría en la idea de que el campo de la potestad reglamentaria independiente se determina a partir del concepto de discrecionalidad administrativa, tendiendo a desarrollar su virtualidad en el campo de la organización administrativa¹³⁰.

La doctrina contemporánea se divide entre quienes niegan la existencia de reglamentos independientes tras la promulgación de la actual Constitución, entre los que destacan VILLAR PALASÍ¹³¹, VILLAR EZCURRA¹³², GARRORENA¹³³, SAINZ

¹²⁷ Esta clase de reglamentos también son denominados indistintamente por la doctrina como *praeter legem* o *autónomos*.

¹²⁸ Sobre los orígenes de esta polémica *vid.*, entre otros, el estudio monográfico de GARRIGA CALVET, C., “Constitución, ley, reglamento: el nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)”, en el *Anuario de historia del Derecho español*, nº 65, 1995, págs. 449 a 532; o HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L., “La evolución de la potestad reglamentaria en la constitucionalismo francés: Mitos y realidades”, en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 163, 2004, págs. 465 a 494.

¹²⁹ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. y GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La potestad reglamentaria del Gobierno...*Op.cit.*, págs. 202 y 203.

¹³⁰ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. y GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La potestad reglamentaria del Gobierno...*Op.cit.*, págs. 203 y 204.

¹³¹ VILLAR PALASÍ, J. L., *Derecho Administrativo*, Vol. I, Ministerio de Educación y Ciencia/Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978, págs. 167 y ss.

MORENO¹³⁴ o DE SALAS¹³⁵; y los que aceptan su existencia tras la Constitución de 1978, entre los que destacan GARCÍA DE ENTERRÍA¹³⁶, GARRIDO FALLA¹³⁷, CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR y GÓMEZ-FERRER MORANT¹³⁸, DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA¹³⁹, BAENA DEL ALCÁZAR¹⁴⁰, SANTAMARÍA PASTOR¹⁴¹, SÁNCHEZ AGESTA¹⁴², BASSOLS COMA¹⁴³ o EMBID IRUJO¹⁴⁴. Las teorías sobre la validez del reglamento independiente en el Ordenamiento Jurídico español pueden agruparse a su vez en tres posiciones doctrinales diferenciadas fundamentalmente por la extensión concedida a la potestad reglamentaria independiente, respetando en cualquier caso el principio constitucional de reserva de Ley¹⁴⁵. En primer lugar, aquellas que reducen el reglamento independiente a la esfera interna/autoorganizativa de la Administración pública. En segundo lugar, las que aceptan el reglamento independiente en todas aquellas materias no reservadas a la Ley por la Constitución. Y en tercer lugar, aquellos autores que restringen los reglamentos independientes a aquellas materias no reservadas

¹³² VILLAR EZCURRA, J. L., *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. I, Universidad Complutense de Madrid, 1982, págs. 224 y ss.

¹³³ GARRORENA, A., *El lugar de la Ley en la Constitución Española*, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pág. 101.

¹³⁴ DE SALAS, J., “Los poderes normativos de la Generalidad de Cataluña”, en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 205, 1980, págs. 9 a 60; y “Reglamentos de servicios públicos y elementos normativos desgajados de los mismo”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 21, 1979, pág. 270.

¹³⁵ SAINZ MORENO, F., “Reglamentos ejecutivos y reglamentos independientes”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 20, 1979, págs. 124 y ss.

¹³⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, 1980, pág. 182.

¹³⁷ GARRIDO FALLA, F., “Las fuentes del Derecho en la Constitución Española”, en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, Vol. I, VVAA, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pág. 40.

¹³⁸ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. y GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La potestad reglamentaria del Gobierno... *Op.cit.*”, págs. 205 y ss.

¹³⁹ DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *El Régimen Constitucional Español*, Vol. II, Labor Universitaria, 1982, pág. 182.

¹⁴⁰ BAENA DEL ALCÁZAR, M., “Reserva de Ley y potestad reglamentaria en la nueva Constitución”, en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, Vol. I, VVAA, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pág. 304.

¹⁴¹ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo... Op.cit.*, págs. 305 y 306.

¹⁴² SÁNCHEZ AGESTA, L., “La jerarquía normativa en la Constitución”, en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, Vol. I, VVAA, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pág. 1906.

¹⁴³ BASSOLS COMA, M., “Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 88, 1979, págs. 130 y ss.

¹⁴⁴ EMBID IRUJO, A., “Potestad reglamentaria”, en la *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 29, 1991, pág. 104 y 105.

¹⁴⁵ BAÑO LEÓN, J. M., “Los ámbitos del reglamento independiente”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo I, Civitas, 1991, pág. 421. *Cit.* TUDELA ARANDA, J., “La ley y el reglamento... *Op.cit.*”, pág. 103.

a la Ley por la Constitución y que, además, tampoco estén reservadas por el “*principio general de reserva*”, es decir, que tampoco permitirían que los reglamentos sin cobertura legal regulen materias que afecten a la libertad de acción de los particulares¹⁴⁶. Aunque la tercera es la tesis preponderante en la doctrina y jurisprudencia más actuales, se trata de una cuestión esencialmente abierta donde no existe unanimidad ni doctrinal ni jurisprudencial. Como ejemplo de reglamento *independiente* posterior a la Constitución de 1978 puede citarse el Real Decreto 1425/1980, de 11 de Julio, *por el que se crea la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional*, y que se fundamenta directamente, en palabras de la propia norma, en la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno de la Nación por el artículo 97 CE “[...] *sin que, como es obvio, ello suponga interferencia en el despliegue del poder reglamentario que al propio Tribunal concede el artículo segundo, dos de su Ley Orgánica.*”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo aceptó desde principios de los años ochenta del siglo pasado la capacidad de la Administración pública para dictar reglamentos independientes¹⁴⁷. Sin embargo, las tesis mantenidas por el Alto Tribunal acerca de la extensión concreta del reglamento independiente sufrieron una modificación sustancial en apenas un par de años. En un principio el Tribunal Supremo otorgó una extensión máxima al ámbito del reglamento independiente. La Sentencia de 10 de marzo de 1982, amparándose en el artículo 97 CE –“*El Gobierno [...] Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*”–, considera que la capacidad de la Administración para dictar reglamentos independientes únicamente estará limitada por el principio de legalidad, por lo

¹⁴⁶ Así, por ejemplo, mientras que MARTÍNEZ VALMAYOR y GÓMEZ-FERRER MORANT opinan que el ámbito del reglamento independiente abarcaría la organización interna de la Administración, las relaciones de sujeción especial y la actividad prestacional de carácter positivo; GARCÍA DE ENTERRÍA elimina éste último y BASSOLS COMA lo vincula a la reserva *impropia* de Ley. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. y GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La potestad reglamentaria del Gobierno...*Op.cit.*, págs. 205 y ss; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho administrativo...Op.cit.*, pág. 214; y BASSOLS COMA, M., “Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria...*Op.cit.*, pág. 130.

¹⁴⁷ *Vid.* COLOM PASTOR, B., “Reglamento independiente y potestad reglamentaria: cinco años de experiencia constitucional”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 40-41, 1984, págs. 239 a 248.

que éstos podrán regular cualquier materia no reservada material o formalmente –congelación de rango– a la Ley. Así lo explica la citada Sentencia, al considerar que “*La llamada potestad reglamentaria de la Administración pública ha de ejercerse de acuerdo con las leyes, conforme dispone el artículo 97 de la Constitución, y, según el artículo 26 de la Ley de Régimen Jurídico [hoy art. 51 de la LRJAPAC], está prohibido dictar disposiciones administrativas contrarias a las mismas. La Administración pública puede ejercer dicha potestad, no sólo en desarrollo de leyes o principios legislativos, sino cuando no exista norma de rango superior sobre la materia, porque no es posible infringir una ley inexistente, y cuando la Administración regula una materia no regida por normas legales, ni sujeta a reserva legal, no infringe ningún principio de jerarquía, normativa y actúa, por tanto, legítimamente [...]*”.

Esta tesis fue rápidamente sustituida por una mucho más restrictiva, iniciada por la Sentencia de 11 de abril de 1981, y que limitaba el ámbito de los reglamentos independientes a la organización interna de la Administración y a las relaciones de sujeción especial, sobre la base de que “[...] *la potestad reglamentaria de la Administración en la actualidad, reconocida en el artículo 97 de la Constitución, opera con mayor o menor autonomía según se ejerza ad intra (es decir, con fines puramente autoorganizativos) o ad extra (lo que sucede cuando regula abstractamente derechos y obligaciones de los ciudadanos en situación de sujeción general), pues en el primer caso podrían dictarse los denominados reglamentos independientes, que son aquellos que no se fundan en una previa habilitación legal y rigen en el ámbito interno o doméstico de la Administración, en tanto que en los segundos nos encontramos ante los reglamentos ejecutivos caracterizados porque desarrollan una ley previa en ausencia de la cual no puede la Administración proceder a su elaboración [...]*”. Esta doctrina¹⁴⁸ fue confirmada posteriormente por la Sentencia de 18 de mayo de 1983.

¹⁴⁸ Para COLOM PASTOR esta sería la mejor solución posible al problema de la extensión de los reglamentos *independientes* o *autónomos*, “[...] *consistente, en definitiva, en incorporar por vía jurisdiccional la distinción alemana entre reglamentos jurídicos y administrativos y aplicarla a nuestro*

Con la aparición de las nuevas leyes autonómicas ordenadoras del turismo la utilización de las normas reglamentarias no ha desaparecido en modo alguno, pero ahora están circunscritas al desarrollo de la normativa legal previa que le sirve de base – normativa que establece los principios y conceptos básicos del posterior desarrollo reglamentario, tal y como ocurre con carácter general en las demás materias–, y cumpliendo en este sentido con las exigencias constitucionales. El *reto*¹⁴⁹ para esta nueva etapa del Derecho del turismo será planificar la colaboración ley-reglamento de manera anticipada, desde un momento anterior incluso a la propia elaboración de la ley general reguladora de esta materia. En tal sentido, legislador autonómico deberá proyectar desde un principio el Derecho del turismo como un todo unitario, reservándose la ley para aquellos conceptos o principios que deban ser considerados como *principios rectores* de la materia, por poseer mayor vocación de perdurabilidad a lo largo del tiempo, y utilizando el reglamento para su adaptación técnica a la realidad jurídica concreta, susceptible de cambios frecuentes. De esta forma será posible cumplir de manera satisfactoria con la *reserva de ley* a la vez que se articula un sistema flexible de remisiones reglamentarias en esta materia.

Pero el sistema de articulación entre la ley y el reglamento será diferente en función de los Entes territoriales en juego. No será igual la relación entre la ley y el reglamento estatal o autonómico, donde como se acaba de ver rige el principio de vinculación positiva, y la relación que con la ley mantienen los reglamentos elaborados por las Administraciones locales¹⁵⁰. Como advierte la

sistema jurídico público. Ningún precepto constitucional se opone a esta tesis de la sentencia; más bien al contrario, a través de ella se matiza el poder genérico que el artículo 97 otorga a la Administración. Éste tan sólo se podrá utilizar sin habilitación legal para una clase de reglamentos, los organizativos y los que regulan las relaciones de supremacía especial, no para los jurídicos, utilización que por lo demás queda sensiblemente limitada en nuestro ordenamiento por la gran cantidad de reservas de ley que contiene precisamente la Constitución en materia de organización y relaciones especiales de poder.”. COLOM PASTOR, B., “Reglamento independiente y potestad reglamentaria...*Op.cit.*, págs. 246 y 247.

¹⁴⁹ TUDELA ARANDA, J., “La ley y el reglamento...*Op.cit.*, págs. 134 a 137.

¹⁵⁰ Sobre la potestad reglamentaria local *vid.*, además de los trabajos citados a lo largo de este epígrafe, SERRANO PASCUAL, A., “El sistema de fuentes de las Entidades locales (II)”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 3, 2003, págs. 27 a 55; GARCÍA MANZANO, P., “La potestad reglamentaria en el Proyecto de Ley de medidas para la modernización del Gobierno local”, en la *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 2, 2004, págs. 13 a 36; GALÁN GALÁN, A., *La potestad normativa autónoma local*, Atelier,

doctrina¹⁵¹, el estudio pormenorizado de los reglamentos de las Administraciones públicas lleva a predicar la naturaleza singular de la relación ley-reglamento local, en la que existe un mayor grado de *independencia* o de *no sujeción* con respecto a la regla general, encarnada por los reglamentos estatales y autonómicos. Como señala JEREZ CALDERÓN¹⁵², el Pleno de la Corporación Local –que ostenta la potestad reglamentaria– aunque carece de potestad legislativa, posee una legitimación democrática directa, por lo que el reglamento local no puede limitarse a desarrollar o colaborar con la ley estatal o autonómica, sino que tienen una capacidad de conformación dentro del marco establecido por la Ley. Los reglamentos autonómicos no tienen una función puramente ejecutiva de la legislación local o autonómica, sino que poseen un alcance *estatutario*, ya que pueden elegir libremente entre las opciones existentes dentro del marco configurado por la legislación estatal o autonómica. Por esta razón, aunque los reglamentos locales poseen la misma valor jurídico –infralegal– que los emanados por las Administraciones estatal y autonómica, la potestad reglamentaria local goza de un alcance mucho mas amplio, ya que se encuentran *vinculados negativamente* a la ley¹⁵³, por lo que el Pleno de las Corporaciones Locales podrán aprobar reglamentos –*Ordenanzas municipales*– que contengan cuestiones que sin estar reguladas expresamente en la ley no entren en contradicción con ella, y sin exceder el ámbito previsto en la ley *de cobertura*¹⁵⁴.

2001; TOSCANO GIL, F., *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, 2006; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La potestad reglamentaria de las Corporaciones locales”, en *Cuadernos de Derecho Judicial*, nº 29, 1995, págs. 203 a 226; BELLO PAREDES, S. A., *Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español: alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, Universidad de Burgos, 2002; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “La potestad reglamentaria de los Consejos Insulares”, en *Los Consejos Insulares*, BLASCO ESTEVE, A. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2005, págs. 43 a 56; o BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. y GIEURE LE CARESSANT, J. A., *Los reglamentos y ordenanzas locales*, CFPO, 2000.

¹⁵¹ EMBID IRUJO, A., “Potestad reglamentaria...*Op.cit.*”, pág. 105. *Vid.* de este mismo autor “Ordenanzas y Reglamentos municipales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) et al, Civitas, 2003, págs. 507 a 550.

¹⁵² JEREZ CALDERÓN, J. J., “La potestad reglamentaria local”, en *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, AROZAMENA SIERRA, J. (Coord.) et al, Consejo de Estado/Boletín Oficial del Estado, 2002, págs. 62 y 63.

¹⁵³ Al contrario que los reglamentos estatales y autonómicos, que como se vio *supra* están *vinculados positivamente* a la ley, por lo que deben limitarse al desarrollo y ejecución de la normativa de rango legal.

¹⁵⁴ El *principio de vinculación negativa* de los reglamentos locales a las leyes estatales y autonómica está recogido por el artículo 4.2 de la *Carta Europea de la Autonomía Local* (CEAL), que dispone que “Las

El fundamento del diferente alcance de la potestad reglamentaria local en relación a la potestad reglamentaria del Estado y de las Comunidades autónomas ya ha sido apuntado: existe una diferencia de legitimación y, como consecuencia de ello, de capacidad decisoria entre ambos titulares de la potestad reglamentaria, ya que, mientras que el Pleno de las Corporaciones ostenta una legitimación democrática directa –es elegida directamente por los electores–, lo cual le habilita para decidir las opciones más importantes de la vida local; el ejecutivo estatal y autonómico posee una legitimación democrática indirecta o de segundo grado –son elegidos por sus respectivos Parlamentos–, por lo que deben limitarse a la ejecución y desarrollo de lo decidido previamente por el Poder Legislativo¹⁵⁵. Por otra parte, este modo de concebir la potestad reglamentaria local es coherente con el *principio de autonomía local*, ya que entender que los reglamentos locales deben limitarse a ejecutar y desarrollar la legislación estatal y autonómica significaría limitar en exceso el poder de las Entidades locales para decidir sobre los asuntos que les son propios. Sin embargo, el *principio de vinculación negativa* de los reglamentos locales a la ley únicamente jugará en materias que sean competencias propias de los Entes locales –nunca si se trata de competencias delegadas, en relación a las cuales la potestad reglamentaria local será meramente ejecutiva– y siempre que se trate de leyes ordinarias –nunca cuando se trate de Leyes Orgánicas–.

Entidades Locales tienen, dentro de ámbito de la Ley, libertad para su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra Entidad”; y en el artículo 55 TRRL.

¹⁵⁵ Como recuerda este autor, “*Las Corporaciones Locales [...] tienen un carácter representativo en la medida en que la elección de sus miembros se realiza a través de sufragio, universal, libre, directo y secreto (arts. 140 y 141 CE). Si la función de los entes locales fuera puramente ejecutiva, no tendría sentido un sistema de elección democrática de los corporativos locales; antes bien, el sufragio tiene por finalidad que los vecinos elijan a las personas más idóneas para el gobierno de la vida local, precisamente porque tales sujetos van a ejercer funciones decisorias. En otras palabras, sería un contrasentido que los vecinos, en las elecciones municipales, pudiesen elegir entre diversas opciones políticas, y que, sin embargo, las personas así elegidas tuviesen una función puramente ejecutiva. Los corporativos locales no desempeñan una función administrativa en la medida en que no se imitan a ejecutar lo ya decidido por otro, sino que tienen una función política toda vez que pueden elegir, entre diversas opciones, aquellas que crean más convenientes para la vida local.*”. JEREZ CALDERÓN, J. J., “La potestad reglamentaria local...*Op.cit*, pág. 61.

A pesar de que la tesis expuesta en las páginas precedentes es seguida por un importante sector doctrinal, entre los que destacan PAREJO ALFONSO¹⁵⁶, NIETO GARCÍA¹⁵⁷ o FERREIRO LAPATZA¹⁵⁸, no ha sido ratificada por algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo, como ocurre con las Sentencias 179/1985, de 19 de diciembre; 19/1987, de 17 de febrero o 52/1993, de 13 de febrero. En el mismo sentido, y a pesar de que la doctrina mantiene la vinculación negativa del reglamento local también en relación con los reglamentos estatales y autonómicos¹⁵⁹, la jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que en este supuesto las Ordenanzas locales están vinculadas *positivamente* a aquéllos –tal y como sucede con los reglamentos estatales y autonómicos con respecto a sus leyes de cobertura–, sin dejar ningún capacidad innovadora a la potestad reglamentaria local, que deberá limitarse al desarrollo y ejecución de los reglamentos estatales y autonómicos¹⁶⁰. Entre las Sentencias del Tribunal Supremo que sostienen esta tesis pueden citarse la de 3 de marzo de 1984, que declara que “[...] *dadas las previsiones sobre las Ordenanzas de las previsiones del mismo [del Real Decreto], la identidad de Normas había de ser total, ya que sólo se trataba de la adaptación de unas a otro, por lo que no debieron ser ni más ni menos restrictivas que las del indicado precepto, de indudable rango superior [...]*”.

En cualquier caso, la validez de un reglamento local que contenga previsiones no recogidas por la ley de cobertura, sin extralimitar su ámbito material, deberá enjuiciarse necesariamente conforme a dos criterios fundamentales¹⁶¹: En primer lugar, el reglamento local podrá regular todas aquellas cuestiones que posean una finalidad *instrumental* para ejercicio y la eficacia de las competencias locales, estableciendo, por ejemplo,

¹⁵⁶ PAREJO ALFONSO, L. J., *La potestad normativa local*, Marcial Pons/Diputación Provincial de Barcelona, 1998.

¹⁵⁷ NIETO GARCÍA, A., *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, 1993, págs. 133 y ss.

¹⁵⁸ FERREIRO LAPATZA, J. J., *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons/Diputación Provincial de Barcelona, 1993, págs. 48 y ss.

¹⁵⁹ JEREZ CALDERÓN, J. J., “La potestad reglamentaria local...*Op.cit.*, págs. 72 y 73.

¹⁶⁰ Sobre esta jurisprudencia *vid.* SANCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, Reglamentos, Planes Urbanísticos, Normas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2000, págs. 85 y ss.

¹⁶¹ JEREZ CALDERÓN, J. J., “La potestad reglamentaria local...*Op.cit.*, págs. 64 y ss.

modulaciones a la libertad de empresa del artículo 38 CE (materia reservada a la ley con gran trascendencia, como se ha visto, en materia turística) o un régimen sancionador no previsto en la ley de referencia, si con ello se asegura la eficacia de la regulación contenida en la Ordenanza local¹⁶². En segundo lugar, el reglamento local deberá limitarse a regular aquellas cuestiones que resulten estrictamente necesarias para el correcto ejercicio de la competencia local. Esto quiere decir que la regulación de las competencias locales en relación a aquellos extremos no previstos en la legislación estatal o autonómica realizada por el reglamento local deberá ser en todo caso proporcional y ajustada al cumplimiento de los fines municipales, abarcando tanto aspectos secundarios (como la citada modulación de la libertad de empresa) como las cuestiones de mayor importancia (por ejemplo, la tipificación de infracciones y sanciones).

B. La polémica en torno a la oportunidad de una ley general en materia turística.

Como señala el título de este epígrafe, la cuestión a dilucidar en estas páginas no es la relativa a la necesidad de cumplir con la reserva legal que afecta a determinadas materias relacionadas con el turismo –que puede ser satisfecha mediante leyes sectoriales, regla general hasta 1994–, sino la necesidad o no de elaborar una ley *general* en materia turística, que regule de forma integral esta actividad. Como advierte TUDELA ARANDA¹⁶³, lo primero que debe despejarse es la duda de si es posible una regulación unitaria y sistemática de la materia turística, dado su carácter *intersectorial* y *poliédrico*¹⁶⁴. Por otro lado, ha de evitarse con

¹⁶² Vid. la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1995 y el dictamen del Consejo de Estado 1749/94, de 23 de febrero de 1995.

¹⁶³ TUDELA ARANDA, J., “La ley y el reglamento... *Op.cit.*, págs. 119 y ss.

¹⁶⁴ Como advierte este autor, resulta “[...] *inegable que una de las características fundamentales de la actividad turística es la de su naturaleza poliédrica. Es esta una nota puesta de manifiesto unánimemente por la doctrina y fácilmente reconocible si se examina siquiera superficialmente el amplio abanico de*

carácter general la regulación legal innecesaria de materias, que acaban por no cumplirse, generando la desconfianza de los destinatarios y el desprestigio de la ley¹⁶⁵. En todo caso, el factor político tiene cierto peso en la decisión final, ya que si lo que pretenden los decisores públicos es hacer una regulación del sector turístico con una fuerte *impronta política*, regulándola de una forma *sistemática y unitaria*, deberá utilizarse para ello una norma de rango legal. Por el contrario, si lo que va a prevalecer en la regulación turística son los aspectos *técnicos*, sin una visión política y general de la materia, la ley se hace innecesaria y sería mas conveniente recurrir a normas de rango reglamentario.

En segundo lugar, para este autor resulta fundamental interrogarse sobre el carácter *principal o secundario* que en cada Comunidad Autónoma posee la materia turística en relación a las demás materias con las que está interrelacionada (medio ambiente, urbanismo, economía...*etc*). Si se considera que tiene una posición secundaria, la regulación unitaria de la materia turística carece de sentido porque con ello no se llegaría a satisfacer ningún bien superior. Pero es que, además, ello resultaría imposible debido a que la mayor importancia de las demás materias “ahogaría” cualquier intento de regulación unitaria del sector. Si por el contrario, y como opina este autor, el turismo posee, por su importancia económica en las sociedades modernas, una importancia *principal* –primera opción–, la regulación unitaria no solo es posible sino que es totalmente necesaria, ya que va a servir a todos los sectores interrelacionados –medio ambiente, urbanismo, ordenación del territorio, protección del patrimonio histórico-artístico...*etc*– y no sólo a los objetivos

normas consideradas turísticas. Junto a los conceptos más estrictamente turísticos como los de Administración turística, recursos turísticos o empresa turística, la normativa turística regula, y no precisamente de forma incidental, cuestiones medioambientales, urbanísticas, relativas al patrimonio histórico o a la ordenación del territorio, etc. Pues bien, esta diversidad es la que se presenta como un primer obstáculo para una posible ley de ordenación general de la materia. la respuesta ha de ser clara. Precisamente esa diversidad es argumento por sí solo suficiente para en la mayoría de las ocasiones hacer recomendable una regulación de este estilo.” Sin embargo, la respuesta última vendrá condicionada por, entre otros factores, la importancia que posee la actividad turística en cada Comunidad Autónoma, como se verá a continuación. *Ídem*, pág. 124.

¹⁶⁵ Vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. “Lo público y la acción administrativa: el fantasma de la corrupción”, en *Luis Jordana de Pozas. Creador de ciencia administrativa*, Universidad Complutense, 2000, págs. 86 y ss. *Cit. ídem*, pág. 122.

estrictamente económicos. En tal caso, la ley general turística actúa como el instrumento de ordenación unitaria de intereses contrapuestos, encarnando la concepción que de la actividad turística tiene el poder político en un determinado momento y lugar. De este modo, el modelo turístico no se va a construir de espaldas a los demás valores recogidos por la Constitución, sino contando con ellos, para crear así un nuevo modelo turístico que sustituya o, al menos, complemente al tradicional turismo de masas, permitiendo la adecuada supervivencia del sector turístico español sin perder competitividad y rentabilidad. La aprobación de una regulación general de la actividad turística va a suponer una *llamada de atención* en toda regla –tanto al sector turístico como a la sociedad– sobre la importancia económica y social del turismo y, fundamentalmente, sobre la necesidad de un cambio de “cultura turística”, capaz de adaptar la oferta turística a la nueva configuración de la demanda nacional e internacional.

III. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA TURÍSTICA.

A. Breve referencia al sistema de distribución de competencias.

Con la Constitución Española de 1978 nace el sistema de organización territorial vigente en la actualidad. Su artículo 2 dispone que “*La Constitución [...] reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”. Además, dedica todo su Título VIII a la “*organización territorial del Estado*”, estableciendo en el primer artículo de éste –el 137– que “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. Esta autonomía se vuelve a proclamar, ahora de forma individual, para los municipios en el artículo 140 CE: “*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de autonomía jurídica plena [...]*”; para las provincias en el 141.2 CE¹⁶⁶; y para las Comunidades Autónomas en el 143.1 CE¹⁶⁷.

En vista de estos tres preceptos constitucionales se puede concluir que en el Estado Español existen tres Administraciones territoriales: el Estado –como administración central–, las Comunidades Autónomas y la Administración Local –Municipios y provincias–. España es pues, a día de hoy, un estado descentralizado en el que se ha llevado a cabo una *doble descentralización*¹⁶⁸:

¹⁶⁶ Dispone este precepto constitucional que “*El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u oras Corporaciones de carácter representativo.*”.

¹⁶⁷ Reconoce este artículo que, “*En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.*”.

¹⁶⁸ GUILLÉN GALINDO, M. A., “La distribución de competencias en materia turística” en *I Congreso Universitario de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al., Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 38 y 39.

- Una *descentralización administrativa*, propia de los entes locales, con competencia para la gestión de numerosas competencias –reguladas en la normativa local básica (fundamentalmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de Bases de Régimen Local*) –, pero sin potestad legislativa, por lo que están sometidos en su actuación a la legislación sectorial estatal y autonómica. Las “ciudades autónomas” de Ceuta y Melilla no gozan de potestad legislativa, por lo que pertenecen a este grupo.

- Una *autonomía política*, que corresponde –además de, obviamente, al Estado– a las Comunidades Autónomas, y que se traduce en la concesión a éstas de *potestad legislativa*, es decir, la capacidad de que una cámara de representantes a nivel autonómico pueda dictar normas de rango legal en el marco de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y dentro de sus respectivos ámbitos territoriales.

Por todo ello se podría definir a nuestro Estado como un “*estado compuesto*”, que es aquél que distribuye su poder legislativo entre diferentes entes territoriales, lo que posee una gran trascendencia práctica, ya que podrán existir, junto al legislador estatal, tantos legisladores autonómicos como Comunidades Autónomas se constituyan; y, en segundo lugar, podrán existir, junto al ordenamiento jurídico estatal, tantos ordenamientos jurídicos autonómicos como Comunidades Autónomas se constituyan¹⁶⁹.

Por lo que se refiere al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹⁷⁰,

¹⁶⁹ Recuerda GUILLÉN GALINDO que, “Como es sabido, en la actualidad, tras la aprobación en 1995 de los últimos Estatutos de Autonomía, los correspondientes a Ceuta y Melilla [...], todo el territorio nacional se encuentra dividido en Comunidades Autónomas, diecinueve en total. Esta generalización del proceso autonómico a todo el territorio español, hace que actualmente coexistan dieciocho centros de producción legislativa (uno estatal y diecisiete autonómicos), y en consecuencia, también dieciocho ordenamientos jurídicos distintos. Coexistencia, como es obvio, no exenta de dificultades.”. Ídem, pág. 39.

¹⁷⁰ Sobre este tema se pueden consultar los estudios de BAÑO LEÓN, J. M^a, “El ejercicio de las competencias estatales y la diversidad competencial de las Comunidades Autónomas”, en la *Revista Valenciana d’Estudis Autònomic*, n^o 8, 1987, págs. 247 a 258; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “Un

en primer lugar habría que intentar precisar lo máximo posible el significado del término “competencia”. Para BALAGUER CALLEJÓN¹⁷¹ el concepto de *competencia* se pueden definir como el “conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación para las que un ente territorial de Derecho público se haya habilitado para actuar sobre un determinado sector de la realidad social”. Por “atribución” debe entenderse el título habilitante para actuar sin modificar el ordenamiento jurídico ni la realidad material, y que depende de un acto de voluntad del ente territorial que actúe. Por “potestad” deberá entenderse la capacidad jurídica de producir actos modificativos del ordenamiento jurídico o de la situación jurídica de terceros. Por “facultad” se entenderá la habilitación para actuar a discreción, partiendo de un presupuesto jurídico objetivo. Por último, la “materia” no sería sino un determinado sector de la realidad social sobre el que se va a aplicar alguna de las anteriores capacidades de actuación. También resulta imprescindible precisar el concepto jurídico de “orden competencial”, que es definido por este autor como el régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas instituido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las restantes leyes que van a delimitar el ejercicio de las atribuciones conferidas –el

supuesto especial de distribución competencial: competencias económicas, Estado y Comunidades Autónomas”, en *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, GARCÍA MEXIA, P y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, P. (Dir.) et al, Montecorvo, 2003, págs. 467 y ss; GALVEZ RUIZ, M^a V. y CÁLIZ CÁLIZ, R., “La atribución de competencias a propósito de la Sentencia de 2 de noviembre de 1995 de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo”, en *Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, HINOJOSA MARTÍNEZ, E (Coord.) et al, 1998, Comares, págs. 241 y ss.; ALBERTÍ ROVIRA, E., “Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las “bases normativas” en la jurisprudencia constitucional”, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 18, 1986, págs. 141 y ss.; JIMÉNEZ ASENSIO, J., “Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional”, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 42, 1994, págs. 53 y ss; BAYONA I ROCAMORA, A., “Interés, distribución de competencias y armonización en el sistema autonómico español”, en la *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 10, I, 1994, págs. 27 a 62; NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Aspectos relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas litorales”, en *Estudios sobre el régimen jurídico de los vertidos de buques en el medio marino*, PERNÁS GARCÍA, J. J., MEILÁN GIL, J. L. y GARCÍA PÉREZ, R. (Coords.) et al, Aranzadi, 2006, págs.155 y ss.; MARRERO GARCÍA-ROJO, A., “Algunas notas sobre la discrecionalidad en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Discrecionalidad administrativa y control judicial: I Jornadas de estudio del gabinete jurídico de la Junta de Andalucía*, GONZÁLEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, N. e HINOJOSA MARTÍNEZ, E. (Coords) et al, Civitas/Junta de Andalucía, 1996, págs. 57 a 64; o ALONSO DE ANTONIO, J. A., “El artículo 149 de la Constitución y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 91, 1998-1999, págs. 9 a 80;

¹⁷¹ BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.) et al, *Derecho Constitucional... Op.cit.*, pág. 278.

denominado *bloque de la constitucionalidad*¹⁷². El *orden competencial* no alude a algo estático ya que depende de la delimitación de las competencias en cada sector concreto y, además, porque a lo largo del tiempo esta delimitación de competencias ha variado respecto de algunas Comunidades Autónomas, que han visto aumentadas sus potestades con nuevas transferencias o trasposos¹⁷³.

En relación a la distribución concreta de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, habría que advertir que el momento político en el cual se elabora la Constitución hizo que las tensiones políticas que existían se trasladasen a la hora de distribuir las competencias, optando por una distribución competencial *de consenso*, pero que no era ni mucho menos la ideal desde el punto de vista jurídico. También sería necesario tener presente que, al existir en la Constitución distintas *vías* para acceder a la autonomía, unido a que el propio principio de autonomía permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias diferenciadas, el constituyente optó conscientemente por la heterogeneidad competencial en el ámbito autonómico¹⁷⁴. En cuanto a la *técnica* de distribución de competencias, la Constitución –y a pesar de lo que pudiese parecer en una primera aproximación a ésta– no establece directamente competencias a favor de las Comunidades Autónomas. La Constitución se limita a establecer un listado de competencias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades

¹⁷² *Ídem*. Sobre el llamado “*bloque de la constitucionalidad*” *vid.*, entre otros, RUBIO LLORENTE, F., “El bloque de la constitucionalidad”, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 27, 1989, págs. 9 y ss.; REQUEJO RODRÍGUEZ, P. “Bloque constitucional y Comunidades Autónomas”, en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 22, 1998, págs. 117 a 142; BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., “El bloque de la constitucionalidad”, en *Aranzadi Civil*, nº 2, 2001, págs. 2173 y ss.; LORENZO RODRÍGUEZ-ARMAS, M., “Reflexiones en torno al concepto de bloque de la constitucionalidad”, en *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, MORODO LEONCIO, R y DE VEGA, P. (Coords) *et al*, Vol. IV, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2001, págs. 2609 y ss.; APARICIO PÉREZ, M. A., “Sobre la configuración del modelo territorial de estado y el bloque de la constitucionalidad”, en *El constitucionalismo en la crisis del estado social*, GARCÍA HERRERA, M. A. (Coord.) *et al*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 1997, págs. 531 y ss; PINIELLA SORLI, J. S., *Sistema de fuentes y bloque de la constitucionalidad: encrucijada de competencias*, Bosch, 1994; o FAVOREU, L., “El bloque de la constitucionalidad”, en la *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 5, 1990, págs. 45 a 68; entre otros.

¹⁷³ *Ídem*.

¹⁷⁴ GUILLÉN GALINDO, M. A., “La distribución de competencias...*Op.cit.*, pág. 40.

Autónomas, pero deberán ser los Estatutos de Autonomía que éstas aprueben los que determinen las competencias que cada Comunidad Autónoma decide asumir como propias. Así lo disponen el artículo 147.2 d) CE: “*Los estatutos de autonomía deberán contener: [...] d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a los mismos.*” y el artículo 148.1 CE: “*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...]*”.

El sistema asumido por la Constitución es el llamado de “*doble lista*”, con *cláusula de cierre*¹⁷⁵. Por un lado, el artículo 148 CE establece –como se ha visto– las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía. Lo habitual ha sido que las Comunidades Autónomas agoten esta lista, asumiendo tantas las competencias como permite el texto constitucional. Por el otro lado, el artículo 149 CE enumera las competencias atribuidas al Estado, que –a diferencia de lo que ocurre con las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas– no necesitan de ningún título de atribución posterior–, gozando de competencia *exclusiva* sobre ellas para asegurar su poder de decisión respecto de aquellos elementos estructurales básicos que sostienen la construcción entera del Estado¹⁷⁶.

Dentro del sistema constitucional de competencias hay ocasiones en las que una misma materia está atribuida en su totalidad bien al Estado o bien a las Comunidades Autónomas, pero en otros casos se van a distinguir varias funciones sobre la misma materia: *legislación básica, normas básicas, coordinación, desarrollo, fomento...etc.* Por esta razón resulta imprescindible conocer de qué tipos de competencia gozan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas.

¹⁷⁵ *Ídem*, pág. 41.

¹⁷⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico”, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 5, 1982, págs. 249 y ss. *Cit.* GUILLÉN GALINDO, M. A., “La distribución de competencias...*Op.cit.*, pág. 41.

En una primera aproximación a las competencias estatales debe partirse necesariamente del hecho de que –de acuerdo con la doctrina constitucional¹⁷⁷– el término “Estado” es utilizado de modo ambivalente (o “*anfibia*”, como dice la propia jurisprudencia constitucional) tanto por la Constitución como, a partir de ésta, por la legislación. Sin embargo, por “Estado” debe entenderse exclusivamente el conjunto de instituciones habilitadas para el ejercicio de competencias, facultades, potestades o atribuciones sobre la totalidad del territorio del Estado. No se trata por lo tanto al *Estado global*, que lógicamente también incluye a las Comunidades Autónomas, que forman parte de éste, sino al *Estado como conjunto de poderes generales o centrales* personificados en las Cortes Generales y el Gobierno de la Nación¹⁷⁸. Vista la heterogeneidad existente en materia de competencias estatales, la doctrina suele clasificarlas centrándose en su dimensión *funcional*, es decir, en relación al papel que van a desempeñar en la delimitación de las atribuciones autonómicas sobre la misma materia¹⁷⁹:

a) *Competencia exclusiva y excluyente del Estado*: legislación y ejecución. Sólo se produce en contadas ocasiones, ostentando el Estado toda la competencia sobre esa materia, tanto legislativa como ejecutiva, con exclusión de cualquier tipo de intervención de las Comunidades Autónomas (Por ejemplo la competencia sobre “*Defensa y Fuerzas Armadas*”, artículo 149.1.4ª CE).

b) *Competencias compartidas*: legislación básica del Estado con desarrollo normativo y ejecución de las Comunidades Autónomas. En este caso la Constitución reserva a Estado la “*legislación básica*” o las “*bases*” de determinada materia (no confundir con las “*leyes de bases*” del artículo 82 CE, que se elaboran únicamente en casos de delegación legislativa). El desarrollo legislativo y su ejecución corresponderán a las Comunidades Autónomas –por ejemplo, la competencia estatal para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones

¹⁷⁷ Vid. *ad exemplum* la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio.

¹⁷⁸ BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.) et al, *Derecho Constitucional... Op.cit.*, pág. 279.

¹⁷⁹ BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.) et al, *Derecho Constitucional... Op.cit.*, págs. 279 a 281.

públicas, y su desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas (artículo 149.1 18ª CE)–. Tanto las competencias del Estado como las de las Comunidades Autónomas son *exclusivas*, aunque únicamente sobre un aspecto concreto de la materia: sobre las bases el Estado y sobre su desarrollo y ejecución las Comunidades Autónomas. A pesar de ello, esta modalidad competencial es calificada por la doctrina mayoritaria como “*compartida*”, ya que recae sobre distintas atribuciones una misma materia.

c) *Competencias compartidas*: legislación exclusiva estatal y ejecución autonómica. En esta clase de competencias corresponderá al Estado la totalidad de la regulación normativa, dejando para las Comunidades Autónomas su mera ejecución (por ejemplo, en materia penitenciaria, artículo. 149.1.6ª CE). Otras veces el Estado poseerá la facultad de *coordinar* una serie de materias “transversales” con el objetivo de asegurar la eficacia y funcionamiento del sistema (por ejemplo, en relación al comercio exterior, la hacienda pública, la planificación de la actividad económica, la seguridad pública...*etc*, artículos 149.1.10ª, 13ª, 14ª, y 29ª CE).

d) *Competencias concurrentes*. Este tipo de competencias tienen lugar en los estados federales, teniendo lugar cuando sobre una determinada materia pueden ejercitar sus atribuciones varios entes de forma simultánea, con la singularidad de que la legislación del Estado Federal *desplazará* la legislación de los Estados federados. En España no existe el presupuesto técnico que habilite a este tipo de actuaciones concurrentes, ya que –entre otras razones– no es un estado *federal*, sino *autonómico*. Lo que sí existe en el texto constitucional es una serie de materias en las que se produce una cierta *conurrencia* basada en el *auxilio* y *lealtad* recíprocas, pero sin llegar a situaciones conflictivas (por ejemplo, en materia de medio ambiente, pesca, medios de comunicación...*etc*, artículos 149.1.23ª, 19ª, 20ª, y 27ª CE)¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Sobre este tipo de competencias *vid.* PEÑARRUBIA IZA, J. Q., “Prevalencia, coordinación y preferencia en el ejercicio de competencias concurrentes”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 149, 1999, págs. 131 a 164; MINGO DE MIGUEL, A., “Competencias concurrentes y

En el ámbito autonómico la doctrina suele hacer referencia no a la dimensión *funcional* de las competencias, como en el caso estatal, sino a los diferentes *ámbitos materiales* sobre los que éstas inciden, pudiendo las Comunidades Autónomas ejercer competencias *exclusivas, de desarrollo o ejecución* sobre las siguientes áreas materiales¹⁸¹:

a) *Competencias institucionales*. Caso de la potestad de autoorganización y normación de sus propias instituciones de gobierno, la denominada “potestad autoorganizatoria” (STC 157/1988).

b) *Competencias de actuación normativa constitucionalmente condicionada, incluso de facultades de naturaleza legislativa*. Como en el caso de la legislación civil en los términos del artículo 149.1.8ª CE (Derecho Civil Foral o especial¹⁸²) o la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas en los del artículo 157.3 CE.

c) *Competencias de acción pública territorial*. Como ocurre en las materias de ordenación territorial, urbanismo, vivienda, agricultura, pesca, caza, recursos hidráulicos, medio ambiente, ganadería y recursos forestales.

d) *Competencias de acción económica y promocional*. Como en el caso de materias como comercio interior y ferias interiores, defensa del consumidor, promoción económica e industrial, *turismo*, obras públicas, transportes, energía, minas, puertos y aeropuertos que no sean de interés nacional.

ordenamientos sectoriales”, en *Urbanismo y planificación sectorial*, VVAA, Centro de Estudios Municipales y Coordinación Interprovincial (CEMCI), 1991, págs. 339 a 358; ABAD LICERAS, J. Mª, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales”, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 55, 1999, págs.133 y ss.; o MONTERO FERNÁNDEZ, J. A., “Telecomunicaciones y urbanismo: por una delimitación de las competencias concurrentes”, en *Actualidad y práctica del derecho*, nº 68, 2002, págs. 46 y ss; entre otros.

¹⁸¹ BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.) et al, *Derecho Constitucional... Op.cit.*, págs. 281y 282.

¹⁸² Dispone el artículo 149.1.8ª CE que el Estado tendrá competencia en materia de “*Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.* [...]”.

e) *Competencias de acción social y asistencial*. Por ejemplo las materias de educación, cultura, medios de comunicación social, espectáculos, patrimonio histórico-artístico, museos que no sean de interés nacional, sanidad, trabajo, seguridad social...*etc.*

f) *Competencias de acción sobre la seguridad pública*. Se trata de competencias sobre protección civil y seguridad ciudadana en el marco de los artículos 148.1.22^a y 149.1.29^a CE, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, *de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*, Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*; y demás normativa de desarrollo, tanto estatal como autonómica.

Por último, y para cerrar esta breve exposición del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es imprescindible hacer referencia a la “*cláusula de cierre*” que contiene el artículo 149.3 CE, y que dispone que “*Las materias no atribuidas expresamente al estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*”. Este precepto viene a solucionar el problema de las “materias residuales” con un complejo sistema de doble cláusula de cierre: las competencias no atribuidas expresamente al Estado podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, y si éstos no lo hacen, la competencia será asumida por el Estado¹⁸³.

¹⁸³ Sobre esta cláusula *vid.*, entre otros, LUQUE REQUEIRO, F., “La cláusula residual, de prevalencia y de supletoriedad del derecho estatal sobre el autonómico: examen del artículo 149.3 de la Constitución Española”, en la *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 15, 2003, pág. 2 y ss; o BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “La cláusula constitucional de supletoriedad: creación y aplicación del derecho estatal supletorio en defecto de derecho autonómico. Una propuesta reinterpretaiva de la cláusula

Tampoco debe olvidarse la posibilidad instaurada por el artículo 150.2 CE, que permite al Estado *transferir* o *delegar* a las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, competencias de titularidad estatal que resulten transferibles por su propia naturaleza, lo que constituye una vía para ampliar el marco competencial autonómico¹⁸⁴.

B. La distribución de competencias turísticas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En una primera aproximación a la distribución competencial de la materia turística entre el Estado y las Comunidades Autónomas es preciso tener muy presentes sus dos *problemas* fundamentales¹⁸⁵. Por un lado, el nacimiento del *Estado de las autonomías* hizo que se multiplicasen los centros de producción normativa y, como consecuencia de ello, el número de ordenamientos jurídicos, lo que supuso la introducción de

constitucional”, en *El urbanismo hoy: reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva ley estatal*, PAREJO ALFONSO, L. J. (Coord.) et al, Instituto Pascual Madoz, 1997, págs. 167 a 222.

¹⁸⁴ Sobre esta posibilidad *vid.* GARCÍA LÓPEZ, E., “El marco del estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la Constitución”, en la *Revista de Derecho Político*, nº 17, 1983, págs. 85 y ss; TORNO MÁS, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., “La ley orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución”, en *Documentación Administrativa*, nº 232-233, 1999, págs. 185 a 196; VELASCO CABALLERO, F. y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, “Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE”, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 55, 1999, págs. 97 a 132; HERRERA DÍAZ-AGUADO, L., “Las leyes orgánicas de delegación o transferencia a las Comunidades Autónomas: el artículo 150.2 de la Constitución”, en la *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 8-9, 1989-1990, págs. 115 y ss.; BILBAO UBILLOS, J. M^a, “Leyes orgánicas de transferencia o delegación (artículo 150.2 CE) y reforma de los estatutos de autonomía”, en *La reforma de los estatutos de autonomía*, Junta de Castilla y León, 2003, págs. 267; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La revisión del sistema de autonomía territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, 1988; MONTILLA MARTOS, J. A., *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación: configuración constitucional y práctica política*, Tecnos, 1998; FERNÁNDEZ FARRERES, G. J., “Los mecanismos para la ampliación para la ampliación de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas: la transferencia, la delegación, el encargo de gestión, los convenios y los consorcios”, en *Función ejecutiva y administración territorial*, Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña, 1997, págs. 11 a 30; o CALONGE VELÁZQUEZ, A., “Las leyes orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 62, 1989, págs. 243 y ss; entre otros.

¹⁸⁵ GUILLÉN GALINDO, M. A., “La distribución de competencias...*Op.cit.*, pág. 43.

mayores dosis de complejidad en el ya de por sí complicado régimen jurídico del turismo español. Por otro lado, la configuración de la materia turística como una competencia *inter* y *multidisciplinar* por estar directamente relacionada y afectada por una gran cantidad de materias como pueden ser la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, patrimonio histórico y artístico, política económica, transporte y telecomunicaciones, ocio y deporte, promoción exterior...*etc.* Ambos elementos serán los responsables de no pocos problemas y conflictos a la hora de delimitar con precisión el ámbito competencial propio del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia¹⁸⁶. En este sentido, es necesario advertir de antemano que “*La multiplicidad de normas y la pluralidad de Administraciones públicas con títulos competenciales sobre el turismo darán lugar a una dispersión competencial en la materia, produciéndose una pluriconcurrencia de competencias sobre una diversidad de materias y sectores que han generado en la realidad distintas fricciones, como consecuencia de la dificultad de coordinar y relacionar materias dispares sobre las que ejercen competencias las distintas Administraciones Públicas.*”¹⁸⁷. La finalidad de los epígrafes siguientes es arrojar un poco de luz sobre esta situación.

¹⁸⁶ Sobre el reparto de competencias en materia turística *vid.*, además de los autores citados, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La distribución de competencias en materia de turismo”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001, págs. 27 a 38; PÉREZ GUERRA, R., *El régimen jurídico-administrativo del turismo: organización y competencias*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, 1999; BENZO SÁINZ, I., *Régimen de distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas. Turismo*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), 1992; SALGADO CASTRO, A., “La distribución de competencias en materia de turismo”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 9, 1996, págs. 319 y ss; CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., “Algunas reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo y de otros títulos que pueden incidir sobre el mismo”, en *Papers de turisme*, nº 19, 1995, págs. 55 a 90; y “A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma andaluza”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº 27, 1996, págs. 95 a 170; TUDELA ARANDA, J., “Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias en entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Derecho y turismo*, MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.) *et al.*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, págs. 15 y ss; o ARROYO FERNÁNDEZ, M^a A., “Competencias en materia de ordenación económica, comercio y turismo”, en *El derecho de Extremadura: estudios sobre el estatuto y el derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, BLANCO-MORALES LIMONES, P. y MORENO HURTADO, D. M^a (Coords.) *et al.*, Asamblea de Extremadura, 2005, págs. 535 y ss; entre otros.

¹⁸⁷ ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., *La regulación jurídica del turismo en España*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería/Instituto de Estudios Almerienses, 1998, pág. 57.

a) *Competencias del Estado en materia turística.*

Tras la lectura del listado de competencias que contiene el artículo 149.1 CE a favor del Estado se puede comprobar como en ninguno de sus apartados se hace referencia alguna a la materia turística por lo que, en un análisis superficial de la cuestión, podría llegarse a la conclusión de que el Estado carece absolutamente de competencias sobre la actividad turística. Sin embargo, la doctrina es prácticamente unánime en el hecho de que, si bien el Estado no posee competencias *directas* sobre el turismo, sí que las tiene de manera *indirecta*, precisamente por el carácter *interdisciplinar* de esta materia¹⁸⁸. Como advierte el profesor BLANQUER CRIADO, “[...] *la ordenación del turismo no equivale al monopolio autonómico sobre este sector socioeconómico. De la absoluta centralización estatal el péndulo no ha oscilado a la más ilimitada descentralización autonómica.*”¹⁸⁹. El artículo 149.1 CE va a atribuir al Estado una serie de competencias con indudable influencia en la materia turística, lo que puede producir –y de hecho ha producido con frecuencia– problemas de delimitación competencial y conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Es posible sistematizar las competencias estatales con incidencia en el turismo diferenciando entre competencias con incidencia *directa* y competencias con incidencia *indirecta* en la actividad turística¹⁹⁰:

1. Competencias con incidencia *directa*:

- Comercio exterior (art. 149.1.10^a CE)¹⁹¹ y relaciones internacionales (149.1.3^a CE)¹⁹².
- Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13^a CE)¹⁹³.

¹⁸⁸ GUILLÉN GALINDO, M. A., “La distribución de competencias...*Op.cit.*, pág. 44.

¹⁸⁹ BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo...**Op.cit.*, pág. 32.

¹⁹⁰ GUILLÉN GALINDO, M. A., “La distribución de competencias...*Op.cit.*, págs. 44 a 46.

¹⁹¹ *Vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de noviembre, que, como se comentará *infra*, atribuye competencia exclusiva al Estado para la promoción del turismo en el exterior.

¹⁹² *Vid.* las Sentencias del Tribunal Constitucional 139/1989, de 20 de julio; y 165/1994, de 26 de mayo.

- Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30^a CE)¹⁹⁴.

2. Competencias con incidencia *indirecta*, al menos:

- Medio ambiente (art. 149.1.23^a CE).
- Costas (art. 132.2 CE)
- Urbanismo (art. 149.1.1^a CE).
- Nacionalidad, inmigración y extranjería (art. 149.1.2^a CE)
- Relaciones internacionales (art. 149.1.3^a CE).
- Divisas y cambio de monedas (art. 149.1.10^a CE).
 - Marina mercante y abanderamiento de buques (art. 149.1.2^a CE).
- Transporte y comunicaciones (art. 149.1.21^a CE).
- Patrimonio histórico y artístico (art. 149.1.28^a CE).

Sintetizando todas las competencias estatales con incidencia – directa e indirecta– sobre el turismo se puede concluir que el Estado tiene reservadas para sí una serie de *funciones* vinculadas a la actividad turística, entre las que estarían¹⁹⁵:

a) Con carácter general, la ordenación del turismo en relación con cualquier actividad de regulación u ordenación que el Estado haga en materia turística al amparo de alguno de sus títulos competenciales con incidencia sobre los mismos, o bien, en materia de coordinación de la ordenación y planificación general de la actividad económica.

¹⁹³ Vid. las Sentencias del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero; 32/1983, de 28 de abril; 125/1984, de 20 de noviembre; 179/1985, de 19 de diciembre; 29/1986, de 20 de febrero; 88/1986, de 1 de julio; 95/1986, de 10 de julio; 88/1987, de 2 de junio; 152/1988, de 20 de junio; 186/1988, de 17 de octubre; 201/1988, de 27 de octubre; 75/1989, de 24 de abril; 188/1989, de 16 de noviembre; 13/1992, de 6 de febrero; o 175/1995, de 5 de diciembre; entre otras.

¹⁹⁴ Vid. la Sentencia del Tribunal Constitucional 122/1989, de 6 de julio, que atribuye la competencia exclusiva sobre esta materia al Estado.

¹⁹⁵ GUILLÉN GALINDO, M. A., “La distribución de competencias...*Op.cit.*, pág. 45; y CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., “A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), n^o 27, 1996, págs. 109 y 110.

b) Las relaciones internacionales, sin perjuicio del derecho de las Comunidades Autónomas a ser informadas de los acuerdos internacionales concluidos por el Estado y su responsabilidad en la ejecución de los mismos en aquellas materias atribuidas a su competencia.

c) La legislación en materia de empresas turísticas que operen fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su sede, así como la legislación en materia de prestación de servicios turísticos por las mismas, en las mismas circunstancias que el caso anterior.

d) La promoción y comercialización del turismo en el extranjero, así como las normas y directrices que deberán ser cumplidas por las Comunidades Autónomas cuando lleven a cabo actividades de promoción turística en el extranjero.

e) Las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales en turismo; y el seguro turístico¹⁹⁶.

f) Los registros turísticos, en virtud del artículo 149.1.8ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “ordenación de los registros e instrumentos públicos”.

g) La legislación general en materia de consumidores y usuarios en relación al ejercicio de actividades turísticas¹⁹⁷.

Analizando este esquema competencial se puede comprobar cómo la competencia del Estado ha quedado reducida en esta materia a la coordinación de los diferentes participantes en la actividad turística y la promoción turística en el exterior, sin ostentar ya ninguna función de policía turística, ya que esta competencia –como se verá– pertenece a las Comunidades

¹⁹⁶ En virtud del artículo 149.1.11ª CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “ordenación del crédito, banca y seguros”. En este sentido *vid.* las Sentencias del Tribunal Constitucional 86/1989, de 11 de mayo; 35/1992, de 23 de marzo; 36/1992, de 23 de marzo; 135/1992, de 5 de octubre; 178/1992, de 13 de noviembre; 87/1993, de 11 de marzo; o 330/1994, de 30 de mayo; entre otras.

¹⁹⁷ En los términos fijados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero.

Autónomas, formando parte de la *ordenación* del turismo¹⁹⁸. En este sentido, la doctrina¹⁹⁹ llama la atención sobre el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos de actuación pública de complejidad organizativa e importancia económica semejante, en los que la Constitución disecciona cuidadosamente –generalmente a través del artículo 149.1– las competencias concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia turística se optó por una solución menos *equilibrada*, otorgándole prácticamente todas las competencias –como se verá *infra*– a las Comunidades Autónomas. La razón de esta solución podría estar en que el constituyente no percibió la importancia económica que para el conjunto del país tenía –y tiene– la actividad turística.

La jurisprudencia constitucional en esta materia proporciona numerosos ejemplos que vienen a corroborar las afirmaciones mantenidas en estas páginas acerca del papel del Estado en el ámbito turístico²⁰⁰. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de diciembre, mantiene en su fundamento jurídico 1º que “[...] *el artículo 149 de la Constitución no contiene ninguna reserva competencial a favor del Estado sobre turismo [...]*”. Esta tesis vuelve a ser mantenida por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores, entre las que se podría citar la Sentencia 75/1989, de 21 de abril, aunque en este caso matice su afirmación anterior, precisando que el Estado no posee ninguna competencia en materia de turismo “*interior*”, es decir, el que se desarrolla dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. En concreto, la referida sentencia manifiesta que “[...] *en efecto, de acuerdo al artículo 148.1 de la Constitución y en virtud del artículo 27.21 de su Estatuto, Galicia ha asumido competencias para la promoción y ordenación del turismo dentro de la Comunidad sin que el Artículo 149 de la Constitución*

¹⁹⁸ GUILLÉN GALINDO, M. A., “La distribución de competencias...*Op.cit.*, pág. 46.

¹⁹⁹ CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid, 2000, págs. 75 y 76.

²⁰⁰ GARCÍA MACHO, R., “La legislación turística; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local.” en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, Mª V. (*Coord.*) *et al*, *Lecciones...Op.cit.*, págs. 19 y ss.

contenga reserva competencial alguna sobre turismo interior a favor del Estado, ni tenga que entrar aquí en juego la cláusula de reserva residual del artículo 149.3 de la Constitución”.

Pero, a pesar de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de turismo, el Tribunal Constitucional reconoce que el Estado puede intervenir en esta materia basándose en ciertas competencias que le atribuye la Constitución en su artículo 149.1. En tal sentido, la Sentencia 125/1984 afirma que el *comercio exterior* –competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.10^a CE– concurre con el turismo por los importantes ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional y que proceden del exterior, por lo que la *promoción exterior del turismo* se enmarcaría dentro de la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior. Sin embargo, el Tribunal Constitucional advierte claramente que bajo la cobertura de la competencia sobre comercio exterior el Estado no puede realizar una regulación extensiva que vulnere las competencias de las Comunidades Autónomas recogidas en sus Estatutos de Autonomía, por lo que en caso de concurrencia de ambas competencias habrá que hacer necesariamente una *ponderación* de intereses tipo casuístico. La Sentencia de 1984 señala asimismo que la competencia “exclusiva” de las Comunidades Autónomas sobre turismo *interior* no excluye la capacidad del Estado para que, en base al artículo 149.1.13^a CE (*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*), establezca las *bases* y *coordine* un sector tan importante para la actividad económica española como es el turismo. Sin embargo, y como sucede en el caso anterior, no será posible realizar una interpretación extensiva de esta competencia estatal que vacíe por completo de contenido la competencia autonómica “*exclusiva*” sobre el turismo: el Estado deberá ceñirse exclusivamente a regular las *bases* y *coordinar* la planificación general de la economía. También en este caso el Tribunal Constitucional propone una interpretación y

ponderación casuística en caso de conflicto entre la actividad turística y la planificación económica²⁰¹.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 175/1995, de 5 de diciembre, resulta paradigmática en este sentido, ya que va a sintetizar toda la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia turística. En este caso el Gobierno vasco impugnó una resolución de la *Secretaría General de Turismo* mediante la cual se convocaban becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas al considerar que violaba su competencia sobre dicha cuestión, proclamada en el artículo 10.36 de su Estatuto de Autonomía. El Tribunal Constitucional consideró que la resolución impugnada no establecía cauce alguno para la participación de las Comunidades Autónomas en la convocatoria o gestión de las becas estatales. Por tal razón Tribunal Constitucional declaró la necesidad de establecer “*mecanismos de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en ámbitos como el presente, en los que concurren distintos títulos competenciales en la realización de una misma actividad de subvención*” (Fj. 4º).

²⁰¹ El Tribunal Constitucional va a realizar ponderaciones concretas de estas materias en varias de sus sentencias, como sucede en la Sentencia 88/1987, de 2 de junio, que versa sobre el otorgamiento de unas subvenciones estatales en materia de turismo. La Comunidad Autónoma catalana considera que la distribución de este tipo de competencias le corresponde en base a su competencia *exclusiva* en materia de turismo, mientras que para el Estado le corresponde dicha distribución en base a su competencia sobre *bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica* consagrada en el artículo 149.1.13ª CE. El Tribunal Constitucional hace una ponderación del caso concreto y atribuye al Estado únicamente la competencia para *coordinar* la distribución de unos fondos limitados e incluidos globalmente en sus Presupuestos Generales, en base al citado artículo 149.1.13ª CE. Sin embargo, las Comunidades Autónomas podrán *valorar* qué empresas son las idóneas para recibir tales ayudas y cuales no (Fj. 3º). Otro caso en el cual el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre una materia concreta relacionada con el turismo es su Sentencia 122/1989, de 6 de julio, en la que se plantea la cuestión de si la convocatoria de pruebas selectivas para la habilitación de guías turísticos es competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma de Cantabria. El Estado trata de fundamentar su competencia en el artículo 149.1.30ª CE, que le atribuye competencia para la “*regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales* [...]”. Por el contrario, la Comunidad Autónoma basa su competencia en los artículos 22.16 y 25 de su Estatuto de Autonomía. El Tribunal Constitucional (Fj. 4º) pondera el caso concreto y concluye que no se trata de un “título profesional”, por lo que el Estado no puede ampararse para su regulación en el artículo 149.1.30ª CE; sino que se está realmente –a juicio del tribunal– ante un caso de licencia subsiguiente a la acreditación de ciertos conocimientos y aptitudes relacionados con el turismo, cuyo otorgamiento está “*directamente vinculado al interés público en la ordenación del turismo, que corresponde tutelar a la Comunidad Autónoma en su territorio*”. Cit. GARCÍA MACHO, R., “La legislación turística...*Op.cit*, págs. 27 y ss.

En vista de todo lo anterior puede concluirse que, a pesar de que la Constitución declara la materia turística competencia *exclusiva* de las Comunidades Autónomas en cuanto a su ordenación y promoción dentro de su ámbito territorial, el Estado posee también una serie de títulos competenciales (comercio exterior, bases y ordenación de la planificación general de la actividad económica, relaciones internacionales, títulos académicos, patrimonio histórico y artístico...*etc*) que le permiten influir directamente sobre aspectos concretos de la actividad turística, pero dejando siempre a salvo un núcleo esencial de decisión autonómica, que será precisado mediante su ponderación casuística con aquellas competencias estatales con las que entre en conflicto²⁰². En este sentido, mientras que la atribución competencial al estado en esta materia se produce “*ex constitutione*”, la de las Comunidades Autónomas no se produce del mismo modo sino en un momento posterior, mediante la asunción de competencias concretas por cada una de éstas en sus respectivos Estatutos de Autonomía –*asunción estatutaria*–, sin olvidar la posibilidad de que dicha asunción se efectúe a través de leyes estatales –artículo 150 CE, *asunción extraestatutaria*–²⁰³.

²⁰² Aunque teniendo siempre en cuenta que, como advierte la Jurisprudencia Constitucional, la determinación de la extensión de las funciones del Estado en materia turística debe hacerse siempre de forma restrictiva, ya que en esta materia existe una “conurrencia imperfecta de títulos” en la que la “competencia *nodal*” corresponde a las Comunidades Autónomas. Por esta razón, y tal como señala la Sentencia 75/1989, de 24 de abril, no cabrá justificar la competencia estatal en la *razonabilidad* de la medida, ni por la conveniencia de su adopción en base a su carácter supraautonómico, ya que “[...] *la persecución del interés general se ha de realizar a través de y no a pesar de los sistemas de reparto competencial.*”.

²⁰³ ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., *La regulación jurídica del turismo... Op.cit.*, págs. 59, 61 y 62. En relación a esta última posibilidad –*asunción extraestatutaria*– advierten estos autores que “*Estos mecanismos pueden ampliar dichas competencias –supuesto de las Leyes Marco y de las Leyes de Transferencia o Delegación (artículo 150.1 y 2)– o, por el contrario, pueden restringir o condicionar el ejercicio de las mismas –caso de las Leyes de Armonización (artículo 150.3)–. Ahora bien, fácilmente puede vislumbrarse la irrelevancia de esta atribución en relación con la materia turística en concreto, máxime si se tiene en cuenta que tanto las Leyes Marco, como las Leyes Orgánicas de Transferencia o Delegación, se refieren única y exclusivamente a competencias relativas a materias de titularidad estatal, y por ende dichos mecanismos no pueden ser aplicados en el ámbito de las competencias turísticas, cuya titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas. Por el contrario, y partiendo de la regulación constitucional, resulta apreciable el hecho de que las Leyes de Armonización puedan operar en el ámbito de las materias en las que la titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas, como es el caso del turismo. En este sentido, con objeto de armonizar la disparidad normativa de las Comunidades Autónomas, puede dictar una Ley de Armonización en aquella materia; posibilidad esta con un límite impuesto constitucionalmente, esto es, que el interés general exija tal armonización.*”.

b) Competencias de las Comunidades Autónomas en materia turística.

El artículo 148.1.18^a CE dispone que las Comunidades Autónomas *podrán* asumir competencias en la “*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”. Este precepto no atribuye, por lo tanto, competencia alguna a favor de las Comunidades Autónomas, únicamente abre la posibilidad de su asunción por vía estatutaria. Esta amplia posibilidad, junto a la ausencia de reserva de esta materia a favor del Estado hacen que, en principio, las Comunidades Autónomas ostenten la totalidad de las funciones y potestades en materia turística: tanto la producción de normas como la ejecución de las mismas²⁰⁴. Por todo ello se podría sostener que el constituyente configuró el turismo como una actividad eminentemente autonómica por su propia naturaleza²⁰⁵. Esta posibilidad ha sido aprovechada por todas las Comunidades Autónomas²⁰⁶, que han incorporado en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva en materia turística²⁰⁷. Sin embargo, ni la Constitución ni las normas sectoriales de desarrollo han precisado qué debe entenderse por *promoción y ordenación* del turismo. ¿Qué significado tienen estos términos? ¿Cuáles son los elementos esenciales de cada una

²⁰⁴ Y es que, como observa CALONGE VELAZQUEZ al analizar el artículo 148.1.18^a CE, “[...] *el constituyente, muy probablemente, no pensó nunca que las Comunidades Autónomas fueran a asumir ni todas las materias ni todas las funciones sobre las diferentes materias; más bien pensaba en que asumirían algunas de las materias relacionadas en el listado del artículo 148.1 de la Constitución y sólo algún tipo de función sobre esas materias que asumieran. La realidad, sin embargo, ha venido a ser justamente la contraria a la que tenían in mente los constituyentes y sólo de manera muy excepcional ha ocurrido lo que parecían ser las previsiones de los redactores de la Norma Fundamental. No ha sido este, desde luego, el caso del turismo; dado que todas las Comunidades Autónomas, [...], desde el primer momento asumieron la materia y, sobre ella, todas las funciones: legislativa, de desarrollo y de ejecución.*”. CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa...Op.cit*, pág. 74.

²⁰⁵ Así lo considera, entre otros, ESCRIBANO COLLADO, P., “Promoción y ordenación del turismo”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) *et al*, Ministerio de Administraciones Públicas/Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1987, pág. 202.

²⁰⁶ No en vano, el turismo fue una de las primeras competencias transferidas a estos nuevos Entes territoriales tras la aprobación de la Constitución. La razón estaría en la cantidad de ingresos económicos y de puestos de trabajo tanto directos como indirectos que genera esta actividad. BAYÓN MARINÉ, F., *Competencias en materia de turismo*, Síntesis, 1992, pág. 15.

²⁰⁷ En el caso andaluz en el artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, *de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*.

de estas dos potestades autonómicas? De manera sintética se podría considerar que la “ordenación” va a identificarse con las *normas de policía* administrativa y la “promoción” con el *fomento* de la actividad turística.

Comenzando por la *promoción turística*²⁰⁸, GALLARDO CASTILLO²⁰⁹ la define como cualquier actividad “*dirigida a estimular e impulsar determinadas actuaciones del sector privado por entenderlas de utilidad general y económica, contando, para ello, con fórmulas concertadas de actuación con dicho sector*”. La importancia que posee hoy en día el turismo hace que la promoción de este sector sea una de las actividades cuantitativa y cualitativamente más importantes para la economía española. Advierte esta autora que es necesario diferenciar entre los conceptos de “promoción” y “fomento”, utilizados indistintamente en el texto constitucional (*Vid. ad exemplum* los artículos 148.1.13^a, 17^a, 18^a y 19^a CE). Se podría entender que el *género* es el “fomento”, como conjunto de técnicas encaminadas a la estimulación de una determinada actividad; y la “promoción” la *especie*, entendida como aquella acción de la Administración pública encaminada a dar publicidad a un sector e impulsar una determinada actividad de los particulares. Sin embargo, y en vista

²⁰⁸ Sobre fomento y la promoción de la actividad turística *vid.* MEJÍA GÓMEZ, P., “Promoción comercial, internacionalización de la empresa española y fomento del turismo en los Presupuestos Generales del Estado para 2006”, en *Presupuesto y gasto público*, nº 42, 2006, págs. 211 y ss; MARÍN CARRILLO, M^a B. y MARÍN CARRILLO, G. M^a, “La política de promoción turística exterior”, en el Boletín económico del ICE, nº 2708, 2001, págs. 29 a 40; GALÍ ESPELT, N., VIDAL CASELLAS, D. y MAJÓ FERNÁNDEZ, J., “Patrimonio cultural y turismo: nuevos modelos de promoción vía internet”, en *Cuadernos de turismo*, nº 6, 2000, págs. 73 a 88; MESSERLI, H., “La estructura de promoción del turismo en los EEUU: el papel de la tecnología o la Escuela de Administración Hotelera de la Universidad de Cornell”, en las *I Jornadas técnicas sobre enseñanzas de hostelería y turismo*, Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias, 1987, págs. 53 y ss; FEBAS, J. L. y ORENSANZ, A., *Promoción turística e imagen*, Instituto Español de Turismo, 1982; SANCHEZ GARCÍA, I. y SANZ BLAS, S., “El papel de la promoción turística en la construcción de la imagen de un destino”, en *Turismo cultural y urbano. 6º Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2004, págs. 463 y ss; PELLEJERO MARTÍNEZ, C., “La promoción del turismo en España durante la primera mitad del siglo XX: el papel del Estado”, en *Información Comercial Española* (ICE), nº 730, 1994, págs. 127 a 146; PORRAS OLALLA, G., “La promoción del turismo en el marco de la Unión Europea”, en *Estudios turísticos*, nº 152, 2002, págs. 23 a 34; o –desde la perspectiva privada– RODRÍGUEZ DEL BOSQUE RODRÍGUEZ, I., “La comunicación de los servicios turísticos”, en *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*, RUÍZ VEGA, A. V. y VALDÉS PELÁEZ, L. (Coords.) et al, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1996, págs. 175 y ss; entre otros.

²⁰⁹ GALLARDO CASTILLO, M^a J., “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes autonómicas: su promoción y ordenación”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, enero-agosto, 2001, pág. 74.

de la indiferenciación terminológica establecida por la Constitución, debería entenderse que, o bien son sinónimos, o que lo correcto debía haber sido utilizar el término “fomento” y no el de “promoción”, ya que la *promoción* turística autonómica no se limita a la utilización de técnicas publicitarias, sino que frecuentemente utiliza también técnicas económicas como las subvenciones, los premios, los incentivos fiscales...*etc*²¹⁰. De la misma opinión son los profesores ROCA ROCA y PÉREZ MARTOS, quienes entienden que el término constitucional “promoción” referido al turismo engloba todas las actividades administrativas de fomento del sector, sosteniendo la equivalencia entre la promoción turística y el fomento de esta actividad²¹¹.

Este análisis se complica en relación a la normativa autonómica, que tampoco utiliza un criterio claro en esta materia, yendo desde la utilización de ambos términos tras un tímido intento de diferenciación, hasta la utilización exclusiva del término “promoción” –siguiendo la terminología constitucional, sin referencia alguna en esta materia al término *fomento*– e incluso la utilización de ambos términos de modo indistinto, como si se tratase de términos sinónimos. En cualquier caso se trata de una problemática que a día de hoy carece totalmente de trascendencia práctica, si bien sirve para ilustrar la multiplicidad

²¹⁰ *Ídem*, pág. 75.

²¹¹ ROCA ROCA, E. y PÉREZ MARTOS, J., “Administración municipal y turismo”, en *el XI Congreso italiano-español de profesores de Derecho administrativo: construcción y gestión de grandes infraestructuras públicas: turismo y Administración local: los problemas del Derecho administrativo en el fin del siglo XX*, Cedecs, 1998, págs. 499 y ss. Por el contrario, CALONGE VELÁZQUEZ atribuye al término “promoción turística” contenido en el artículo 148.1.18ª un significado más amplio que el de estos autores, al considerar que se trata de un término “omnicomprensivo” de todas las actividades que los poderes públicos puedan desarrollar en esta materia, tanto de *apoyo* o *estímulo* como de *policía* y *constricción* y, en definitiva, *organizativas* y *serviciales*, “[...] en el sentido de que permite al titular de la competencia mantener Centros o sostener servicios, organizar, en suma, un aparato público dedicado al desarrollo del turismo.” Para este autor, en definitiva, cuando el texto constitucional emplea el vocablo “promoción” no se estaría refiriendo sólo a la actividad pública de ayuda o estímulo a actividades desarrolladas por el sector privado –en este caso el turismo–, y para sostener esta afirmación recurre, entre otros argumentos, al propio Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 90/1992, de 11 de junio, –referida a la investigación científica– sostiene que “[...] la señalada expresión engloba a todos aquellos medios encauzados a la promoción y avance de la investigación, entre los que, sin duda, deben también incluirse los de carácter organizativo y servicial que permitan al titular de la competencia crear y mantener unidades y Centro (sic) dedicados al desarrollo y divulgación de las tareas investigadoras.” (Fj. 2º). CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa...* *Op.cit.*, pág. 142.

de técnicas que pueden tener cabida dentro del particular concepto de *promoción* del turismo recogida en el texto constitucional.

Una cuestión que ha generado algunos conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de fomento del turismo es el relativo a la *promoción exterior del turismo*. Para determinar con precisión esta competencia autonómica (art. 148.1.18^a CE) será imprescindible su ponderación con las siguientes competencias estatales: *relaciones internacionales* (art. 149.1.3^a CE) y *comercio exterior* (art. 149.1.10^a CE). La competencia autonómica en materia de ordenación y promoción turística circunscribe su ámbito de actuación al territorio de la Comunidad Autónoma, tal y como señala expresamente el texto constitucional. Así lo hacen también todos los *Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios*, que reservan al Estado las relaciones internacionales, sin perjuicio de la obligación de información a las Comunidades Autónomas sobre los acuerdos internacionales concluidos; así como la promoción y comercialización del turismo en el extranjero. Sin embargo, la inutilidad de la promoción turística en el propio territorio de la Comunidad Autónoma estaría en el origen del conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia. Mientras que el Estado se mantenía en la postura de considerar como *exclusiva* la competencia del artículo 149.1.10^a CE, las Comunidades Autónomas entendían que la verdadera naturaleza de la promoción turística radica en su dimensión exterior, fuera de su ámbito territorial. Esta cuestión se resolvería más por la fuerza de los hechos que por la del Derecho. Las Comunidades Autónomas empezaron a asistir a ferias internacionales y a promocionarse en el extranjero. Asimismo, numerosas leyes autonómicas de ordenación del turismo comenzaron a atribuir competencia en promoción exterior del turismo a las Comunidades Autónomas, como hizo la ley valenciana, la castellano-leonesa, la cántabra o murciana. El Estado, tras una época de contienda jurídica y política, tomaría finalmente una actitud permisiva que confirmaría de forma tácita la práctica autonómica. En cuanto a la jurisprudencia constitucional, ésta no ha mostrado su parecer de una forma clara. Si bien la Sentencia

del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de diciembre, otorgó la competencia sobre promoción exterior a la Comunidad Autónoma, lo hace casuísticamente, en relación a la cuantía económica de la medida, sin establecer criterios generales. Acepta la competencia autonómica por el escaso montante económico de la medida, por lo que a juicio del Tribunal que incide en el comercio exterior de forma muy limitada, pero sin analizar objetivamente el juego de los artículos. 148 y 149 CE. Para GALLARDO CASTILLO²¹², puede concluirse que sólo en aquellos casos en los que la promoción del turismo consista en actuaciones materiales concretas –como dar publicidad de ciertos aspectos turísticos de una región– el *principio de territorialidad* de la competencia turística de las Comunidades Autónomas cederá en favor de la efectividad real de las medidas de fomento autonómicas, permitiendo la extraterritorialidad de tales actuaciones.

Por último, y para terminar con este breve análisis del concepto de promoción turística resulta conveniente diferenciar entre las denominadas técnicas “*funcionales*” de promoción del turismo y las “*orgánicas*”. Las primeras son aquellas que consisten en la concesión de distinciones tales como medallas y diplomas, o en el otorgamiento de subvenciones y premios. Por su parte, las técnicas *orgánicas* de promoción turística consisten – como su propio nombre indica– en la creación de órganos cuya finalidad específica es el fomento y la promoción del turismo. Ejemplos de técnicas *orgánicas* de promoción del turismo son las oficinas de turismo creadas en numerosas Comunidades Autónomas, o las sociedades anónimas para la promoción del turismo “*Sociedad de Imagen y Promoción Turística de Galicia, S. A.*” (TURGALICIA) o la ya extinta TURMADRID S.A.

En cuanto a la *ordenación* del turismo, puede definirse como “*la buena disposición de la infraestructura turística, combinando todo lo referido al territorio, medio ambiente, urbanismo para regular su objeto y finalidad*”²¹³. El objetivo último de la

²¹² GALLARDO CASTILLO, M^o J., “La distribución constitucional...*Op.cit.*, págs. 78 a 82.

²¹³ GALLARDO CASTILLO, M^o J., “La distribución constitucional...*Op.cit.*, pág. 87.

ordenación de la actividad turística no es otra que evitar el crecimiento rápido y desordenado de la oferta que se produjo en épocas pretéritas, sobre todo en los años sesenta y setenta del pasado siglo, y que, a medio plazo, provocaron el descenso de la calidad del producto turístico y, como consecuencia, de los beneficios procedentes de esta importante actividad económica. Siguiendo el esquema de distribución competencial analizado *supra*, será necesario acudir a los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma para saber si éstas han hecho uso de la posibilidad que le brindaba la Constitución y han sumido competencias en materia de ordenación del turismo. La totalidad de las Comunidades Autónomas así lo han hecho²¹⁴, sin excepción alguna y desde el principio del proceso autonómico, sin desigualdades motivadas por la vía utilizada para acceder a la autonomía y sin diferenciar el tipo de funciones a ejercer: tanto funciones normativas como ejecutivas²¹⁵. Aunque la mayoría de los Estatutos de Autonomía circunscriben expresamente el ejercicio de la competencia turística a su ámbito territorial, existen Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Navarra, Baleares, Comunidad Valenciana, Cantabria y Asturias) donde no se hace así, contradiciendo el espíritu del artículo 148 CE. Ello no va a plantear ningún problema en cuanto a la *ordenación* del turismo ya que, por lógica, ninguna Comunidad Autónoma va a poder regular la materia turística fuera de su ámbito territorial. Sin embargo si pueden producirse

²¹⁴ Las competencias sobre ordenación del turismo se encuentran recogidas en los siguientes preceptos de los Estatutos de Autonomía: *Andalucía*: Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, arts. 12.3.3º y 13.17 (actualmente en el artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, *de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*); *Aragón*: Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, art. 35.1.37; *Principado de Asturias*: Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, art. 10.Uno.22; *Islas Baleares*: Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, art. 10.11; *Islas Canarias*: Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, art. 30.21; *Cantabria*: Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, art. 24.20; *Castilla-La Mancha*: Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, art. 31.1.18; *Castilla y León*: Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, art. 32.1.15; *Cataluña*: Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, art. 9.12 (actualmente en el artículo 171 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, *de reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña*); *Ciudad Autónoma de Ceuta*: Ley Orgánica 1/1995, de 13 marzo, arts. 21.1.16 y 21.2; *Extremadura*: Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, art.1.1.17; *Galicia*: Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, art. 27.21; *Comunidad de Madrid*: Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, art. 26.1.21; *Ciudad Autónoma de Melilla*: Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, arts. 21.1.16 y 21.2; *Región de Murcia*: Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, art. 10.Uno.16; *Navarra*: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, art. 44.13; *La Rioja*: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, art. 8.Uno.9; *Comunidad Valenciana*: Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, art. 13.12; y *País Vasco*: Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre; art. 10.36.

²¹⁵ GUILLÉN GALINDO, M. A., "La distribución de competencias...*Op.cit.*, pág. 46.

algunos conflictos en lo relativo a la *promoción* del turismo en el exterior, como se ha comentado al analizar esta materia²¹⁶.

Aunque con la referencia a la competencia turística hecha en los Estatutos de Autonomía debería ser suficiente, serán los posteriores *Reales Decretos de Transferencias de funciones y servicios* los que la van a precisar las competencias autonómicas en materia de turismo. Éstos serán los instrumentos normativos mediante los cuales el Estado va a traspasar a las Comunidades Autónomas aquellos medios personales y materiales que van a necesitar las Comunidades Autónomas ejercitar tales competencias. Y es que, como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²¹⁷, no se puede considerar a estas normas como de atribución de competencias, ya que su función se limita a ejecutar las que sí lo son, sin modificar su contenido, aunque por la especificación de funciones que suponen –tanto de las que se traspasan a las Comunidades Autónomas como de las que retiene el Estado– constituyan un magnífico instrumento interpretativo para conocer el alcance exacto de la competencia autonómica.²¹⁸

Ya se ha comentado como, a pesar de la pretendida *exclusividad* de las competencias autonómicas sobre la materia turismo, la Jurisprudencia Constitucional ha considerado que esta competencia autonómica debe ser ponderada casuísticamente con una serie de materias con influencia –directa o indirecta– sobre el turismo cuya titularidad ostenta el Estado (comercio exterior, planificación económica, medio ambiente...*etc*), y con las que frecuentemente entra en conflicto. Pretender, como han hecho algunas Comunidades Autónomas, que la materia turística es una competencia exclusiva *en sentido estricto* no encaja en absoluto como su naturaleza, de difícil conceptualización y fuertemente interrelacionada con multitud de materias. El turismo pertenece a un grupo de materias que, debido su amplitud, entran habitualmente en conflicto con competencias de otros Entes

²¹⁶ *Ídem*, págs. 46 y 47.

²¹⁷ Sentencias 125/1984, de 20 de diciembre; 87/1985, de 16 de julio; 103/1989, de 16 de marzo, entre otras.

²¹⁸ GUILLÉN GALINDO, M. A., “La distribución de competencias...*Op.cit.*, pág. 47.

Territoriales, por lo que –como se ha visto– deben ser delimitadas caso por caso. En tal sentido, establecer mecanismos de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas²¹⁹ es una de las mejores maneras de solucionar los conflictos en materia turística²²⁰, y de paso evitar el recurso a la jurisdicción constitucional, actualmente saturada y por ello extraordinariamente lenta²²¹.

Sin embargo, y a pesar de la advertencia del Constitucional, la mayoría de las leyes autonómicas de ordenación del turismo han destacado en sus preámbulos y exposiciones de motivos el carácter *exclusivo* de la competencia autonómica en cuanto a ordenación y promoción del turismo en su ámbito territorial, lo que –teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional analizadas– podría dar lugar a graves equívocos en una competencia frecuentemente concurrente con las estatales²²². A pesar de ello, existen algunas leyes autonómicas, como la Ley 8/1999, de 26 de mayo, *de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha*, que aceptan sin reservas su carácter concurrente cuando afecte a la defensa de los consumidores y usuarios, así como su ejercicio supeditado a la política económica general. Por su parte, la Ley 1/1999, de 12 de marzo, *de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid*, opta directamente por no utilizar el término *competencia exclusiva*, hablando en su lugar de “*la plenitud de la función legislativa en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”²²³. En cualquier caso, las diferentes Comunidades Autónomas han concretado sus competencias en esta materia a lo largo del articulado de sus leyes ordenadoras del turismo, por lo que será imprescindible acudir a éstas para conocer el verdadero alcance de la actividad autonómica en el ámbito turístico.

²¹⁹ Los mecanismos de colaboración interadministrativos en materia turística serán analizados más adelante, en el epígrafe dedicado a la organización administrativa del turismo.

²²⁰ Vid., entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 175/1995, de 5 de diciembre.

²²¹ GARCÍA MACHO, R., “La legislación turística...*Op.cit.*, pág. 29.

²²² Vid. ad exemplum, la Ley 3/1988, de 21 de mayo, *de Turismo de la Comunidad Valenciana*, que en su Exposición de Motivos dispone que “[...] *el artículo 31.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en concordancia con el artículo 148.1.18 de la Constitución Española, concede competencia exclusiva a la Generalitat sobre la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”.

²²³ Cit. GARCÍA MACHO, R., “La legislación turística...*Op.cit.*, pág. 30.

Cuestión distinta a la legitimación constitucional de las competencias autonómicas en materia turística es aquella que versa sobre la oportunidad o no de que las Comunidades Autónomas sean *protagonistas* de la política turística. IVARS BAIDAL²²⁴, en base al trabajo de MIGUELSANZ ARNALOT²²⁵, va a esquematizar las bondades y debilidades de la asunción de la materia turística por parte de las Comunidades Autónomas. En cuanto a los *puntos fuertes* vinculados a la actividad planificadora y gestora del turismo por parte de las Comunidades Autónomas, destacan estos autores la mayor preocupación política por el sector turístico en aquellas Comunidades Autónomas donde el impacto socioeconómico de este sector sea superior; el crecimiento de los recursos públicos autonómicos destinados al turismo; el conocimiento más profundo de los problemas de su territorio, que va a propiciar una *especificidad* en la solución de tales problemas²²⁶; una mayor especialización, diferenciación, cualificación y complementariedad de la oferta turística dentro del territorio de la Comunidad Autónoma; una mayor participación en relación a la toma de decisiones en virtud de los diferentes entes consultivos que se han constituido en las Comunidades Autónomas; aceleración del proceso de reconversión y adaptación de la oferta turística; mayores niveles de concienciación y sensibilidad en relación a los efectos positivos del turismo; una mayor incardinación entre promoción y comercialización de los productos turísticos; una estructura organizativa de gestión turística más ágil y creativa; y una

²²⁴ IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.*, pág. 156.

²²⁵ MIGUELSANZ ARNALOT, A., "El papel de las Comunidades Autónomas", en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, págs. 381 y ss.

²²⁶ En el mismo sentido se pronuncia PÉREZ FERNÁNDEZ, para quien "La atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia en turismo tiene, en nuestra opinión, su justificación en la necesidad de adecuar a las circunstancias de cada territorio la política turística a desarrollar. En este sentido, se expresa TUDELA ARANDA, al afirmar que "esta política [la turística] ni puede ni debe ser la misma en Comunidades de escaso potencial turístico, debe ser diferente en una Comunidad donde prima una determinada modalidad turística a otra cuyos recursos turísticos hagan viable otra diferente. La autonomía como capacidad de respuesta diversa a situaciones diversas, adecuándose a las circunstancias concretas de cada supuesto y utilizando un instrumento tan cualificado como es la ley, adquiere toda su legitimidad". PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E. y PEDREIRA JIMÉNEZ, J., *Derecho Público del Turismo... Op.cit.*, pág. 41.

atención más directa y personalizada al turista por la multiplicación de oficinas de turismo.

En el otro lado de la balanza, los *puntos débiles* del protagonismo autonómico en materia turística serían, para estos autores, el déficit de colaboración de las diferentes Administraciones públicas en lo relativo a reglamentación, promoción y comercialización del turismo; un cierto grado de *improvisación* por parte de las Comunidades Autónomas debido – en cierta medida– a presiones políticas o del sector privado, sobre todo en lo relativo a la promoción turística; la ausencia de un régimen totalmente satisfactorio del Municipio Turístico, a pesar de su regulación en varias leyes autonómicas –como habrá ocasión de comprobar a lo largo de este estudio–; la escasa profesionalización de determinadas Administraciones autonómicas, que genera en ciertos casos una falta de *sintonía* con el sector turístico privado; y una burocratización excesiva en algunas Comunidades Autónomas, que hace necesario un proceso de racionalización de ciertos procedimientos administrativos.

IV. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO.

A. La organización administrativa turística del Estado.

A pesar de que, como se acaba de comprobar, a día de hoy las competencias sobre *promoción y ordenación* del turismo están reservadas a las Comunidades Autónomas, el Estado aún conserva una organización administrativa e institucional importante en materia turística, máxime si se tiene en cuenta el estrecho margen de actuación que la Constitución ha dejado al Administración General del Estado en este ámbito²²⁷. En este capítulo se va a analizar la organización administrativa estatal en materia turística, haciendo un recorrido histórico desde sus orígenes en los inicios del siglo XX hasta el fin de la Dictadura del General Franco, centrando a continuación el estudio en la transición política a la democracia y, finalmente, en la situación actual. La administración institucional turística será objeto de estudio en el capítulo siguiente.

Las primeras disposiciones en materia turística datan de principios del siglo XX. Desde este momento, en el que los poderes públicos toma conciencia de la importancia que el sector podría tener para la economía española, hasta la actualidad se han sucedido una serie de normas y organizaciones administrativas que han dirigido la política turística durante aproximadamente un siglo, concretamente desde 1905, como se verá. La doctrina suele diferenciar tres *períodos o etapas históricas* en esta materia²²⁸:

a) *Primera etapa*: desde 1905 a 1951. Coincide con el periodo que va desde la creación de la “*Comisión Nacional de Turismo*”

²²⁷ PÉREZ FERNANDEZ, J., M., *Derecho Público del Turismo*, PÉREZ FERNANDEZ, J., M. (Dir.), MARTÍN JIMÉNEZ, E. y PEDREIRA MENÉNDEZ, J., Thomson/Aranzadi, 2004, pág. 55.

²²⁸ CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid, 2000, págs. 32 y ss; Cit. PÉREZ FERNANDEZ, J., M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit*, pág. 56.

hasta la creación, ya en la época de la dictadura franquista, del *Ministerio de Información y Turismo*.

b) *Segunda etapa*: desde 1951 a 1977. Este periodo se inicia con la creación del *Ministerio de Información y Turismo* y finaliza con su supresión en 1977.

c) *Tercera etapa*: desde 1977 a la actualidad.

Sin embargo, en el presente trabajo se va a adoptar un criterio *político* y no organizativo para fijar la división temporal en la evolución de la administración turística. Se van a establecer únicamente dos *periodos* o *etapas*, una primera etapa preconstitucional, que abarca desde 1905 hasta la celebración de las primeras elecciones democráticas/primer gobierno democrático en 1977-1978; y una segunda etapa que comprende desde el inicio del periodo democrático hasta la actualidad²²⁹.

a) *Periodo preconstitucional*.

Con anterioridad a la intervención administrativa en la materia turística ya existían en España asociaciones privadas, de influencia francesa, que se dedicaban a actividades de fomento

²²⁹ Para hacer este recorrido histórico se va a seguir, fundamentalmente, el magnífico trabajo de VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2004)*, Tirant Lo Blanch/Fundación Cañada Blanch/Ayuntamiento de Burriana, 2004. Sin embargo, las fases de esta autora no coinciden exactamente con las del presente trabajo, ya que aquella va a iniciar la segunda fase tres años antes de las primeras elecciones democráticas, cuando el gobierno aprueba el llamado “*Paquete de medidas urgentes para el turismo*” ya que, aunque su origen esté en el último de los gobiernos de la dictadura, las líneas maestras de tal conjunto de medidas va a sobrevivir al fin de la dictadura e, incluso, al primer gobierno constitucional, marcando las líneas de actuación de los sucesivos ministros de la UCD hasta la llegada al poder del PSOE en 1983. Sin embargo, para simplificar el estudio de las fases se va a utilizar, como se ha anunciado, el criterio político que distingue entre fases preconstitucional y constitucional. *Vid.* asimismo de esta autora “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”, en *Política y sociedad*, Vol. 42, nº 1, 2005, págs. 169 y ss; “Administración y política turística de 1978 a 2005”, en *Estudios turísticos*, nº 163-164, 2005, págs. 99 y ss; y “Administración turística española”, en *La actividad turística española en 2005*, SÁNCHEZ PÉREZ, A., LÓPEZ OLIVARES, D. y PULIDO FERNÁNDEZ, D. I. (Coords.) *et al*, 2006, Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT), págs. 237 a 258.

del turismo nacional. Son las denominadas “*Asociaciones de atracción de forasteros*”, que derivarían con el discurrir del tiempo en la “*Asociación de fondistas y similares de España*”, rigiéndose por la *Ley de Asociaciones* de 30 de junio 1887 y por la *Ley de Sindicatos Agrícolas* de 28 de enero de 1906. Posteriormente adoptarían el nombre de “*Centros de Iniciativa y Turismo*”.

1. La Comisión Nacional de Turismo.

La *Comisión Nacional de Turismo* constituye la primera expresión del naciente interés público por la materia turística²³⁰. Este organismo se crea en 1905, mediante el Real Decreto de 6 de Octubre para la “*Comisión Nacional para fomentar en España las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero*”. En su preámbulo aparece por primera vez en el ordenamiento jurídico español la palabra “turismo”, e instituye el argumento –utilizado de forma recurrente durante muchos años– del interés público en esta materia debido a sus importantes efectos económicos sobre la balanza de pagos²³¹. La Comisión Nacional de Turismo no se va a insertar en la organización administrativa sino que se configura como un órgano *independiente*. Esto tendría como consecuencia que el turismo fuese uno de los primeros sectores de la actividad administrativa en los que se utilizaron personificaciones institucionales como técnica administrativa. En este sentido, el primer paso tuvo lugar en 1903 al crearse el *Instituto de Reformas Sociales* y en 1904 con el *Instituto Nacional de Previsión*²³². Como se comprobará al analizar la administración institucional, ésta precede en el tiempo a la organización administrativa turística. Los objetivos principales de la *Comisión Nacional de*

²³⁰ Sobre este organismo *vid.*, entre otros trabajos, GONZÁLEZ MORALES, J. C., “La Comisión Nacional de Turismo y primeras iniciativas para el fomento del turismo: la industria de los forasteros (1905-1911)”, en *Estudios Turísticos*, nº 163-164, 2005, págs. 17 y ss.

²³¹ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, págs. 108 y 109.

²³² BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo... Op.cit*, pág. 106.

Turismo eran el fomento de la difusión en el exterior de los atractivos turísticos de España con la finalidad de atraer un mayor número de turistas extranjeros. También se organizaron en su seno cinco “Congresos Internacionales sobre Turismo”, con la esperanza de convertirse en un foro para el intercambio de ideas de expertos en la materia. Éstos tuvieron lugar en Zaragoza (1908), San Sebastián (1909), Toulouse (1910), Lisboa (1911) y Madrid (1912).

Entre los logros de la *Comisión Nacional de Turismo*, que duraría únicamente cinco años, pueden citarse la Real Orden de 17 de marzo de 1909 *sobre regulación de los establecimientos de hostelería y hospedaje en general*, o la promoción de España en el extranjero como destino turístico a través de los ya citados *Sindicatos de Iniciativa Turística* y las *Sociedades de Atracción de Forasteros*²³³.

2. La Comisaría Regia para el desarrollo del Turismo.

En virtud del Real Decreto de 19 de Junio de 1911 se creó la “*Comisaría regia encargada de procurar el desarrollo del turismo y la divulgación de la cultura artística popular*”, conocida popularmente como la “Comisaría Regia de Turismo”. Dependiente orgánicamente de la Presidencia del Consejo de Ministros, tenía carácter interministerial, ya que la componían, además de un *Comisario Regio* de libre designación por el Gobierno, dos funcionarios de cada uno de los Ministerios de Estado, Gobernación, Fomento e Instrucción Pública. A la Comisaría le va a acompañar en sus funciones la “*Junta Superior de Turismo*” como órgano colegiado compuesto por funcionarios de distintos ámbitos para trabajar en materias turísticas. Esto vendría a demostrar cómo en estas fechas tan tempranas los

²³³ PÉREZ FERNANDEZ, J., M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit*, pág. 56.

decisores públicos eran conscientes ya de la intersectorialidad de la actividad turística y de las dificultades que planteaba su adecuada coordinación interadministrativa. Sus funciones son esencialmente iguales a las de la *Comisión Nacional de Turismo*, si bien con una mayor amplitud. La Comisaría Regia pretende crear un turismo de calidad basado en la oferta histórico-artística y cultural de España –cuyo patrimonio pasa a depender directamente de ésta–, con una nueva concepción del turista como consumidor *peculiar* que debe ser protegido²³⁴.

Entre la abundante actividad de la Comisaría Regia²³⁵ destaca el fomento de la construcción de los primeros hoteles de lujo en territorio español, impulsando al mismo tiempo la construcción de alojamientos para turistas con un menor poder adquisitivo. A la influencia de la Comisaría Regia se debe la aprobación de la primera ley de espacios naturales protegidos, la *Ley de Parques Nacionales* de 8 de diciembre de 1916, cuyo máximo exponente será el Parque Nacional de Gredos (primer Parque Nacional español). Por último, y como iniciativa para el fomento exterior del turismo, se celebraría en 1914 la *Exposición Española de Turismo* en Londres.

3. El Patronato Nacional de Turismo.

La Comisaría Regia se refunde en el “Patronato Nacional de Turismo” en el año 1928 por virtud del Real Decreto 745/1928, de 25 de abril²³⁶. El *Patronato Nacional de Turismo* es un

²³⁴ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística...Op.cit.*, pág. 112. Aunque, como señala esta autora “[...] aún no se manejaban estudios de mercado y nada se sabía de la segmentación de las campañas, así que los esfuerzos se centraban en los países cuyos ciudadanos tenían un poder adquisitivo mayor: Estados Unidos y Reino Unido.”

²³⁵ Sobre la Comisaría Regia *vid.*, entre otros, MORENO GARRIDO, A., “Turismo de élite y administración turística de la época (1911-1936)”, en *Estudios turísticos*, nº 163-164, 2005, págs. 31 y ss.

²³⁶ Sobre el Patronato Nacional de Turismo *vid.*, además del citado trabajo de MORENO GARRIDO, A., “Turismo de élite y administración turística de la época (1911-1936)...*Op.cit.*”; RODRÍGUEZ LÁZARO, F. J., “Los albergues de carretera del Patronato Nacional de Turismo, 1928-1936”, en *Caminería hispánica: actas del IV Congreso Internacional*, Vol. I, CRIADO DEL VAL, M. (Dir.) et al, Centro de

Organismo Autónomo dependiente del Consejo de Ministros, y va a suponer un verdadero salto cualitativo al reconocerse expresamente la existencia de un nuevo campo de acción administrativa: el turismo²³⁷. El Patronato cumplirá sus funciones a través de un *Comité* y de un *Consejo General de Turismo*. El Comité estaba dividido a su vez en tres *Delegaciones*: la de “Arte” –encargada de la conservación e inventario de los bienes del patrimonio histórico–, la de “Propaganda” y la de “Viajes” –que organizaba excursiones, informaba sobre las vías de comunicación e inspeccionaba las actividades de hostelería–. Al Patronato Nacional se le afectaron los siguientes Patronatos: *Casa de Cervantes*, *Casa y Museo del Greco*, *Sinagoga del tránsito de Toledo*, *Museo Romántico de Madrid*, *Comisaría Regia del Teatro Real* y *Patronato de la Montaña de Montseny*. Este organismo posee idéntica independencia orgánica que su predecesora, la Comisaría Regia, y actuaba a través de un *Comité directivo y ejecutivo*, compuesto por un *Presidente*, tres *Vicepresidentes*, tres *Delegados Generales* (Arte, Propaganda y Viajes), cinco *Subdelegados regionales* (Región Central; Cantábrica, Aragón, Cataluña y Baleares; Levante; y Andalucía, Canarias y Protectorado español de Maruecos) y un *Secretario General*. Así mismo contaba con un *Consejo general* compuesto por representantes de sectores diversos (bellas artes, ferrocarriles y tranvías, comercio, industria...etc).

Para su financiación se le afectó el cincuenta por ciento de lo recaudado por el *Seguro Obligatorio de Viajeros y Ganados Vivos*, cifra que superó con creces lo previsto en un principio, ya que no se hizo una previsión rigurosa de los eventuales ingresos a percibir por este concepto. Las funciones del Patronato Nacional son básicamente las mismas de sus predecesores, pero con algunas novedades, como el reconocimiento expreso de que cada territorio poseía unas características diferentes y, por lo tanto,

Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) del Ministerio de Fomento, 2000, págs. 509 y ss; entre otros. Un trabajo interesante sobre la actividad del Patronato es el realizado por ISAC MARTÍNEZ DE CARVAJAL, A. A., “La reforma urbana de Granada en el pensamiento de Antonio Gallego Burín: el informe de 1932”, en *Cuadernos de arte de la Universidad de Granada*, nº 27, 1996, págs. 217 a 227.

²³⁷ PÉREZ FERNANDEZ, J., M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit.*, pág. 56.

unos problemas también distintos que reclamaban soluciones específicas. Consecuencia de esta filosofía fue la división del territorio nacional en cinco *zonas*, que coinciden con el ámbito territorial de competencias de los *Subdelegados Provinciales* citados *supra*. También empieza a concedérsele una mayor importancia tanto a la promoción exterior como a la información turística en el destino²³⁸.

En esta misma época se crea también la *Red Nacional de Paradores y Albergues de Turismo*²³⁹ y la *Cámara Oficial Hostelera*, a la cual “estaban obligados a colegiarse todas las personas naturales y jurídicas dedicadas a la explotación de la industria hostelera o restaurantes de primera y segunda categoría”²⁴⁰.

4. El Servicio Nacional de Turismo.

Durante el breve intervalo que va desde 1938 a 1939, en plena guerra civil, se crea el *Servicio Nacional de Turismo* mediante la Ley de 30 de enero de 1938²⁴¹. Este órgano se integró en el Ministerio del Interior y entre sus actividades estaban las de organizar las llamadas “Rutas de Guerra” –Decretos de 25 de marzo y 29 de octubre de 1938–, que pretendían atraer turistas

²³⁸ Como ejemplo de este nuevo enfoque, se posibilita la instalación de *Oficinas de Turismo y Propaganda* en las ciudades extranjeras en las que se aconsejase tal instalación, en virtud del Reglamento de 12 de Junio de 1932. También se editan los primeros carteles turísticos, iniciándose la promoción del turismo por medios gráficos. VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit.*, págs. 113 y 114.

²³⁹ Los *Paradores de Turismo* serán analizados detenidamente en el epígrafe de este estudio dedicado a la Administración Institucional Turística.

²⁴⁰ PELLEJERO MARTÍNEZ, C., *La intervención pública del Estado en el sector turístico: de la Comisión Nacional a la Empresa Nacional de Turismo*, Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, 1992, pág. 24. *Cit.* VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit.*, pág. 114.

²⁴¹ Sobre este órgano *vid.*, entre otros, CORREYERO RUÍZ, B., “La administración turística española entre 1936 y 1951. El turismo al servicio de la propaganda política”, en *Estudios turísticos*, nº 163-164, 2005, págs. 55 y ss.

Europeos a visitar ciudades y frentes durante la guerra²⁴². También se reglamentó en materia de hostelería por medio del Reglamento de 8 de abril de 1939, con el que comienza una de las actuaciones más discutidas por el sector turístico durante la práctica totalidad del periodo dictatorial: el control de precios del sector hotelero.

5. La Dirección General de Turismo.

A partir de 1939, y hasta la creación del Ministerio de Información y Turismo en 1951, el Servicio Nacional de Turismo se transforma en la “Dirección General de Turismo” en virtud de la Ley de 8 de agosto de 1939. La *Dirección General del Turismo* va a depender jerárquicamente del Ministerio de Gobernación, estructurándose en varias *Secciones: Propaganda; Deportes; Alojamiento, transportes, comunicaciones y turismo comercial; Información; Central; de Contabilidad y Departamento de Rutas Nacionales*. Posteriormente, en el año 1941, se crean las *Juntas Provinciales y Locales de Turismo*. Durante este periodo de escasa actividad turística –nula durante la II Guerra Mundial– se regula la actividad de las agencias de viajes, creándose la *Comisión Permanente de Agencias de Viajes*, se crea la *Póliza de Turismo*, y empiezan a concederse los primeros *Créditos Turísticos* para la construcción de alojamientos hoteleros por parte del Banco de Crédito Industrial. También se crea la primera empresa pública de carácter turístico: “Autotransporte Turístico Español, S.A.” (ATESA) y en 1950, dentro del Instituto Nacional de Industria (INI), se crea la *Comisión Gestora de la Empresa Nacional de Turismo* con el objetivo de crear una empresa nacional que construya alojamientos turísticos en zonas de interés turística e instalaciones deportivas. Sin embargo, este proyecto

²⁴² Vid. sobre esta época, entre otros, GARCÍA FERNÁNDEZ, F., “El turismo político durante la guerra civil: viajeros británicos y técnicas de hospitalidad en la España republicana, 1936-1939”, en *Ayer*, nº 64, 2006, págs. 287 y ss.

quedó en el olvido durante mucho tiempo y la *Empresa Nacional de Turismo* no se constituiría hasta 1963, como se comprobará *infra*.

6. El Ministerio de Información y Turismo.

El verdadero impulso de la industria turística española se produce en 1951, cuando se crea el “Ministerio de Información y Turismo”, verdadero *hito* en la organización del turismo en España, ya que será a partir de su creación cuando empiece a elaborarse una completa y sistemática regulación de la materia turística²⁴³. Este Departamento asumirá las competencias de la *Subsecretaría de Educación Popular* –integrada anteriormente en el Ministerio de Educación Nacional– y de la *Dirección General de Turismo* –integrada anteriormente en el Ministerio de Gobernación–. Dentro del Ministerio de Información y Turismo se crea también la nueva *Dirección General de Turismo*, estando su administración periférica integrada por *Delegaciones Provinciales y Juntas Provinciales y Locales de Turismo*²⁴⁴. Para coordinar las actuaciones de los distintos departamentos del nuevo Ministerio y las demás Administraciones públicas con competencias relacionadas con la actividad turística se propondrá, en el primer *Plan Nacional de Turismo*, la creación de una *Comisión Interministerial de Turismo*. Esta Comisión se creará finalmente en 1954, estando integrada por el Subsecretario de la Presidencia del Gobierno y varios Ministros relacionados con la

²⁴³ BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo... Op.cit*, pág. 106.

²⁴⁴ Dada la similitud existente entre las funciones de estos órganos y las atribuidas a los *Sindicatos de Iniciativa y Turismo*, se decide que en aquellas demarcaciones donde existiera ya un Sindicato, éstos realizarían las funciones de las Juntas. VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, pág. 119. Sobre este asunto *vid.* asimismo MÉNDEZ FERNÁNDEZ, J. L., BERNAL DÍAZ, V. y CIBERIA BADÍA, M^a A., “Juntas, Comisiones, Jefaturas...provinciales: su relación con el gobierno civil”, en *Actas de las Primeras Jornadas sobre Metodología para la Identificación y Valoración de Fondos Documentales de las Administraciones Públicas*, Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura, 1992, págs. 299 y ss.

materia (Asuntos Exteriores, Hacienda, Gobernación, Obras Públicas, Comercio, e Información y Turismo).

En 1958 comenzaría a prestarse alojamiento turístico directamente por el Estado a través del organismo autónomo “Administración Turística Española” (ATE)²⁴⁵, creándose además el *Organismo Autónomo de Póliza de Turismo*, que será la encargada de la gestión y cobro de la *Póliza de Turismo*. Durante esta primera fase del Ministerio²⁴⁶, el turismo sigue participando de las características que configuraron la demanda turística durante los primeros cincuenta años del siglo XX. Se trata de un turismo realizado únicamente por las clases sociales más pudientes y cuyas motivaciones fundamentales siguen siendo el turismo cultural y el de salud. La promoción turística, sobre todo la dirigida al exterior, continúa dirigiéndose casi exclusivamente a este tipo de clientes.

Dejando a un lado sus aspectos exclusivamente organizativos y funcionales, lo más interesante de la creación de este Departamento es su propia nomenclatura –*de Información y Turismo*– así como la inclusión, en un mismo Departamento ministerial, de las Direcciones Generales de *Turismo* y *Educación Popular*. La razón para ambas cosas estaría en que el régimen franquista pronto comprendió el potencial propagandístico de los turistas que visitaban nuestro país cuando volvían a sus lugares de origen²⁴⁷. Los jefes del régimen pensaban emplear a estos turistas como agentes de la propaganda franquista, que contarían a todo el mundo, de primera mano, los aspectos más positivos de lo que por aquellos años estaba ocurriendo España –en palabras del

²⁴⁵ *Administración Turística Española* (ATE) se va a encargar de tres actividades: la gestión y explotación de los establecimientos turísticos propiedad del Estado (*Paradores, Albergues de Carretera, Refugios de Montaña y Hosterías*); la gestión de los espacios deportivos denominados “*Establecimientos Turísticos de Deporte*”, que comprendían los cotos de caza y pesca y el campo de golf de Torremolinos; y, en tercer lugar, la organización y gestión de las “*Rutas Nacionales de Turismo*”.

²⁴⁶ El responsable del Ministerio durante esta primera fase será Gabriel Arias Salgado, desde junio de 1951 a julio de 1962.

²⁴⁷ Vid. en este sentido, entre otros trabajos, CORREYERO RUÍZ, B., “La propaganda turística española en los años del aislamiento internacional”, en *Historia y comunicación social*, nº 8, 2003, págs. 47 a 61; el ya citado “La administración turística española entre 1936 y 1951. El turismo al servicio de la propaganda política...*Op.cit.*; y “Propaganda turística y estatal en España a través de sellos y billetes”, en *Historia y comunicación social*, nº 7, 2002, págs. 31 y ss.

entonces Ministro de Información y Turismo “[...] *el conocimiento de una realidad desfigurada por la propaganda tendenciosa* [...]”²⁴⁸-. Por tal razón, en esta primera fase de andadura del Ministerio no va a primar el análisis económico del sector, sino su utilidad política²⁴⁹.

A pesar de todo esto, la actividad turística se configura ya en esta etapa como un objetivo prioritario de la política económica, como deja bien claro el propio proyecto de *Plan Nacional de Turismo*: “[...] *creemos que la importancia política y económica que para nuestra Patria tiene el turismo es un axioma y, por lo tanto, no necesita demostración.*”²⁵⁰. El turismo se considerará en estos momentos una actividad básica para la economía española por su *doble papel* como reactivadora de otras ramas o sectores de la economía y su influencia decisiva sobre la balanza de pagos. Por otro lado, los poderes públicos aún no han identificado ningún problema que suponga una amenaza relevante para el sector.²⁵¹ Los *objetivos básicos* en esta fase van a ser dos: atraer al mayor número posible de turistas e involucrar a todos los sectores de la economía nacional en la expansión del turismo²⁵², siguiendo así la tendencia heredada de las políticas anteriores a la creación del Ministerio de Información y Turismo.

En julio de 1962 se pone al frente del Ministerio de Información y Turismo Manuel Fraga Iribarne²⁵³. En agosto de ese mismo año el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –actualmente Banco Mundial– presenta al Gobierno un “*Informe sobre la Economía Española*” que haría modificar profundamente la visión que sobre el turismo se había tenido

²⁴⁸ *Plan Nacional de Turismo*, Ministerio de Información y Turismo, 1953, pág. 11

²⁴⁹ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, pág. 130.

²⁵⁰ *Proyecto de Plan Nacional de Turismo*, Ministerio de Información y Turismo, 1952, pág. 11.

²⁵¹ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, pág. 134.

²⁵² *Ídem*, pág. 134.

²⁵³ Sobre este importante personaje de la vida política española pueden consultarse los trabajos de CABEZAS, O., *Manuel Fraga: semblante de un hombre de Estado*, Organización Sala Editorial, 1976; CERNUDA, P., *Ciclón Fraga*, Temas de Hoy, 1997; SENTÍS, C., *Manuel Fraga Iribarne. Perfil humano y político*, Cambio 16, 1977; FALCÓN, P., *Fraga y Galicia*, Ronsel, 2002; DÁVILA, C. A. y HERRERO, L., *De Fraga a Fraga: crónica secreta de Alianza Popular*, Plaza & Janés, 1989; QUINTANILLA, M., *El pensamiento de Fraga*, Ocejón, 1976; PLATÓN, M., *Manuel Fraga*, Temas de hoy, 1992; o VELARDE FUERTE, J., *Fraga o el intelectual y la política: una visión desde la economía*, Planeta, 2001; entre otros.

hasta ese momento. En este informe se subrayan los atractivos y ventajas que poseía España en relación al turismo: playas sugestivas, patrimonio histórico y cultural, hospitalidad de la población nativa, precios muy competitivos, buena calidad de las instalaciones y del servicio, prosperidad económica de los países del entorno, desarrollo de los medios de transporte, liberalización de controles sobre las divisas, simplificación de paso en las fronteras...*etc.* El Informe recomendará al Gobierno la mejora de la infraestructura de comunicaciones así como el aumento de plazas hoteleras. También recomendaría la ampliación de las enseñanzas turísticas, la reorganización de la administración turística para hacerla más eficaz y el aumento del presupuesto para promoción turística²⁵⁴.

En este mismo año, y siguiendo las recomendaciones hechas en el citado Informe, se crea la *Subsecretaría de Turismo*²⁵⁵, cuyas funciones principales serán las de asistir al Ministro de Información y Turismo y, además, elaborar el capítulo sobre turismo del *Plan Nacional de Desarrollo*. De esta subsecretaría dependía una *Secretaría General Técnica*, que realizaría estudios y organizaría certámenes y exposiciones, poseyendo además un servicio de obras y construcciones de interés turístico. Se crean igualmente dos Direcciones Generales, la de *Promoción del Turismo* –del que dependería el *Registro de Denominaciones Geoturísticas*, que no eran sino marcas turísticas que se iban a comercializar como un producto homogéneo, y entre las que estarían la *Costa del Sol, de la Luz, del Azahar, Brava...etc*– y la *Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas*. También en 1962 se creará el *Instituto de Estudios Turísticos*, que tendrá por cometido la realización de estudios en el sector, y al año siguiente la *Escuela Oficial de Turismo*. Además, se crea la empresa pública “*Empresa Nacional de Turismo, S. A.*” (ENTURSA) que se dedica a la construcción de alojamientos turísticos y cotos de caza y pesca²⁵⁶. En 1963 las Juntas

²⁵⁴ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, págs. 140 a 142.

²⁵⁵ Decreto 2298/1962, de 8 de septiembre.

²⁵⁶ Sobre esta empresa pública *vid.*, entre otros, PELLEJERO MARTÍNEZ, C., “La empresa pública en el sector turístico español: ENTURSA 1963-1986”, en *Papers de turisme*, n° 22, 1997, págs. 6 a 45.

Provinciales de Turismo se reordenarán en la “*Junta central de Turismo, Información y Educación Popular*”, de la que dependerán las Juntas Provinciales y Locales.

En octubre de 1969 asume la dirección del Ministerio Alfredo Sánchez Bella, que va a desarrollar una política esencialmente continuista de la que hasta entonces había desarrollado Manuel Fraga. Entre los hitos más destacados de su gestión estarían el impulso definitivo al *Instituto de Estudios Turísticos*, que potencia y amplía sus funciones. Se vuelve a reorganizar la *Comisión Interministerial de Turismo* y, en relación a la política de promoción exterior, se regulan, mediante el Decreto 377/1972, de 24 de febrero, las funciones de los *Consejeros de Información y Turismo en el exterior*. Por último, en 1972 se crean un “*Grupo de Trabajo y una Comisión de Dirección para el estudio y perfeccionamiento de la actuación administrativa del Ministerio de Información y Turismo*”²⁵⁷.

Entre junio de 1973 y mayo de 1974 se ocupará del Ministerio Fernando Liñán y Zofío. Debido al poco tiempo que permanece en el cargo apenas si hay cambios en la organización administrativa del turismo. Únicamente se transformaría la *Dirección General de Promoción* por la *Dirección General de Ordenación del Turismo*, reordenándose una vez más la *Comisión Interministerial de Turismo*.

El análisis de este periodo de la historia reciente –desde que Manuel Fraga Iribarne accede al cargo de Ministro de Información y Turismo hasta la *crisis del petróleo* acaecida en 1973– resulta sin lugar a dudas fundamental para comprender el desarrollo turístico que ha experimentado España desde principios de los años sesenta del siglo XX. Sus causas deben buscarse en el cambio fundamental que va gestándose durante los años anteriores a este periodo, y que no es otro que la transformación de la demanda turística, que pasa de ser una demanda *elitista* integrada por las clases más pudientes de la sociedad hasta llegar

²⁵⁷ Orden Ministerial de 10 de febrero de 1972.

a ser, con el devenir del tiempo, una demanda mas *popular*, con menor poder adquisitivo pero que aumenta extraordinariamente su número de efectivos. Nace el llamado *turismo de masas*, que en España adoptará mayoritariamente la forma de “sol y playa”. La reacción de los poderes públicos no se hace esperar, poniendo en marcha una impresionante *maquinaria* administrativa con el objetivo primordial de atraer a nuestro país el mayor número posible de turistas. Este será precisamente el momento en el que la Administración turística española alcance el mayor tamaño de toda su historia, procediéndose además a la ordenación normativa de los principales subsectores de la actividad turística y a su planificación. Se incrementan exponencialmente las campañas de información turística tanto en el exterior como en el interior del territorio nacional, se empiezan a celebrar las *Asambleas Hispano-Luso-Americana-Filipina de Turismo* y se institucionalizan una serie de premios y distinciones para fomentar el turismo²⁵⁸. No en vano esta época se va a caracterizar por su altísima intensidad y densidad normativa²⁵⁹.

Esta fase coincide en el tiempo con la denominada época del *desarrollismo*²⁶⁰, siendo un periodo en el que la cantidad de turistas que eligen España como destino turístico no hace más que aumentar²⁶¹ y donde se pasa de una época de escasez y autarquía económica a unos niveles bastante aceptables de crecimiento económico y renta per cápita. Sin embargo, el éxito en esta fase se va a medir únicamente utilizando indicadores económicos como el de número de turistas, los ingresos por turismo, el número de alojamientos turísticos, la balanza de pagos...*etc*; y despreciando

²⁵⁸ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, pág. 180.

²⁵⁹ PÉREZ FERNANDEZ, J., M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit*, pág. 57.

²⁶⁰ Para conocer esta época *vid.*, entre otros, DOMENECH SAMPERE, X., “La otra cara del milagro español: clase obrera y movimiento obrero en los años del desarrollismo”, en *Historia contemporánea*, n^o 26, 2003, págs. 91 y ss; SÁNCHEZ RECIO, G., “Inmovilismo político y cambio social en los años sesenta”, en *Historia contemporánea*, n^o 26, 2003, págs. 13 a 33; PASTOR BLÁZQUEZ, M^a M., “Desarrollismo en Extremadura: 1955-1975. Aproximación historiográfica”, en *Alcántara: Revista del Seminario de Estudios Cacerreños*, n^o 21, 1990, págs. 67 y ss; VALLEJO POUSADA, R., “Economía y Hacienda Pública durante los años del desarrollismo, 1959-1975”, en *Hacienda Pública Española*, n^o extraordinario, 2002, págs. 191 y ss; o NIETO MEDINA, L., “Los años del desarrollismo en Palma del Río, 1959-1973”, en *Ariadna*, n^o 16, 2000, págs. 179 a 276.

²⁶¹ Con una tasa de incremento, por ejemplo, de un 26 % en 1963, un 29 % en 1964 y un 21 % en 1966 y 1972.

otros condicionantes de la experiencia turística como son – fundamentalmente– el respeto y la protección del entorno natural.

En esta época se detectan ya numerosos problemas –que perduran, en gran medida, hasta la actualidad– entre los que destaca la cuádruple concentración *geográfica, temporal, motivacional* y de *procedencia* de la demanda turística española. A pesar de ello, la necesidad de financiación y compensación de la balanza comercial del régimen franquista eran tan acuciante que se obvió deliberadamente cualquier problema por temor a que la mas mínima alteración de la oferta turística española pudiese ralentizar el crecimiento económico del sector, y aunque esto supusiese poner en peligro la sostenibilidad a medio y largo plazo del sector, como se puede comprobar a cuarenta años vista. España se convirtió en uno de los principales destinos del turismo de masas de “sol y playa”, y las divisas provenientes del turismo jugaron un papel fundamental en el extraordinario desarrollo económico producido en esas fechas. Sin embargo, ciertos problemas estructurales, agravados por la ausencia de una planificación eficaz del sector, *sobrevivirán* a esta fase. Como conclusión, se puede considerar que el rasgo que mejor define esta etapa es el llamado *triumfalismo de las cifras*²⁶²: todo el esfuerzo político, económico y administrativo se va a subordinar al desarrollo económico inmediato que proporciona el turismo, cualquier problema va a ser acallado con las estadísticas, todos los bienes, tanto culturales como naturales, se sacrificarán en aras del bienestar económico que proporcionan las divisas que introducen en nuestro país los visitantes extranjeros.

En mayo 1974, en plena crisis económica iniciada un año atrás, es nombrado Ministro de Información y Turismo Pío Cabanillas Gallas. La situación política española es bastante complicada debido a la inestabilidad política generada por la inminente muerte del General Franco. Cuando este nuevo Ministro comienza su gestión la crisis económica ha afectado muy negativamente a la demanda turística y el sector reclama un

²⁶² VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, págs. 189 y ss.

giro radical de la política turística española. Los alojamientos turísticos, construidos con materiales de pésima calidad en la década anterior, empiezan a necesitar reformas, mostrando signos de obsolescencia; la cantidad destinada a promoción turística es muy baja en comparación con otros países con una industria turística de similar importancia, faltan beneficios fiscales, se mantiene aún la política estatal de control de precios...*etc*²⁶³. Pero la responsabilidad por esta situación no recae únicamente sobre las Administraciones públicas. El sector privado no había hecho nada por crear una oferta de calidad, instalado como estaba en la obtención cómoda y a corto plazo de grandes beneficios, y sin preocuparse por buscar fórmulas alternativas que le permitiesen adaptarse a un eventual cambio de la demanda turística.

El escaso tiempo que estuvo Pío Cabanillas Gallas al frente del Ministerio de Información y Turismo apenas le permitió rehabilitar la figura del *Comisario de Turismo*, cuyo origen está en la *Comisaría de Turismo*. Le sucederán en el cargo León Herrera Esteban –de octubre de 1974 a diciembre 1975–, Adolfo Martín Gomero –de diciembre de 1975 a julio de 1976– y Andrés Reguera Guajardo –de julio de 1976 a julio de 1977–. Durante el mandato de estos Ministros los cambios más relevantes en materia de organización administrativa del turismo son la creación de una *Subsecretaría de Turismo* (como la que existió en la época de Manuel Fraga Iribarne), la modificación de las *Delegaciones Provinciales*, la creación del servicio público centralizado “*Exposiciones, Congresos y Convenciones de España*” (ECCE), y la creación del *Consejo Español de Turismo*, a modo de foro de encuentro entre el sector público y el privado, aunque éste nunca se llegó a poner en marcha, intentándose años después con el mismo nombre.

²⁶³ *Ídem*, pág. 190.

b) Periodo Constitucional. La Administración turística estatal en la actualidad.

Este periodo comienza con la victoria en las primeras elecciones democráticas tras la dictadura de la *Unión de Centro Democrático* (UCD), en junio de 1977. Pero tan importante como la instauración de un régimen constitucional será para el turismo el tránsito de una política centralizada, con un único centro de decisión, a una política descentralizada en una pluralidad de centros decidores por virtud del nuevo *Estado de las autonomías* previsto en la nueva Constitución. Las dos principales preocupaciones en el inicio de esta etapa están estrechamente vinculadas con la nueva situación política. Uno de ellos será la transferencia de las competencias turísticas a las Comunidades Autónomas, y el otro la coordinación de todos estos centros normativos²⁶⁴.

El primero de los Ministros de la democracia encargados de la materia turística es Juan Antonio García Díez, que estará al frente del ahora denominado “Ministerio de Comercio y Turismo” –el Ministerio de Información y Turismo se suprime el 4 de Julio de 1977– instaurándose además la *Secretaría de Estado para Turismo*, la primera de sus características en materia turística. También se crea una *Dirección General de Turismo*, que se añadirá a las ya existentes, y que se ocupa de los servicios turísticos. A García Díez le suceden en el cargo Luis Gamir Casares, que ostenta el cargo de mayo a julio de 1980; José Luis Álvarez Álvarez, de julio de 1980 a diciembre de 1981, durante cuyo mandato el Ministerio pasaría a denominarse “Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones” y se desprende de ATESA, que está en crisis. El último de los Ministros de turismo de la UCD será de nuevo Luis Gamir Casares, que ostentaría el cargo hasta diciembre de 1982.

²⁶⁴ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, pág. 213.

El periodo durante el cual se desarrolla el gobierno de UCD es de una gran inestabilidad política, como demuestra el constante cambio de titulares del Ministerio, pero el rasgo fundamental de esta época va a constituirlo el agotamiento evidente del modelo turístico explotado durante la época del *desarrollismo* económico, sobre todo tras la crisis económica iniciada en 1973. En 1974 el crecimiento del sector es negativo, con un -12% y un $-0,73\%$ en 1973 y 1974, respectivamente. Durante los años 1977 y 1978 el sector vuelve a crecer, con incrementos del 14% y 16% respectivamente, para caer de nuevo en los dos años siguientes, en los que la actividad turística en España decrece en torno al 2% anual. Durante esta época los responsables de la política turística están preocupados, sobre todo, por mantener cierta estabilidad en un momento de importantes *reajustes* en la vida económica, social y política española²⁶⁵. Por otro lado, comienzan a hacerse patentes ciertas consecuencias negativas del desarrollismo sobre los atractivos turísticos españoles, fundamentalmente en la litoral y en la fisonomía urbana de las ciudades. Esto provoca que los decisores públicos adopten como objetivos esenciales de esta etapa la racionalización de la demanda y oferta turística, persiguiendo el equilibrio entre turismo y crecimiento económico por un lado, y preservación de los recursos naturales y calidad de vida de la población residente por el otro. Por desgracia, los resultados en estos aspectos serán prácticamente nulos.

Con la llegada al poder por mayoría absoluta del *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) en diciembre de 1982 se colocará al frente del Ministerio Enrique Barón Crespo. Este Departamento cambia su denominación por la de “Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones”. La Secretaría de Estado es sustituida por la *Secretaría General de Turismo*, equiparada a una Subsecretaría, por lo que disminuye su rango administrativo. De esta dependerá una única *Dirección General de Política Turística*. En esta época se crea el “Instituto Nacional de Promoción Turística” (INPROTUR), que será analizado más detenidamente supra, en el epígrafe dedicado a la Administración

²⁶⁵ *Ídem*, pág. 232.

institucional turística. Se suprime el *Instituto Español de Turismo*, que se denominará ahora “Subdirección General del Instituto de Estudios Turísticos”. Con la llegada al poder del PSOE se inicia una época de grandes privatizaciones²⁶⁶, como las que afectará a *Viajes Marsans* y ENTURSA. Uno de los cambios estructurales más importantes de este período será la supresión de la *Comisión Interministerial de Turismo*, así como de los servicios periféricos del Ministerio, que serán asumidos por las Direcciones Provinciales y la Administración autonómica.

En julio de 1985 accede a la dirección del Ministerio de turismo Abel Caballero Álvarez. En este periodo se ponen en marcha los programas de *Turismo de la Tercera Edad y España Verde*, en un intento por desconcentrar y desestacionalizar el sector. Se amplían las competencias tanto de la *Secretaría General de Turismo* y de la *Dirección General de Política Turística*. Se suprime la *Subdirección General de Información Turística* e INPROTUR cambia su denominación por la de TURESPAÑA. Con el cambio del máximo responsable del Ministerio en julio de 1988 por José Barrionuevo Crespo la situación turística no termina de mejorar, por lo que en 1990 se propone la realización de una “*Ponencia Parlamentaria sobre el Sector Turístico*”, que presentaría sus conclusiones en 1991. Estas conclusiones marcarán el inicio de la reorientación de la política turística hacia la calidad y la competitividad²⁶⁷. Los peores resultados se registran en 1989 y 1990, años en los que el turismo cae casi un 4 %, recuperándose a partir de 1991. No será hasta la

²⁶⁶ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit.*, pág. 249. Sobre este fenómeno *vid.*, entre otros, CUERVO GARCÍA, A., “La empresa pública entre 1978 y 2003: de la justificación a la privatización”, en *Economía industrial*, n° 349-350, 2003, págs. 233 y ss; VERGÉS JAIME, J., “Balance de las políticas de privatización de empresas públicas en España (1985-1999)”, en *Economía industrial*, n° 330, 1999, págs. 121 y ss; ROIG NOVEL, M., “Problemas actuales en la privatización de la empresa pública”, en *Economistas*, n° 19, 1986, págs. 6 a 16; CUERVO GARCÍA, J. A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M^a Z., “Una nueva estrategia para el sector público empresarial”, en *Economistas*, n° 19, 1986, págs. 17 a 24; PIQUÉ I CAMPS, J., “Algunas reflexiones acerca del proceso de privatización del sector público empresarial”, en *Economía industrial*, n° 389, 1999, págs. 15 a 18; o RODRÍGUEZ CHIRILLO, E. J., *Aspectos jurídicos de la privatización de la empresa pública en España*, Instituto de Estudios Económicos, 1993.

²⁶⁷ La política turística del Gobierno Central pasa a depender de un organismo autónomo, “TURESPAÑA”, que será analizado detenidamente *infra*, en el capítulo dedicado a la Administración institucional turística. La administración turística queda en este periodo reducida a unos pocos entes instrumentales, sin ningún órgano administrativo tradicional.

llegada del siguiente responsable de la política turística cuando el Gobierno del PSOE abandone definitivamente la política continuista e indefinida que marca sus primeros ocho años en el poder y apueste decididamente por una nueva concepción tanto de la política turística como del papel del Estado en ésta²⁶⁸.

Con la llegada del nuevo Ministro, Claudio Aranzadi Martínez, en marzo de 1991, se dividen las competencias del extinto Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones entre los Ministerios de “*Obras Públicas y Transportes*” y de “*Industria, Comercio y Turismo*”. Uno de los acontecimientos fundamentales de su mandato será la devolución de la política turística estatal a un órgano administrativo tradicional, la *Secretaría General de Turismo*. El siguiente Ministro del ramo será Javier Gómez-Navarro Navarrete –desde julio de 1993 hasta la pérdida del poder por parte de los socialistas en marzo de 1996–. Se vuelve a cambiar la denominación del Ministerio por la de “*Ministerio de Comercio y Turismo*” y se reorganiza toda la estructura administrativa turística mediante el Real Decreto 1693/1994, de 22 de julio, de *Organización Turística del Estado*, configurándose a la *Secretaría General de Turismo* como el nuevo órgano de coordinación interadministrativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se crean, además, dos nuevas Direcciones Generales, la “*Dirección General de Estrategia Turística*” y la de “*Promoción Turística*”. Se rescatan el *Instituto de Estudios Turísticos* –que a partir de este momento llevará a cabo dos importantes encuestas, una sobre *Movimientos Turísticos de los Españoles* (FAMILITUR) y otra sobre *Movimientos Turísticos en Fronteras* (FRONTUR)–, y la *Comisión Interministerial de Turismo*. En 1994 se constituye la “*Conferencia Sectorial del Turismo*”²⁶⁹, y al año siguiente el “*Consejo Promotor del Turismo*”.

²⁶⁸ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit.*, págs. 263 a 265.

²⁶⁹ Sobre este órgano *vid.* TORNO MÁS, J., “Las conferencias sectoriales”, en *Documentación Administrativa*, nº 40, 1994, págs. 71 a 92; GONZÁLEZ, A., “La cooperación multilateral institucionalizada: las conferencias sectoriales”, en *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, LÓPEZ NIETO, L. (Coord.) *et al.*, 2006, Dykinson, págs. 97 a 114; REY MARTÍNEZ, F., “La participación a través del Estado: conferencias sectoriales y conferencias para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, en *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, VVAA, Tirant Lo Blanch,

En la última etapa del Gobierno socialista se consigue, después de muchos años de continuismo en esta materia, un verdadero cambio en la política turística. Los principales objetivos en esta fase serán la potenciación de los mecanismos de colaboración – tanto entre el Estado y las Comunidades Autónomas como entre la Administración pública y el sector privado–, el aumento de la calidad y de la competitividad del sector, la implantación del concepto de *calidad* en el turismo, la mejora de la formación e investigación en el sector, la promoción de la política turística comunitaria, la promoción de la internacionalización de la empresa turística y la introducción de las nuevas tecnologías en el sector²⁷⁰. De extraordinaria importancia será asimismo la nueva consideración del sector turístico como un sector *industrial*, con el objetivo de aplicar la metodología de la planificación económica e industrial a la actividad turística y, sobre todo, el hecho de que el entorno natural/paisaje comience a ser considerado por los poderes públicos como una pieza esencial en la consideración de los factores condicionantes de la oferta turística. Las ideas que caracterizan esta época pueden ser resumidas en tres²⁷¹ –recogidas en el *Plan FUTURES II*–: Se ha producido una diversificación de la demanda turística. Ya no hay un único tipo de turista, el *turista masa*, sino varios tipos, cada una con unas motivaciones y un poder generador de rentas turísticas diferente. Por esto el sector turístico debe diversificar su oferta lo máximo posible para tratar de adaptarse a las nuevas demandas singulares. En último lugar, y debido a la importancia económica del turismo y a los efectos negativos que la falta de

2003, págs. 109 a 154; CORCUERA ATIENZA, F. J., “La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales”, en *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado: II Jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico*, PÉREZ CALVO, A., Tecnos, 1997, págs. 49 a 80; GRIFO BENEDICTO, M^a A., “Colaboración interadministrativa en turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial (I Congreso de Turismo Universidad y Empresa)*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 129 y ss; o MORÁN GARCÍA, M. J., “Las conferencias sectoriales y el procesamiento interno de participación”, en *La participación de las regiones en Europa*, VVAA, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, 2003, págs. 157 y ss; entre otros. Sobre este órgano y el *Consejo Promotor del Turismo* se volverá mas adelante, al analizar la colaboración interadministrativa en materia turística.

²⁷⁰ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, págs. 310 y 311.

²⁷¹ *Ídem*, págs. 314 y 315.

una adecuada planificación pueden generar para los destinos, el Estado debe garantizar su correcto desarrollo, asumiendo la gestión de todos los conflictos vinculados a esta actividad.

En marzo de 1996 accede al poder el *Partido Popular* (PP) al ganar las elecciones con una exigua mayoría simple (aunque conseguirá mayoría absoluta en su segunda legislatura). En términos organizativos lo más relevante de este nuevo periodo va a ser el cambio de ubicación de la administración turística, que pasará a encuadrarse en la *Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes*, perteneciente al Ministerio de Economía y Hacienda, sustituto del anterior Ministerio de Comercio y Turismo. Será la primera vez, desde 1951, que desaparezca la palabra “turismo” de la denominación de los distintos Ministerios responsables de la materia²⁷². Posteriormente, en la segunda legislatura, el Ministerio se separará en dos, el de “Economía” y el de “Hacienda”, quedando la materia turística encuadrada en el primero de ellos.

Durante los ocho años de gobierno *popular* el titular de la materia turística es Rodrigo Rato Figaredo, hasta la pérdida de las elecciones generales en marzo de 2004. En esta primera fase de Gobierno, coincidente con la primera legislatura en el poder, se procede a la supresión de la *Secretaría General de Turismo*, dividiéndose la *Dirección General de Turismo* en dos Subsecretarías, la de “Cooperación y coordinación turística” y la de “Competitividad y desarrollo Turístico”, que integran a las tres preexistentes. Se reestructuran diversos órganos y organismos, como el *Instituto de Estudios Turísticos*, la *Comisión*

²⁷² Sin embargo, considera VELASCO GONZÁLEZ que, a pesar de las críticas que pudiesen hacerse al hecho de que desaparezca el Ministerio dedicado específicamente a la materia turística, al menos nominalmente, para insertarla dentro de otro departamento, compartiendo espacio con otras materias, debe tenerse muy presente que “[...] aunque los cambios de entorno inmediato suponen un factor de innovación evidente en la evolución de la política turística, no parece que pueda confirmarse que un nuevo entorno ministerial provoque un cambio en el referente político del turismo [...]”. VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, pág. 323. Entre las críticas a esta decisión destacan, entre otras, las de CALONGE VELÁZQUEZ, quien no llega “[...] a entender como en un país como el nuestro, tan importante en el turismo mundial, ha desaparecido un órgano superior con competencia específica sobre el turismo, rebajándose a la categoría de Dirección General, ya que la Secretaría de Estado se nos antoja como un totum revolutum que engloba comercio, turismo y Pymes, es decir, nos parece de una excesiva amplitud materia, además de excesivamente compleja [...]”. CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo: aspectos institucionales... Op.cit*, pág. 63.

Interministerial de Turismo y el *Consejo Promotor de Turismo*, y se crea el “*Observatorio de Turismo*”. En la segunda legislatura del Partido Popular en el Gobierno la Secretaría de Estado se *descarga* en cierta medida, denominándose *Secretaría de Estado de Comercio y Turismo*, y se recupera la *Secretaría General de Turismo*, aumentando el rango del máximo órgano decisor en materia turística.

Durante este periodo la actividad turística experimenta un crecimiento sostenido, con un crecimiento mínimo del 1,6 % en 2001 –recuperado en los años siguientes– y un máximo del 8,9 % en 1997²⁷³. La característica esencial de esta fase es sin duda el protagonismo del sector privado, que proporciona muy buenos resultados, pero sin descuidar las funciones públicas²⁷⁴; y el concepto básico en torno a la cual girará la política turística será la de *calidad total* de los servicios turísticos –idea central del *Plan PICTE*–. También irán adquiriendo cada vez más importancia conceptos y principios que proceden de Gobiernos anteriores, como la protección del medio ambiente y, muy especialmente, la sostenibilidad del sector, la desestacionalización y desconcentración de la oferta turística, o la planificación del fenómeno turístico, entre otros. Igualmente, se potenciará la cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales para avanzar en la eficacia del sector. En definitiva, el Gobierno del Partido Popular cambia las “grandes políticas” de épocas anteriores por los “pequeños programas”, cuyo éxito dependerá de la implicación efectiva de todos los agentes implicados en la actividad turística, y que suponen la incorporación del sector privado, la cooperación de todos los actores turísticos y la creación de soluciones concretas para casos específicos²⁷⁵.

La última reforma del aparato organizativo turístico se produce tras la vuelta al poder del Partido Socialista, en marzo de

²⁷³ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Entrada de visitantes por tipología, tipo de dato y años*, serie 1995-2004.

²⁷⁴ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, pág. 355.

²⁷⁵ *Ídem*, pág. 358.

2004²⁷⁶. En virtud del Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, desarrollado por el Real Decreto 1554/2004, de 25 de junio²⁷⁷, se atribuyen las competencias en materia turística al nuevo “Ministerio de Industria, Comercio y Turismo”, y en concreto a la *Secretaría de Estado de Turismo y Comercio*. La Secretaría se va a estructurar, de manera similar a sus predecesores, en una “Subdirección General de Calidad e Innovación Turística”, una Subdirección General de Cooperación y Coordinación Turística”, el “Instituto de Estudios Turísticos”, la “Comisión Interministerial de Turismo”, la “Conferencia Sectorial de Turismo”, el “Consejo Promotor del Turismo” y el “Observatorio de Turismo”²⁷⁸. Tras la segunda victoria electoral consecutiva del Partido Socialista,

²⁷⁶ PÉREZ FERNANDEZ, J., M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit.*, pág. 59.

²⁷⁷ Modificado posteriormente por el Real Decreto 254/2006, de 3 de marzo, *por el que se modifica el Real Decreto 1554/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio* (BOE nº 65, de 17 de marzo de 2006).

²⁷⁸ Tras esta modificación, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en relación a la materia turística quedó organizado de la siguiente forma: comenzando por la “*Secretaría General de Turismo*”, ésta tiene rango de Subsecretaría, y depende de forma inmediata del *Secretario de Estado de Turismo y Comercio*. Sus funciones son las siguientes: a) Definir, proponer, impulsar y –sin perjuicio de la *Comisión Interministerial de Turismo*– coordinar la política turística del Gobierno; b) Elaborar los Planes Generales sobre turismo para el fomento de su calidad e innovación tecnológica, así como la identificación de los nuevos recursos turístico, la evaluación y diagnóstico de los factores que afectan a la oferta turística y el diseño de estrategias para la mejora de los destinos turísticos españoles; c) Funciones de cooperación con las Comunidades Autónomas, Entes locales, demás Departamentos ministeriales y sector turístico para la creación de *bases* y planificación de la política turística; d) Investigación de factores que inciden sobre el turismo, estadística, información y datos sobre el sector; e) Definición de las estrategias, planes y proyectos de presupuestos de TURESPAÑA; f) Coordinación de la información sobre el sector generada por los órganos dependientes de la Secretaría General de Turismo y TURESPAÑA, con el objetivo de elaborar informes y estudios que definan la política turística; g) Evaluación y seguimiento de los impactos generados en el sector por las políticas desarrolladas sobre la oferta turística desde la Administración turística estatal, incluyendo el análisis *coste/eficacia*. Estudio de la interacción entre la estructura turística y los mercados, y de los efectos de las políticas de calidad e innovación turística; h) Las relaciones de la Administración estatal con organizaciones internacionales y la cooperación turística internacional, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores. También le corresponde la evaluación y ayuda a la implantación de empresas turísticas españolas en el extranjero. Para cumplir con estas funciones el Secretario de Estado de Comercio y Turismo se ayudará de una serie de órganos, todos ellos con rango de Subdirección General: a) “*Subdirección General de Calidad e Innovación Turística*”; b) “*Subdirección General de Cooperación y coordinación Turística*”; c) “*Instituto de Estudios Turísticos*” (Creado como se ha visto en 1962 y entre cuyas funciones figuran la investigación de los factores que inciden sobre la actividad turística, así como la elaboración, recopilación y valoración de estadísticas, información y datos relativos al turismo); d) “*División de Análisis de la Información y Evaluación de las Políticas Turísticas*”, que ejercerá las funciones f) y g) referidas *supra*. Entre los órganos dedicados a la coordinación de la política turística están la “*Comisión Interministerial de Turismo*” y la “*Conferencia Sectorial de Turismo*”, que serán analizadas en el epígrafe de este estudio dedicado a la colaboración interadministrativa en materia turística. Por su parte, la colaboración entre el sector público y el privado se articulará a través del “*Consejo Promotor del Turismo*”, y la participación de los diferentes sectores administrativos, económicos y sociales en la política turística estatal se encauzará a través del foro de deliberación que constituye el “*Observatorio de turismo*”. Estos dos últimos órganos fueron sustituidos por el “*Consejo Español de Turismo*” (*Disposición Adicional Segunda del Decreto 719/2005, de 20 de junio, por el que se crea el Consejo Español de Turismo*), que será analizado también *infra*, al tratar el tema de la Administración consultiva en materia turística.

acaecida en marzo de 2008, la estructura orgánica de este ministerio queda inalterada, siendo responsable máximo de esta cartera ministerial Miguel Sebastián Gascón, Secretario de Estado de Turismo Joan Mesquida Ferrando –anteriormente primer Director General de la Policía y de la Guardia Civil²⁷⁹– y Subsecretaria de Industria, Turismo y Comercio Amparo Fernández González.

B. La Administración turística autonómica.

Como consecuencia lógica de la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias sobre turismo, hoy resulta inevitable hablar –de forma paralela a la Administración turística estatal, aunque con unas funciones claramente diferenciadas– de la *Administración turística autonómica*. Dos ideas sobresalen con relación a esta Administración pública²⁸⁰. La primera es la consolidación de la administración turística en el seno de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas, ya que todas van a tener un aparato organizativo turístico, aunque difieran en su tamaño o importancia²⁸¹. Además, la propia normativa autonómica ordenadora de la actividad turística denomina al aparato organizativo encargado de su gestión “*Administración turística*”. Aunque pueda parecerlo, no se trata de una declaración superflua, ya que la aparición de este

²⁷⁹ El mando supremo de la Policía Nacional y de la Guardia Civil fue unificado por el Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, *por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior* (BOE nº 218, de 12 de septiembre de 2006).

²⁸⁰ PÉREZ FERNÁNDEZ, J., M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit*, pág. 65 y ss.

²⁸¹ Como ejemplo de la evolución en la estructura organizativa autonómica en materia turística se puede citar el caso de la Comunidad Valenciana. En esta Comunidad Autónoma las competencias turísticas se ejercieron en un primer momento por la *Dirección General de Turismo*, encuadrada en la *Consejería de Industria, Comercio y Turismo*. Aquélla fue suprimida en 1994 y sustituida en tales funciones por la *Secretaría General de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo*. De esta Consejería dependían los *Servicios Territoriales de Turismo* –de ámbito provincial– y el *Área de Turismo* –compuesto a su vez por el Servicio de Ordenación e Inspección y Servicio de Empresas y Actividades Turísticas–. A partir de 1995 las competencias en materia turística serán ejercidas por la propia Presidencia de la Generalidad Valenciana, de la que depende directamente la *Agencia Valenciana de Turismo*. BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo... Op.cit*, pág. 112.

concepto en la normativa autonómica va a ser reflejo de una estructura organizativa que se va “*consolidando, creciendo y definiendo sus funciones y principios vertebradores*”²⁸².

La segunda idea a resaltar sería heterogeneidad existente en relación a este tipo de organización administrativa, ya que puede estar construida por órganos de diferente rango, desde una *Dirección General* a una *Consejería*²⁸³. Incluso en aquellos casos en los que este tipo de funciones están atribuidas a una *Consejería*, no hay unanimidad con respecto al tipo de *Consejería* a la que se le atribuye²⁸⁴. Como analizar exhaustivamente todos y cada uno de los esquemas organizativos autonómicos existentes carece de sentido²⁸⁵, resulta mucho más didáctico clasificar las Comunidades Autónomas –siguiendo en esta tarea a MARÍN HERRERA²⁸⁶– en aquellas que gestionan directamente el

²⁸² TUDELA ARANDA, J., en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, M^a V. (*Coord.*) et al, *Lecciones...Op.cit.*, pág. 62. Como advierte este autor, por tal razón “[...] puede decirse que la premisa va a ser la existencia en cada Comunidad Autónoma de un aparato organizativo que bien podemos englobar bajo la denominación de Administración turística y que si bien diferirá en cuanto a su tamaño en importancia relativa de una Comunidad a otra, existe en todas ellas, aunque [...] con formas bien diferentes.”

²⁸³ Las Comunidades Autónomas han atribuido las competencias turísticas del siguiente modo: *Consejería*: Islas Baleares y Canarias; *Viceconsejería*: País Vasco; *Secretaría*: Murcia y Comunidad Valenciana; *Dirección General*: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra.

²⁸⁴ *Consejería de Cultura*: Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y Navarra; *Consejería de Economía*: Extremadura y Madrid; *Consejería de Ordenación del Territorio o Medio Ambiente*: La Rioja y Murcia; *Consejería de Industria y Comercio*: Aragón, Cataluña, País Vasco y Valencia; *Consejería de Deporte y Comercio*: Andalucía; o a una *Consejería propia* de Turismo: Baleares y Canarias.

²⁸⁵ A modo de ejemplo, se va a proceder a analizar la organización administrativa turística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En esta Comunidad existe una *Consejería de Turismo y Deporte* desde 1996, cuya estructura orgánica está regulada por el Decreto 181/1996, de 14 de mayo. Dentro de este departamento se inscribe la *Viceconsejería de Turismo y Deporte*, con *Delegaciones Provinciales* en cada una de las ocho provincias andaluzas. El órgano encargado de la coordinación entre las consejerías implicadas en materia turística es el *Consejo de Coordinación Interdepartamental*. Existe, asimismo, un *Consejo Andaluz de Turismo* y un *Consejo Asesor* en esta materia –regulado por el Decreto 6/2000, de 17 de enero–, así como una *Escuela Oficial de Turismo* –creada por el Decreto 35/1996, de 30 de enero–, una *Oficina de Calidad del Turismo* –que va a velar por la efectividad de los derechos que la Ley andaluza reconoce a los turistas y por la calidad de los servicios turísticos prestados en Andalucía– y un *Registro de Turismo* –donde se van a inscribir todos los sujetos y establecimientos turísticos radicados en territorio andaluz–. Como entes instrumentales de la Administración autonómica andaluza están la *Empresa Pública Turismo Andaluz* (EPTA), de la que va a depender el *Sistema de Análisis y Estadística del Turismo de Andalucía* (SAETA), que proporciona información estadística oficial desde 1995. VILLALVA PÉREZ, F., “Aspectos constitucionales, legales y organizativos del turismo en Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº extraordinario, Vol. II, 2003, págs. 174 a 177.

²⁸⁶ MARÍN HERRERA, M., “La Administración institucional del turismo”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial* (I Congreso de Turismo Universidad y Empresa), BLANQUER CRIADO, D. (*Dir.*) et al, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 87 y ss.

fomento y ordenación del turismo a través de su administración ordinaria, como Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Navarra o el País Vasco; aquellas que utilizan para tales fines sociedades de Derecho Privado, como Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Madrid, y Murcia; y Comunidades Autónomas que han creado un Ente institucional, de naturaleza pública, pero con naturaleza privada en todo lo referido al fomento del turismo, como Cataluña, Comunidad Valenciana o las Islas Baleares.

Al igual que ocurre en la Administración turística estatal, en la autonómica también existen técnicas de colaboración y cooperación entre las diferentes administraciones autonómicas con competencias relacionada con el turismo, como ejemplo de este tipo de órganos se pueden citar las *Comisiones Interdepartamentales* en materia de turismo –Aragón, Región de Murcia, Navarra– o la denominada “*Comisión Delegada para el Turismo*” existente en Asturias. Otro ejemplo sería, en esta última Comunidad Autónoma, la “*Comisión del Principado de Asturias para la Identificación, Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago*”, con equivalentes en Cantabria y Galicia²⁸⁷. Existen incluso “*Conferencias Sectoriales*” autonómicas en materia de turismo. También se han creado órganos de colaboración con el sector privado, como por ejemplo el “*Centro de Iniciativa Turística*” de la Comunidad Autónoma castellano-leonesa. Su existencia, infrecuente en otros ámbitos autonómicos, se debe, sin duda, a la *transversalidad* e *interdisciplinariedad* características del sector turístico²⁸⁸.

También a semejanza de la Administración turística estatal, las Comunidades Autónomas han creado sus propios órganos consultivos, como por ejemplo los *Consejos de Turismo* de Andalucía, Galicia o la Comunidad Valenciana, entre otros. Estos órganos están compuestos generalmente por una representación mixta de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos,

²⁸⁷ BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo... Op.cit*, págs. 112 y 113.

²⁸⁸ TUDELA ARANDA, J., en GARCÍA MACHO, R., RÉCALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, M^a V. (*Coord.*) *et al*, *Lecciones... Op.cit*, pág. 64.

Mancomunidades, Cámaras de Turismo, Industria y Navegación, asociaciones empresariales y Sindicatos, Escuelas Oficiales de Turismo, asociaciones profesionales...*etc*; y poseen funciones de asesoramiento, estudio e, incluso, en algunas Comunidades Autónomas, tienen atribuida la función de informar con carácter previo ciertas normas reglamentarias o planes urbanísticos²⁸⁹.

Como quedó claro al analizar el reparto constitucional de competencias en materia turística, el protagonismo casi absoluto en esta materia lo ostentan a día de hoy las Comunidades Autónomas. La razón de esta asunción de competencias podría estar, como afirma TUDELA ARANDA²⁹⁰, en el mejor conocimiento de su territorio, en el fracaso de la centralización y en el inicio del traspaso anticipado de competencias turísticas a ciertas Comunidades Autónomas, que motivaron tal previsión constitucional. Como quiera que sea, ello ha permitido la adaptación del modelo organizativo autonómico a la realidad turística de cada territorio, que tiene siempre unas características y problemática específicas. Por esto razón, “[...] *no tendrá nada que ver la respuesta del poder público al fenómeno turístico en Comunidades Autónomas como Canarias o Baleares, cuya economía es casi exclusivamente dependiente del turismo que en otras Comunidades en las que su importancia es mucho menos significativa.*”²⁹¹.

²⁸⁹ Como ocurre por ejemplo con el *Consejo Gallego de Turismo*, regulado por el Decreto 39/2001, de 1 de febrero, *de refundición en materia de Consejo Gallego de Turismo, declaraciones de municipio turístico gallego y fiestas de Galicia de interés turístico (Diario Oficial de Galicia nº 36, de 20 de febrero, págs. 2196 y ss).*

²⁹⁰ SALGADO CASTRO, A., “La distribución de competencias en materia de turismo”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 9, 1996, págs. 319 y ss. *Cit.* TUDELA ARANDA, J., en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, M^a V. (*Coord.*) *et al*, *Lecciones... Op.cit.*, pág. 61.

²⁹¹ *Ídem*, pág. 62. Recuerda además este autor como “[...] *la división territorial para la gestión turística tenía ya como precedente el Real Decreto de 25 de abril de 1928 por el que se constituyó el Patronato Nacional de Turismo y que dividió el territorio nacional en cinco grupos regionales y que en uno de los primeros trabajos doctrinales dedicado al estudio del Derecho del turismo PÉREZ MORENO afirmaba en 1966 que el marco regional era el idóneo para la acción turística.*”

C. La Administración turística local.

En España, a pesar de la importancia que a la hora de ejecutar la política turística poseen las Entidades locales, los municipios ocupan en esta materia una posición ciertamente secundaria, habiendo sido relegados históricamente por el Estado y actualmente por las Comunidades Autónomas. Como señala TUDELA ARANDA²⁹², la incidencia de los municipios en la elaboración de las políticas turísticas es muy escasa y su participación en la gestión de éstas bastante deficiente, limitándose en líneas generales al “*desarrollo que con sus propias fuerzas han podido dar a sus respectivos territorios*”. En materia de organización administrativa, los municipios con una actividad turística más o menos relevante suelen contar con una concejalía dedicada a esta materia, normalmente compartida con otras materias afines, como la *cultura* o las *fiestas populares*. Para la gestión de la actividad turística en el ámbito supramunicipal se ha acudido tradicionalmente a las *comarcas* y las *mancomunidades*. Ambas responden a una idea común, la de que para un buen número de municipios resulta imposible prestar adecuadamente los servicios públicos de índole turística, así como el convencimiento de que resulta mucho más eficiente y eficaz su prestación en ámbitos territoriales superiores al estrictamente municipal. La Comunidad Autónoma que tradicionalmente ha prestado mayor atención a la figura de la comarca es Cataluña, la cual le atribuye una gran cantidad de competencias en esta materia, recogidas en su legislación turística²⁹³. Otras, Comunidades Autónomas, como Aragón y el País Vasco²⁹⁴, también han previsto esta figura de gestión turística. En cuanto a las *mancomunidades*, éstas no suelen estar previstas en la normativa turística autonómica, lo que no obsta para que, como

²⁹² TUDELA ARANDA, J., “La organización administrativa del turismo”, en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. y PETIT LAVALL, M^a V., *Lecciones...Op.cit.*, pág. 65.

²⁹³ Las “Comarcas de Interés Turístico”, art. 25 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

²⁹⁴ *Vid.* arts. 13, 26.2 y 31.2, entre otros, de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de *Turismo de Aragón*; y art. 49 (“Comarcas Turísticas”) de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de *Ordenación del Turismo del País Vasco*.

ocurre con frecuencia, éstas sean utilizadas para la gestión conjunta de los servicios turísticos municipales²⁹⁵. Sin embargo, las Entidades locales han optado mayoritariamente por prescindir de los instrumentos organizativos ordinarios y acudir para la gestión de la actividad turística a la denominada Administración institucional (*consorcios, patronatos y sociedades mixtas*, fundamentalmente), que será ampliamente analizada en el epígrafe siguiente.

D. La Administración institucional turística.

a) Introducción.

La utilización de personificaciones instrumentales por parte de la Administración pública en materia turística se enmarca dentro de una tendencia común a todo el aparato administrativo, denominada por la doctrina “*huida del derecho administrativo*”²⁹⁶. La finalidad de tal estrategia es alcanzar una mayor libertad de maniobra al pasar a la órbita del Derecho privado, menos

²⁹⁵ Y es que “[...] dada la configuración que de las mismas hace la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, no existe inconveniente alguno para la creación de mancomunidades con una finalidad básica y exclusivamente turística.”. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., y PEDREIRA JIMÉNEZ, J., *Derecho Público del Turismo... Op.cit.*, pág. 79.

²⁹⁶ Sobre este fenómeno *vid.* DESDENTADO DAROCA, E., *La crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*, Tirant Lo Blanch, 1999; LINDE PANIAGUA, E., “El Derecho administrativo como derecho instrumental versus la huida del Derecho administrativo”, en la *Revista del Poder Judicial*, nº 49, 1998, págs. 579 a 618; SALA ARQUER, J. M., “Huída al Derecho privado y huida del Derecho”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*”, nº 75, 1992, págs. 399 a 116; LEGUINA VILLA, J. A., “Algunas ideas sobre la Constitución y la huida del Derecho administrativo”, en la *Revista Jurídica de Navarra*, nº 19, 1995, págs. 9 y ss; CALONGE VELÁZQUEZ, A., “Paradores de turismo de España: una huida del Derecho administrativo”, en la *Revista jurídica de deporte y entretenimiento: deportes, juegos de azar, entretenimiento y música*, nº 16, 2006, págs. 549 y ss; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., “Reflexiones sobre la “huida” del Derecho administrativo”, en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 140, 1996, págs. 25 a 68; DEL SAZ CORDERO, S., “La huida del Derecho administrativo: últimas manifestaciones: aplausos y críticas”, en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 133, 1994, págs. 57 a 98; o BERMEJO LATRE, J. L., “Las fundaciones privadas de iniciativa pública y la huida del Derecho administrativo”, en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, SOSA WAGNER, F. (Coord.) et al; Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 935 a 960; entre otros.

formalista que el Derecho público, proporcionando un mayor dinamismo a las actuaciones de los poderes públicos. Aunque las fórmulas utilizadas por las diferentes Administraciones son muy variadas, en general pueden sintetizarse en dos formas fundamentalmente: La creación de *Entidades Públicas Empresariales* y la creación de *Entidades de Derecho Público* sometidas al Derecho privado. Ambas figuras persiguen un mismo objetivo: la ejecución de una serie de tareas por parte de la Administración pública ordinaria a pesar de que pertenecen, en condiciones normales, a la órbita del sector privado. En este ámbito, lo único verdaderamente característico del turismo será la gran cantidad de tareas de gestión encomendadas a estos Entes instrumentales.²⁹⁷

1. El concepto de Administración institucional.

Siguiendo al profesor PARADA VÁZQUEZ²⁹⁸, se puede definir a la Administración institucional como el “conjunto de numerosas organizaciones de que se sirven los entes territoriales para cumplir concretas funciones de servicio público o intervención administrativa”. Dos son las ideas a destacar de este tipo de entes públicos: en primer lugar, son denominados indistintamente como *Entes instrumentales* ya que su principal función es la de servir de soporte o instrumento al servicio de las *entidades matrices*, es decir, de las Administraciones públicas que los han creado²⁹⁹. En segundo es conveniente tener claro que se trata de organizaciones que forman parte de las Administraciones públicas, separadamente o al lado de las Administraciones

²⁹⁷ TUDELA ARANDA, J., en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (Dir.) y PETIT LAVALL, M^a V. (Coord.) *et al*, *Lecciones... Op.cit*, págs. 41 y ss.

²⁹⁸ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público*, Marcial Pons, 1993, pág. 226.

²⁹⁹ Sobre el uso del término “Administración instrumental” en el ámbito turístico *vid.*, entre otros, SANZ DOMÍNGUEZ, C., “La Administración instrumental en el campo del turismo”, en *La administración instrumental. VIII Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, VVAA, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, págs. 53 y ss.

territoriales, es decir, del Estado, Comunidades Autónomas o Administración Local.³⁰⁰

A pesar de lo que pudiese parecer, la Administración institucional no se encuentra en un segundo plano en importancia con relación a la Administración territorial, sino todo lo contrario: actualmente tanto el presupuesto como las funciones de las primeras superan ampliamente a las segundas. Sin embargo, ha sido en el ámbito local donde se ha producido una menor proliferación de estos entes, ya que los Entes locales deben respetar lo establecido al respecto tanto por la legislación estatal como por la autonómica, algo que afectará en menor medida – lógicamente– a la Administración del estatal y autonómica. Centrando el estudio de estos Entes en el ámbito turístico, lo primero que puede decirse de ellos es que presentan un modelo *multiforme*, pudiendo adoptar la forma de organizaciones administrativas sin personalidad jurídica independiente, organismos autónomos, o sociedades estatales de carácter mercantil, entre otras.³⁰¹ Por lo que se refiere a su finalidad, y aunque tradicionalmente su creación a sido justificada por las Administraciones territoriales en base a la *descentralización funcional* necesaria para una mayor eficacia administrativa, la doctrina observa como en numerosas ocasiones la finalidad no ha sido otra que la de escapar de los rígidos controles que existen en el Derecho Público. Sin embargo esta argucia no es ni mucho menos la *panacea* ya que, si bien la libertad y autonomía de funcionamiento del que gozan en el Derecho privado es mucho mayor que en el Derecho Público, por contrapartida se pierden las prerrogativas atribuidas a la Administración pública en su trato con los particulares, debiendo comportarse como un sujeto privado más. Serán pues los decisores públicos los encargados de valorar los *pros* y los *contras* de la “huida” al Derecho privado en una materia tan compleja e interconectada como es el turismo.

³⁰⁰ MARÍN HERRERA, M. “La Administración Institucional del Turismo”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial (I Congreso de Turismo Universidad y Empresa)*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 87 y ss.

³⁰¹ MARÍN HERRERA, M. “La Administración Institucional...*Op.cit*, pág. 89.

2. Breve referencia a los orígenes históricos de la Administración institucional en materia turística.

Como observa MARÍN HERRERA³⁰² –y ya ha habido ocasión de señalar con anterioridad– en la evolución histórica de la Administración turística surgirá primero el Ente público instrumental y, posteriormente, la organización administrativa ordinaria, incardinada en el correspondiente Departamento ministerial. La historia de la Administración institucional turística en España comienza con el Real Decreto de 6 de Octubre de 1905, primera norma jurídica sobre turismo, que crea la *Comisión Nacional para el Fomento del Turismo*. Se trata –como se comentó *supra*– de un Ente público creado para el fomento, la propaganda y la mejora de los servicios turísticos españoles, configurándose como una entidad situada al margen del cauce ordinario de la gestión pública, ya que actúa a través de un organismo *especial*: la “*Comisión Nacional Permanente*”, presidida por el Ministro de Fomento. Posteriormente aparece, en virtud del Real Decreto de 11 de Junio de 1911 –y como una continuación de la anterior–, la *Comisión Regia*. Tiene la misma finalidad y funciones que aquella pero se coloca en un plano *superior*, ya que se hace depender directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por último aparece el ya conocido *Patronato Nacional de Turismo*, creado por el Real Decreto de 25 de Abril de 1928, y que supone un auténtico *hito* en este ámbito: con la creación del Patronato Nacional de Turismo se produce una evolución trascendental para la Administración turística, ya que en este momento se sustituirá a un órgano administrativo de naturaleza “especial” por un verdadero Ente institucional como los que existen en la actualidad, con personalidad jurídica independiente y presupuesto propio.

³⁰² *Ídem*, pág. 90. Recuerda este autor en tal sentido como “[...] los entes instrumentales de turismo [...] se han anticipado a la mayoría del resto de entes de esta naturaleza en otros sectores de la actividad administrativa que aparecen en el Gobierno de Primo de Rivera, según ha destacado la doctrina [...]. La especial naturaleza de la materia del turismo la hace idónea para ser gestionada por estas formas de Administración Pública.”.

A partir de este momento los dos aspectos esenciales de la actividad pública en materia turística, la *ordenación* y el *fomento*, implicarán generalmente fórmulas administrativas diversas para su desarrollo: para la promoción y el fomento del turismo se utilizarán Entes instrumentales, mientras que para la ordenación y disciplina de este sector se recurrirá a la Administración ordinaria³⁰³.

b) La administración institucional del Estado en materia turística.

Dentro de la Administración institucional turística del Estado existen dos entes fundamentales: el *Instituto de Turismo de España* “TURESPAÑA” y la *Red de Paradores de Turismo de España*.

1. El Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA).

El actual Instituto de Turismo de España³⁰⁴ es el heredero directo del antiguo *Instituto Español de Turismo*, creado por el Decreto 2532/1974, de 9 de agosto, dependiente de la Secretaría de Estado de Turismo y cuyas funciones eran las de asistencia técnica, la planificación y la documentación del sector turístico.

³⁰³ Y es que, en opinión de MARÍN HERRERA, “*Los entes instrumentales en turismo resultan más apropiados para la acción administrativa de fomento que los servicios administrativos encuadrados en la estructura de la administración ordinaria, que es la idónea para la ordenación y disciplina del sector. Esto no es extraño, por la operatividad que ofrece un ente instrumental frente a un aparato administrativo usual. [...]*”. MARÍN HERRERA, M. “La Administración Institucional...*Op.cit.*”, pág. 111.

³⁰⁴ Sobre este organismo *vid.*, entre otros, CHAMORRO, R., “El sistema informático y de comunicaciones de TURESPAÑA”, en *Estudios turísticos*, nº 142, 1999, págs. 25 a 36; COMITRE NARVÁEZ, I., “Las convenciones estilísticas culturales en campañas publicitarias de promoción turística: el caso de “España marca” (TURESPAÑA)”, en *Tradición y cultura: convenciones textuales y estrategia traslativa*, FERNÁNDEZ, L. F. y MATA PASTOS, C. Mª (Coords.) et al, ENCASA ediciones y publicaciones, 2006, págs. 121 a 150, o JIMENO VIÑES, M., “El turismo cultural en la gestión de la marca España”, en los *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, nº 39, 2005, págs. 16 y ss.

En 1977, por el Real Decreto 3162/1977, de 11 de noviembre, *por el que se transforman en organismo autónomos determinados servicios públicos centralizados y se clasifican los nuevos organismos autónomos resultantes de la transformación*, pasa a ser un organismo autónomo de naturaleza administrativa. Finalmente este organismo se extinguirá como consecuencia de su fusión con el organismo autónomo *Exposiciones, Congresos y Convenciones de España* en virtud de la Ley de Presupuestos Generales del Estado 50/1984, de 30 de diciembre, dando paso a un nuevo organismo autónomo llamado *Instituto Nacional de Promoción del turismo* (“INPROTUR”).

Será mediante la Ley 4/1990, de 29 de junio, cuando adquiera su actual denominación y alcance sus mayores cotas de protagonismo al asumir, bajo la superior competencia del Ministro de turismo, todas las competencias de la Administración General del Estado en materia turística, sustituyendo la hasta entonces vigente organización administrativa centralizada.³⁰⁵ La configuración del Instituto de Turismo de España se modifica por el Real Decreto 1693/1994, de 22 de julio, *de Organización Turística del Estado*. En este momento el Instituto pierde su posición privilegiada al crearse la *Secretaría General de Turismo*, órgano superior del entonces Ministerio de Comercio y Turismo encargado de la coordinación de la política turística del Ministerio y a cuyo frente estará el Secretario General. Su naturaleza y régimen jurídico se encuentran regulados en la actualidad por el Real Decreto 723/2005, de 20 de junio, *por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Turismo de España*³⁰⁶, que lo considera como un organismo autónomo de naturaleza comercial dotado de personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión³⁰⁷ para el cumplimiento de sus fines y funciones, que son esencialmente “*La planificación, el*

³⁰⁵ TUDELA ARANDA, J., en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (Dir.) y PETIT LAVALL, M^a V. (Coord.) *et al*, *Lecciones... Op.cit*, pág. 68.

³⁰⁶ *Boletín Oficial del Estado* nº 147, de 21 de junio de 2005.

³⁰⁷ Artículo 1.2 del Real Decreto 723/2005, de 20 de junio, *por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Turismo de España*. Como organismo autónomo que es su régimen jurídico general estará regulado por la Ley 6/1997, de 14 de abril, *de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado* (vid. el art. 1.3 de este Real Decreto).

desarrollo y la ejecución de actuaciones para la promoción del turismo español en los mercados internacionales, el apoyo a la comercialización de productos turísticos españoles en el exterior y la colaboración con las comunidades autónomas, los entes locales y el sector privado en programas de promoción y comercialización de sus productos en el exterior. b. La gestión y explotación, que tenga encomendadas, de establecimientos turísticos, así como realizar las inversiones que le correspondan en los bienes de su patrimonio propio, adscrito o en aquellos cuyo uso tenga cedido por otros organismos o entes públicos; en particular, es de su competencia fijar la estrategia y planificación de la actuación de Paradores de Turismo de España, S. A., y el control de eficacia de la misma sociedad [...],³⁰⁸.

El órgano rector del Instituto estará formado por el *Secretario de Estado de Turismo y Comercio*, que ostentará el cargo de Presidente, y que estará auxiliado por un Vicepresidente Primero Ejecutivo –cargo que corresponde al *Secretario General de Turismo*– y un Vicepresidente Segundo –el *Director General del Instituto*–. La dirección del Instituto de Turismo de España corresponderá a su *Director General*, que será nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro y a iniciativa del Presidente del Instituto, y que contará con las siguientes unidades orgánicas con rango de subdirección general: *Subdirección General de Promoción y Comercialización Exterior del Turismo*, *Subdirección General de Planificación y Coordinación de las Oficinas Españolas de Turismo*³⁰⁹, y *Subdirección General de Gestión Económico-Administrativa*. Al Ministerio de Turismo y Comercio le corresponderá, en su calidad de *entidad matriz*, la

³⁰⁸ Artículo 2.1 del Real Decreto 723/2005, de 20 de junio, *por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Turismo de España*.

³⁰⁹ Las *Oficinas Españolas de Turismo* son servicios de la Administración General del Estado en el exterior que dependen funcionalmente –a través de su *Director General*– del Presidente del Instituto de Turismo de España, sin perjuicio de su dependencia del Jefe de la Misión Diplomática correspondiente a los efectos de la coordinación necesaria para la efectiva aplicación de las normas que establecen el principio de *unidad de acción en el exterior*. Las funciones encomendadas a las Oficinas Españolas de Turismo serán la ejecución de los planes para la promoción del turismo español y de apoyo a la comercialización de productos turísticos españoles en los mercados internacionales, el análisis de los mercados turísticos de los países asignados, y el desarrollo de la colaboración con las Comunidades Autónomas, los Entes locales y el sector privado. (artículo 5 del Real Decreto 723/2005, de 20 de junio, *por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Turismo de España*).

dirección estratégica del Instituto de Turismo de España, sí como la evaluación y el control de los resultados de su actividad, a través de la *Secretaría de Estado de Turismo y Comercio*. También le corresponde el control de su eficacia, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la *Intervención General de la Administración del Estado* en cuanto a la evaluación y control de resultados de los organismos públicos integrantes del sector público estatal³¹⁰.

2. Los Paradores de Turismo de España.

Durante los más de setenta años de vida de estos establecimientos³¹¹ su régimen jurídico ha variado en gran medida, desde su primitiva inserción en la Administración turística ordinaria hasta la actual huida del Derecho administrativo para prestar sus servicios desde el ámbito privado. Siguiendo a

³¹⁰ Artículo 1.4 del Real Decreto 723/2005, de 20 de junio, *por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Turismo de España*.

³¹¹ Sobre los Paradores de Turismo de España *vid.* –además del artículo anteriormente citado de CALONGE VELÁZQUEZ–, CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., “El régimen jurídico-administrativo de los Paradores de Turismo de España”, en *Papers de Turisme*, nº 26, 1996, págs. 48 a 52; CARAZO, J. A., “Paradores de turismo: la formación como instrumento de cambio cultural”, en *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, nº 124, 1999, págs. 28 y ss.; ROMERO SAMPER, M., *Paradores, 1928-2003: 75 años de tradición y vanguardia*, Paradores de Turismo de España, 2003; VADILLO LOBO, E., “Paradores de Turismo y el patrimonio cultural”, en *Estudios turísticos*, nº 150, 2001, págs. 83 a 112; VILA JATO, M^a D., *El Camino de Santiago y sus Paradores*, Secretaria de Estado de Comercio, Turismo y de la PYME, 1998; ONTAÑÓN, F. y ESLAVA GALÁN, J., *Paradores históricos*, Lunweg, 1999; CARO, N., *Paradores de España*, Aqualarga, 2003; CEBALLOS MARTÍN, M^a M., “Aspectos histórico-jurídicos de la entidad estatal empresarial Paradores de Turismo”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001, págs. 355 a 370; GÓMEZ CALCERRADA, E., “Paradores de Turismo”, en *Excelencia*, nº 45, 2006, págs. 53 y ss; ULLED MERINO, A., “La recuperación de edificios históricos para usos turísticos: los Paradores Nacionales”, en *I Simposio Internacional “Arquitectura Fortificada”: restauración, conservación y uso de castillos*, VVAA, Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León, 2006, págs. 399 a 444; VELA COSSÍO, F. y MALDONADO RAMOS, L., “Ventas y paradores segovianos en el camino real de Bayona: estudio comparado de sistemas constructivos de la arquitectura popular”, en *Actas del Segundo Congreso Nacional de Historia de la Construcción*, BORES GAMUNDI, F. (Coord.) et al., Universidad de La Coruña, 1998, págs. 305 a 312; GÁRATE ROJAS, I., “Parador de Cardona”, en el *IV Simposio sobre restauración monumental: ¿restaurar o conservar?*, Servicio de Patrimonio Arquitectónico Local de la Diputación Provincial de Barcelona, VVAA, 1996, págs. 49 a 54; o MORENO PERALTA, S., “La segunda vida del Parador de San Rafael (Málaga)”, en *Restauración y rehabilitación*, nº 82, 2003, págs. 32 a 41; entre otros.

PALMA FERNÁNDEZ³¹², la existencia de estos peculiares establecimientos puede dividirse en varias *fases* o *etapas*. En la primera de estas fases –que se corresponde con el primer tercio del siglo XX– los Paradores de Turismo se insertan en la organización administrativa turística ordinaria, gestionándose de manera indiferenciada. Su nacimiento acontece –como se ha visto *supra*– en 1928, con la creación del *Patronato Nacional de Turismo*, momento en el que se crea el primero de los Paradores de Turismo españoles, el Parador de Gredos. Su creador fue el Marqués de Vega Inclán, quién, habiendo sido designado *Comisario Regio de Turismo* en 1926, propuso su ubicación en este hermoso paraje en 1928³¹³. En esta primera fase el Estado aún no ejercía actividades empresariales ya que, a pesar de ser propietario de los edificios y el mobiliario, arrendaba los establecimientos a terceros, reservándose únicamente la vigilancia de los mismos en orden al cumplimiento de la premisa básica de tales establecimientos: la calidad.

Los Paradores de Turismo se ubicaban en zonas de alto atractivo turístico pero en los que, debido a sus condiciones económicas y geográficas, aún no se había instalado la iniciativa privada por falta de rentabilidad. Esta experiencia fue un éxito y muestra de ello es que durante los años y décadas siguientes se construyeron numerosos Paradores de Turismo hasta configurar la amplia red existente en la actualidad. Una vez acabada la guerra civil, la recientemente creada *Dirección General de Turismo*, sucesora del Patronato, va a hacerse cargo de dichos establecimientos durante más de treinta años, protegiendo su denominación y prohibiendo su uso a otros establecimientos para evitar confusiones en los usuarios que pudiesen causar el descrédito de tales establecimientos, incluyendo la prohibición de que los particulares emplazasen establecimientos análogos a éstos

³¹² PALMA FERNÁNDEZ, J. L. “Ordenación Jurídica de los Paradores de Turismo de España”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial (I Congreso de Turismo Universidad y Empresa)*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 113 y ss.

³¹³ El interés por esta zona procede de una de las primeras publicaciones de la *Comisaría Regia* de 1919, dedicada a Yuste y la Sierra de Gredos. *Ídem*, pág. 116.

a una distancia mínima establecida reglamentariamente.³¹⁴ Uno de los mayores logros de esta iniciativa fue sin duda la conservación de una gran cantidad de edificios y mobiliario del patrimonio histórico y cultural español, que bien podría haberse perdido de otro modo.

La segunda etapa en la historia de los Paradores de Turismo se inicia en los años sesenta del siglo pasado, cuando pasan a formar parte un organismo autónomo en virtud de la creación del *Organismo Autónomo Administración Turística Española* (ATE), dependiente de la *Dirección General de Turismo*. Se produce en este momento una *descentralización funcional*, ya que los Paradores de Turismo pasan de formar parte de la Administración General del Estado a estar bajo la dirección de un nuevo Ente instrumental creado por ésta y dotado de personalidad jurídica independiente. El Estado continúa siendo el propietario de las instalaciones y el mobiliario, pero su gestión pasa al citado organismo autónomo, que goza de una independencia y una autonomía envidiable para la época. En estos años se registra una tendencia expansiva en la red de Paradores de Turismo. Para encauzar este fenómeno se establecen, mediante el Decreto 1357/1972, de 3 de junio, *que regula la declaración de paradores y albergues colaboradores*³¹⁵, los requisitos que debían cumplir necesariamente aquellos albergues u hoteles que desearan ser incluidos como “*colaboradores*” en la Red de Establecimientos Turísticos del Estado³¹⁶. Los Paradores de Turismo fueron pioneros

³¹⁴ Vid. en este sentido la Orden Ministerial de 5 de noviembre de 1940, (art. 1) o el Decreto de 4 de abril de 1952.

³¹⁵ *Boletín Oficial del Estado* nº 153, de 28 de Junio de 1971.

³¹⁶ En tal sentido, disponía el artículo 1 de este Decreto que podían ser declarados paradores o albergues *colaboradores* de la Red de Establecimientos Turísticos del Estado “[...] aquellos establecimientos hoteleros que reúnan los siguientes requisitos: a) Estar situados en puntos turísticos estratégicos o en centros de visitas y excursiones a monumentos o parajes de gran belleza. b) Estar ambientados en forma análoga a los paradores y albergues de la Red de Establecimientos Turísticos del Estado, con decoración y mobiliario apropiados y, en todo caso, acordes con el estilo y tipismo de la región. [...] d) prestar un servicio esmerado y cordial, según la tradicional usanza de los paradores y albergues nacionales de turismo, utilizándose siempre productos de primera calidad tanto en el servicio de restaurante como en el bar. [...]”. Los paradores y albergues que lograsen la declaración de *colaboradores* obtenían una serie de beneficios, entre los que destacan la exención de la prohibición relativa al uso del término “Parador”, la calificación como “empresa turística recomendada”, la inclusión en la *guía de hoteles de España* y demás publicaciones del Ministerio de Información y Turismo sobre esta clase de establecimientos turísticos, así como en las *Rutas Nacionales de Turismo*, gozar de prioridad en la concesión del *crédito hotelero...etc* (art. 3).

en conceptos de tanta actualidad como la atención personalizada, la imagen, la fidelización de clientes o la calidad global.³¹⁷ Con al llegada de la democracia se producen varias reestructuraciones que no afectan a su modelo de funcionamiento –Reales Decretos 210/1979, de 11 de enero, *por el que se reorganiza el Organismo Autónomo Administración Turística Española*; y 1209/1985, de 19 de junio, *por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, se constituye el Instituto Nacional de Promoción del Turismo y se suprimen ciertos organismos autónomos adscritos al Departamento*–. A pesar de la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias sobre promoción y ordenación del turismo, los decretos de transferencias en esta materia reservaron siempre a la Administración General del Estado la titularidad, utilización, gestión y vigilancia de la Red de Paradores de Turismo. Éstos constituyen el último reducto del Estado en materia de prestación directa de servicios de alojamiento turístico, a pesar de algunos intentos en contra de las Comunidades Autónomas³¹⁸.

La tercera y última etapa se inicia en 1990 cuando, en virtud de la Ley 4/1990, de 29 de junio, *de Presupuestos Generales del Estado*, la Red de Paradores de Turismo se transforma en una sociedad estatal, la “*Sociedad Estatal Paradores de Turismo de España S.A.*”, que goza de capacidad jurídica y de obrar plenas y –lo que es fundamental– se rige por el Derecho privado salvo en lo expresamente indicado por el texto refundido de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*. Se consuma así la *huida del Derecho administrativo* por parte de los Paradores de Turismo. La Presidencia del consejo de administración de esta empresa pública es elegida por el Ministro correspondiente, si bien su control es competencia de *TURESPAÑA*, cuyo Presidente será el encargado de aprobar la estrategia, elaborar la planificación y ejercer el control sobre estos establecimientos turísticos, que junto a los *Palacios de Exposiciones y Congresos de Madrid y de la Costa del Sol* (Torremolinos) son los únicos instrumentos con los

³¹⁷ PALMA FERNÁNDEZ, J. L. “Ordenación Jurídica de los Paradores...*Op.cit.*, pág. 121.

³¹⁸ *Vid.* por todas la Sentencia del Tribunal Constitucional 1937/1990, de 29 de noviembre.

que cuenta actualmente el Estado para contribuir al turismo de calidad.

c) *La Administración institucional de las Comunidades Autónomas en materia turística.*

Al igual que ha ocurrido en la Administración turística estatal, la Administración autonómica también ha optado por “huir” de la esfera pública para recabar en la llamada Administración institucional, inclinándose por dos *fórmulas* principalmente: la *Empresa Pública* y la *Entidad de Derecho Público*³¹⁹. A diferencia de lo que ocurre en otros países, en los que la Administración turística se organiza en torno a los municipios, en España su *eje vertebrador* es sin lugar a dudas la Administración institucional autonómica. Además, al haber asumido las Comunidades Autónomas competencias legislativas en esta materia no tienen que someterse –como les ocurre a los municipios– al rígido corsé establecido por la legislación autonómica o estatal³²⁰.

Entre las Empresas Públicas autonómicas mas destacadas pueden citarse, a modo de ejemplo, “*Turismo Andaluz, S. A.*” en Andalucía, “*Turgalicia, S. A.*”, en Galicia, “*Turmadrid, S.A.*” en Madrid, “*Región de Murcia Turística, S. A.*” en Murcia...*etc.* Todas estas empresas tienen una serie de funciones comunes que son las que van a caracterizar su actividad. Entre tales funciones destacan la promoción y fomento del turismo de cada Comunidad Autónoma, la comercialización de sus productos turísticos y el desarrollo y gestión de los servicios de información turística autonómica. Se observan además ciertas semejanzas y paralelismos entre los Entes institucionales erigidos por Comunidades Autónomas limítrofes, debido a la similitud de la

³¹⁹ TUDELA ARANDA, J., en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, M^a V. (*Coord.*) *et al*, *Lecciones... Op.cit*, pág. 70.

³²⁰ MARÍN HERRERA, M. “La Administración Institucional...*Op.cit*, pág. 96.

problemática a que están sometidas las Administraciones turísticas de una misma región geográfica. Entre las características generales de la Administración institucional autonómica está –como ocurre en el caso estatal– su gran inestabilidad en cuanto a su estructura y composición, que sufre modificaciones periódicamente, pero acrecentada a su vez por el elevado número de Administraciones autonómicas. Siguiendo al profesor MARTÍN HERRERA³²¹ se van a clasificar a las Comunidades Autónomas en tres *categorías* o *grupos*, en función del modo de gestionar la materia turística:

a) Aquellas que utilizan para el fomento del turismo una Sociedad empresarial regida por el Derecho privado. Entre estas Comunidades Autónomas están Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia: “*Turismo Andaluz S. A.*”, “*Sociedad Regional de Turismo (ASTURDATA)*”, “*S. A. Promoción del Turismo, Naturaleza y Ocio (SATURNO)*”, “*CANTUR S. A.*”, “*SOTUR S. A.*”, “*Imagen y Promoción Turística de Galicia (TURGALICIA S. A.)*”, “*Turmadrid S. A.*” y “*Región de Murcia Turística S. A.*”³²². Junto a estas Empresas Públicas de carácter generalista coexisten otras con un carácter y funciones mucho más concretas y específicas, como son aquellas que se ocupan de la gestión de estaciones de esquí o de grandes monumentos.³²³

b) Aquellas Comunidades Autónomas que gestionan directamente el turismo a través de su Administración ordinaria. Entre éstas están las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Navarra y País Vasco.

c) Y aquellas Comunidades Autónomas que han creado un Ente instrumental de naturaleza pública dotado de personalidad jurídica propia e independiente para el fomento del turismo. En este tercer grupo estarían las Comunidades Autónomas de Cataluña

³²¹ MARÍN HERRERA, M. “La Administración Institucional...*Op.cit*, págs. 97 y ss.

³²² En esta Comunidad Autónoma también pueden citarse “*Sociedad para la Promoción Turística del Noroeste S. A.*” y “*Bulla Turística S. A.*”.

³²³ Como pueden ser la Alhambra de Granada, las cuevas de Altamira en Cantabria o cualquiera de las estaciones de esquí de la Península, como Sierra Nevada, Cerler, Valdezcaray, La Molina...*etc.*

(“*Turisme de Catalunya*”), Valencia (“*L’Agència Valenciana del Turisme*”³²⁴) y las Islas Baleares (“*Instituto Balear de Promoción del Turismo (IBATUR)*”). El régimen jurídico de estas Entidades de Derecho Público es –con carácter general– de Derecho privado, y sólo excepcionalmente van a estar sometidas al Derecho público: cuando realicen funciones *netamente administrativas* como la tramitación de expedientes de apertura de establecimientos turísticos o la imposición de sanciones³²⁵. Entre las funciones más significativas de estas Entidades –tomando como ejemplo a la *L’Agència Valenciana de Turisme*– están las de ordenar el sector turístico mediante la elaboración de programas, propuestas de normativa turística o informes; la tramitación de expedientes de apertura, clasificación y régimen de los establecimientos turísticos; el desarrollo y aplicación de la normativa sobre profesiones y enseñanzas turísticas y sobre el *Registro de Empresas y Actividades Turísticas*; el control del cumplimiento de la normativa sobre la materia turística; o la concesión de ayudas financieras al sector, entre otras.

También son Entidades de Derecho Público los Consorcios. Aunque esta figura está tradicionalmente vinculada al ámbito local –será estudiada detenidamente en el epígrafe dedicado a la Administración institucional local–, su extraordinario potencial en relación con la política turística de las Comunidades Autónomas aconseja dedicarle unas líneas en este momento³²⁶. Así, el actual artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPAC)*³²⁷, permite a las Comunidades Autónomas que “*Cuando la gestión del convenio [de*

³²⁴ Sobre este organismo *vid.*, entre otros, NICOLINI, R. y AZNAR, J., “El sector turístico en la Comunidad valenciana: un análisis en el marco de la economía geográfica”, en los *Documentos de Trabajo del Instituto Valenciano de Estudios Económicos*, serie EC, nº 18, 2005, *in totum*; o YEPES PIQUERAS, V. y WAGNER, J. L., “Qualitur impulsa la gestión de Calidad en las empresas turísticas valencianas”, en *Qualitas hodie: Excelencia, desarrollo sostenible e innovación*, nº 105, 2005, págs. 66 y ss; entre otros.

³²⁵ TUDELA ARANDA, J., en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, M^a V. (*Coord.*) *et al*, *Lecciones... Op.cit*, pág. 72.

³²⁶ *Ídem*, págs. 72 y 73.

³²⁷ Modificado y reenumerado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, *de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

colaboración] *haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil.*” Entre sus funciones de estos consorcios turísticos estarían la promoción, difusión y fomento de las actividades turísticas; la gestión de los recursos turísticos y la elevación a las Administraciones competentes de las propuestas que consideren adecuadas para el mejor funcionamiento del sector turístico³²⁸.

d) La Administración institucional turística local.

En el ámbito local la Administración institucional turística está integrada por los *Patronatos Provinciales y Municipales de Turismo* y por los *Consortios*. En cuanto al primero de ellos –los consortios serán analizados en el epígrafe siguiente–, es conveniente dejar claro que los *Patronatos de Turismo* no son sino Organismos autónomos dependientes directamente de la Administración pública que los crea, en este caso la Administración local³²⁹. Para comprender mejor el funcionamiento de estos Entes instrumentales es preciso analizar someramente el actual régimen jurídico de los Organismos autónomos³³⁰. Sus

³²⁸ Entre las Comunidades Autónomas cuya legislación turística prevé la creación de esta clase de consortios están, entre otras, Galicia –Ley 9/1997, de 21 de agosto, *de Ordenación y Porción del Turismo de Galicia*–; o Castilla y León –Ley 10/1997, de 29 de diciembre, *de Ordenación del Turismo de Castilla y León*–. Otras Comunidades Autónomas han creado también consortios para materias más concretas, como las Islas Baleares (*Centro de Investigación y Tecnología Turística de Baleares*) o Cataluña (*Instituto Superior de Estudios Turísticos de Cataluña*), entre otras.

³²⁹ En tal sentido, el artículo 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LRBRL) señala que la gestión *directa* de los servicios públicos locales puede adoptar alguna de estas formas: a) gestión por la propia Entidad local; b) Organismo autónomo local; y c) Sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local.

³³⁰ Sobre estos Entes instrumentales *vid.* JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J. y GALLEGO ANABITARTE, A., *Los organismos autónomos en el Derecho público español: tipología y régimen jurídico*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1987; MARTÍNEZ JIMÉNEZ, J. E., “Consideraciones sobre el futuro de los organismos autónomos del Estado”, en *Administración y Constitución: estudios en homenaje al profesor Mesa Moles*, VVAA, Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1982, págs. 455 a 484; MURILLO CERRATO, A., *Las empresas públicas y los organismos autónomos de las Entidades locales en España*, Universidad de Sevilla, 1992; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Las administraciones territoriales, la administración institucional*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1982; BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Administración central y administración*

antecedentes históricos se encuentran en el Decreto de 17 de junio de 1955, *que aprueba el Reglamento de Servicios de las Entidades Locales*³³¹. Esta norma habilitaba en su artículo 121 b) a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales para la creación, modificación o supresión de instituciones –tanto municipales como provinciales– denominadas “*fundaciones públicas*”. Sin embargo, éstas no poseían un régimen jurídico equivalente a los actuales Organismos autónomos, debido a su diferente sistema de fuentes³³².

La creación de los actuales Organismos autónomos –regulados en la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LRBRL)– corresponde a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales en pleno en virtud de sus competencias de *autoorganización*, constituyendo –como se acaba de señalar³³³– una forma de gestión *directa* de los servicios públicos encomendados a su cargo. El único requisito esencial para su creación es que su objeto sea la prestación de un servicio público de los efectivamente atribuidos por ley a las Corporaciones locales. Del análisis de los artículos 25.2 m) y 31.2 a) LRBRL se desprende como efectivamente el turismo se encuentra entre las materias susceptibles de ser gestionadas mediante Organismos autónomos locales. Por lo que se refiere a su régimen jurídico, es necesario dejar claro que no se trata ni de Entidades locales territoriales ni de ninguna otra de las Entidades públicas que gozan de la condición de Administraciones locales en virtud del artículo

institucional en el Derecho español, Instituto de Estudios Administrativos, 1976; CALVO CHARRO, M^a, “La Administración institucional. Los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 2, 2004, págs. 375 a 404; en esta misma publicación GUILLÉN CARAMÉS, A., “Creación, modificación y extinción de los organismos autónomos”, págs. 509 a 514; DIAZ CAPMANY, F., “Los organismos autónomos de la Administración local”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 88, 1995, págs. 509 a 535; ESTEVE PARDO, J., “Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos y entidades de Derecho público que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 92, 1980, págs. 353 y ss; SUAY RINCÓN, J., “Organización instrumental de las Corporaciones locales”, en *Cuadernos de Derecho local*, nº 9, 2005, págs. 7 a 15; LÓPEZ MENUDO, F., “La tipología de entes de la Administración institucional. Régimen jurídico de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales”, en *Cuadernos de Derecho judicial*, nº 8, 2004, págs. 93 a 163; o ETXEBARRÍA ETXEITA, I. J., “Las formas de prestación de los servicios públicos. Los organismos autónomos locales”, en la *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, págs. 421 y ss; entre otros.

³³¹ *Boletín Oficial del Estado* nº 196, de 15 de julio de 1955.

³³² MARÍN HERRERA, M. “La Administración Institucional...*Op.cit.*, pág. 103.

³³³ *Vid.* nota al pie nº 329.

3 LRBRL³³⁴. Los Organismos autónomos locales están sometidos al régimen instaurado para las instituciones del Derecho administrativo, es decir, la *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* y la *Ley de la Función Pública*. Por el contrario, no le serán de aplicación los preceptos no básicos de la LRBRL, salvo que sus propios Estatutos se refieran a ellos de manera expresa.³³⁵ Los Organismos autónomos gozan con carácter general de personalidad jurídica propia independiente de la Administración pública que los crea. Sin embargo, la relación entre dicha Entidad *matriz* y el Organismo autónomo no es totalmente independiente, ya que como señala la Jurisprudencia del Tribunal Supremo existe entre ambos una relación *fiduciaria*.³³⁶ Esto es así porque el Organismo autónomo defiende los mismos intereses de la Entidad *matriz*, por lo que ésta no puede eludir sus responsabilidades con relación a su Administración institucional, estando obligada a responder por ella, imputándosele sus acciones como propias³³⁷. Los Organismos autónomos poseen por lo tanto una autonomía funcional que no exime a la Entidad *matriz* de responder –aunque sea subsidiariamente– de las obligaciones contraídas por la Administración institucional en el cumplimiento de los fines municipales, en este caso de naturaleza turística.

³³⁴ Este precepto señala que gozarán de la condición de Entidades locales las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas –conforme al artículo 45 de esta Ley–, las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios –instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía–, las *Áreas Metropolitanas* y las *Mancomunidades de Municipios*.

³³⁵ MARÍN HERRERA, M. “La Administración Institucional...*Op.cit*, pág. 106. Para la aprobación de sus Estatutos deberá seguirse el tratamiento previsto para las Ordenanzas locales: aprobación en sesión plenaria con un *quórum* de la mitad mas uno de sus miembros, exposición al público durante treinta días y aprobación definitiva por la Corporación; publicación en el tablón de anuncios de la Corporación local y en el diario oficial de la Provincia. Por último, se comunicará su aprobación al Subdelegado del Gobierno y a su homólogo autonómico.

³³⁶ *Vid.* por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 junio de 1988 (*Fj. 3º*). Otras sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos han llegado incluso a mantener la existencia de una auténtica *relación laboral* entre la Entidad *matriz* y el Ente *instrumental*, considerando que existe una “unidad de empresa” entre el Ayuntamiento y el Organismo autónomo local.

³³⁷ MARÍN HERRERA, M. “La Administración Institucional...*Op.cit*, págs. 107 a 109.

e) *La colaboración interadministrativa en materia de turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración.*

1. Introducción.

Parece obvio que, debido a la gran cantidad de Administraciones públicas existentes en la actualidad, el legislador ponga a disposición de los decisores públicos una serie de mecanismos de relación entre los diferentes Entes públicos con competencia en la materia turística ya que, al fin y a la postre, todos persiguen –al menos en teoría– un mismo fin: la calidad *global* de sus destinos turísticos y la calidad de vida de la población residente en ellos. Por tal razón se hace imprescindible coordinar esfuerzos –o simplemente encaminarlos en la misma dirección– para lograr la máxima eficacia en relación al objetivo común. Unas veces estos instrumentos son necesarios por las habituales relaciones interadministrativas existentes, otras veces como vía de auxilio entre Administraciones públicas para el cumplimiento de obligaciones excesivamente gravosas de realizar en solitario³³⁸. Las bases de esta colaboración interadministrativa se encuentran en la Ley 30/1992 LRJPC y en la Ley 7/1985 LRBRL. Aunque este epígrafe se centra exclusivamente en los instrumentos de *colaboración*, es necesario saber que ambas leyes utilizan los términos “colaboración” y “cooperación” de una manera indistinta, como si fuesen sinónimos. Incluso el Tribunal Constitucional utiliza los términos *colaboración*, *cooperación* y *coordinación* como términos equivalentes e intercambiables³³⁹.

³³⁸GRIFO BENEDICTO, M^a A., “Colaboración interadministrativa en turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial (I Congreso de Turismo Universidad y Empresa)*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 129 y ss.

³³⁹ CRUZ VILLALÓN, P., “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, CANO BUESO, J. (Coord.) et al, Tecnos, 1990, págs. 119 y ss. Cit. *Ídem*, pág. 130.

De forma muy sintética –las técnicas de colaboración interadministrativas serán estudiadas en un capítulo específico *infra*– la *colaboración* es considerada por la jurisprudencia constitucional como un principio general al que deben tender todas las Administraciones públicas en sus relaciones, a modo de auxilio mutuo y recíproco, sin que sea necesario establecerse en un precepto constitucional concreto. Se podría considerar que la *colaboración* es el objetivo –o *principio*– y la *cooperación* el conjunto de técnicas, fórmulas, reglas o procedimientos que van a hacer posible la toma conjunta de decisiones.³⁴⁰ Por otra parte, y esto es fundamental, en la *cooperación* interadministrativa ambas partes se encuentran en un plano de igualdad, mientras que, por el contrario, en la *colaboración* una de las Administraciones públicas se encuentra por encima de las demás, ya que es titular de la competencia en cuyo ejercicio “colaboran” las demás. Por tal razón, la principal característica de la *cooperación* es la voluntariedad en las relaciones interadministrativas, así como la inalterabilidad de la titularidad y del ejercicio de las competencias de las Administraciones cooperantes. Este deber existe tanto a nivel estatal como autonómico y local, ya que tanto la normativa sobre régimen local como la legislación autonómica reguladora de la materia turística recogen técnicas e instrumentos de cooperación interadministrativa.

Ambas técnicas se van a distinguir claramente de la llamada *coordinación*, ya que ésta conlleva siempre un poder de dirección de una de las Administraciones sobre las demás, basándose en la posición de *primacía* o *superioridad* que ostenta el ente “coordinador” sobre las Administraciones públicas “coordinadas”. La *coordinación* se realiza –como habrá ocasión de comprobar– a través de muy diferentes técnicas, si bien la más importante, y a la que mayor atención se va a prestar en este trabajo por relación con la figura de los Municipios Turísticos, va a ser sin lugar a dudas la *planificación*.

³⁴⁰ GRIFO BENEDICTO, M^a A., “Colaboración interadministrativa...*Op.cit.*, pág. 131.

A continuación se va a hacer un breve repaso de las técnicas de cooperación interadministrativa más usuales en materia turística, cuyo fin último no es otro que lograr la mayor *eficacia, calidad y competitividad* en la prestación de los servicios turísticos.

2. Las mancomunidades de Municipios.

Las mancomunidades de municipios³⁴¹ son una de las *figuras asociativas* recogidas en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LRBRL, ideadas para gestionar conjuntamente la prestación de servicios públicos. Así lo señala expresamente este precepto al reconocer a los Municipios “[...] *el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. [...]*”. Las mancomunidades pueden definirse por lo tanto como asociaciones voluntarias³⁴² de Municipios para la realización de aquellas tareas

³⁴¹ Sobre estos entes *vid.*, además de los citados, RIVERO YSERN, J. L. “Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 228, 1985, págs. 661 a 676.; y “La cooperación interadministrativa local”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº 42, 2002, págs. 57 y ss.; BOQUERA OLIVER, J. M., “Mancomunidades municipales, Provincias y Comunidades Autónomas: relaciones interadministrativas en el nuevo régimen local”, en la *Revista Española de Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 233, 1987, págs. 53 y ss.; FONTANA PUIG, A. “Las relaciones interadministrativas...*Op.cit.*”, págs. 651 a 674; RIVERA I FIGUERAS, P., AMER CAPDEVILLA, C., VILLAPLANA, V. y HAAS, C., “Las Mancomunidades en España”, en el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 2005, págs. 151 a 176; SALANOVA ALCALDE, R., *Mancomunidades de municipios y autonomía local*, Diputación General de Aragón, 1989; QUINTANA LÓPEZ, A., *Las mancomunidades en nuestro derecho local*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1990; D’ANJOU GONZÁLEZ, J., *Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español: antecedentes, situación actual y catálogo de las mismas*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1994; LÓPEZ PELLICER, J. A., “La aprobación definitiva de la Constitución y estatutos de mancomunidades intermunicipales”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 251, 1991, págs. 465 y ss; FARFÁN PÉREZ, J. M., “El papel de las diputaciones y mancomunidades en la Administración local española”, en *Papeles de economía española*, nº 92, 2002, págs. 68 a 82; BARRERO RODRÍGUEZ, C., “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº 45, 2002, págs. 81 a 120; SOSA WAGNER, F., “Mancomunidades y otras formas asociativas”, en *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, MUÑOZ MACHADO, S. (Coord.) *et al.*, Civitas, 2003, págs. 1209 y ss; o LÓPEZ MENUDO, F., “Mancomunidades y otras figuras asociativas para servicios y actividades económicas”, en *Cuadernos de Derecho judicial*, nº 29, 1995, págs. 533 a 573; entre otros.

³⁴² Para su constitución, modificación o disolución será necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporaciones locales interesadas, previa información pública por el plazo de un mes (arts. 47.3 b) LRBRL y 35.3 TRRL). Además, no es necesaria la concurrencia de la

de su competencia que, por sus propias características, exigen la cooperación de varios Ayuntamientos para salvar las limitaciones económicas de cada uno de ellos aisladamente considerados en orden a la prestación de servicios públicos o la realización de obras en común en varios términos municipales³⁴³. Esta nota de voluntariedad impedirá, por ejemplo, que el Estado o las Comunidades Autónomas puedan probar leyes que contemplen la obligatoriedad de pertenecer a estos entes supralocales³⁴⁴. Además, debe tenerse muy presente –ya que es una de las principales limitaciones de esta figura– que la competencia atribuida a las mancomunidades de Municipios será la relativa a la prestación de servicios y ejecución de obras concretas, sin que sea posible la asunción por parte de estas Entidades supralocales de la totalidad de las competencias de los Municipios mancomunados (*vid.* art. 35.2 TRRL y 32.2 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de Julio, que aprueba el *Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades Locales (RPDT)*)³⁴⁵. El fundamento último de las mancomunidades habrá de buscarse, por un lado, en el principio de *autonomía local*, que implica la gestión de los intereses propios de cada Corporación local en el marco de la legislación tanto estatal como autonómica (Art. 2 LRBRL) y, por otro lado, en el principio de *eficacia*, instituido para todas las Administraciones pública en el art. 103 CE³⁴⁶.

voluntad de la Administración autonómica en cuyo territorio se crea. Únicamente se requerirá la participación de las Diputaciones Provinciales, que han de emitir un *informe* sobre el proyecto de Estatutos de la mancomunidad.

³⁴³ MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos*, Trivium, 1987, pág. 45. La facilidad de creación y versatilidad de estos entes han hecho que en la actualidad su número sea considerable. Además, como se acaba de señalar, se crean para facilitar y hacer viables económicamente la prestación de los servicios públicos y realización de obras en común, y entre tales servicios están, dentro de las competencias propias de las Corporaciones locales, las “*actividades e instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo*” (art. 25.2 m) LRBRL). Todo ello ha propiciado la proliferación de mancomunidades de municipios cuya finalidad es la promoción turística, dado que en muchos municipios españoles el turismo es la principal –y a veces única– fuente de riqueza y debido sobre todo a la escasez de medios económicos de los municipios en general y, en especial, de los Municipios Turísticos.

³⁴⁴ COBO OLVERA, T., *Ley de Bases del Régimen Local: comentarios, concordancias y jurisprudencia: adaptada a la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, Bosch, 2004, pág. 340. Además, advierte este autor de que en el caso de que, por circunstancias sobrevenidas o atendiendo a las características de un determinado territorio, surgiera la necesidad de asociar de forma imperativa a Municipios para la prestación de servicios, habría que a otra clase de Entidad local, pero nunca a la figura de la mancomunidad de Municipios.

³⁴⁵ COBO OLVERA, T., *Ley de Bases del Régimen Local...Op.cit*, pág. 340.

³⁴⁶ GRIFO BENEDICTO, M^a A., “Colaboración interadministrativa...*Op.cit*”, pág. 133.

Los Entes locales asociados en torno a esta figura serán siempre Municipios, no permitiéndose la participación ni de las Diputaciones provinciales ni del Estado o las Comunidades Autónomas. Las mancomunidades podrán estar formadas por Municipios que no pertenezcan a la misma provincia (aunque en estos casos será necesario conceder audiencia a las respectivas Diputaciones provinciales, art. 35.3 TRRL) e incluso de Comunidades Autónomas diferentes –siempre que así lo permitan las normativas de las Comunidades Autónomas afectadas, art. 44.5 LRBRL³⁴⁷– y tampoco será necesario que exista entre ellos *continuidad territorial*, salvo que así lo exigiese la naturaleza de sus fines (art. 35.1 TRRL). Además, al tratarse de un organismo de carácter *mixto*, su órgano de gobierno deberá estar integrado por representantes de los Municipios mancomunados en la forma que determinen los correspondientes Estatutos (arts. 44.2 *in fine* LRBRL y 35.4 y 36.3º TRRL).

El art. 3.2 de la LRBRL considera a las mancomunidades de Municipios como auténticos Entes locales y, aunque la doctrina haya discutido acerca de sus potestades concretas –ya que en el art. 4 LRBRL deja libertad a las Administraciones públicas para atribuirle aquellas funciones que estimen convenientes–, el hecho de haber sido consideradas como Entes locales implica el reconocimiento de un régimen jurídico propio, siendo inherentes a las mancomunidades los privilegios de *ejecutividad*, *recurribilidad* y *revisión de oficio*, así como la responsabilidad administrativa, el régimen especial de sus bienes, la sujeción a la normativa especial de contratación administrativa o la posibilidad de imponer multas coercitivas. Por otra parte, señala el art. 44.2 LRBRL que “*Las Mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus estatutos propios [...]*”, por lo que estos entes gozarán de personalidad jurídica propia e independiente de los Administraciones públicas que las hayan creado. En cuanto a su

³⁴⁷ Apartado añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de *Medidas para la Modernización del Gobierno Local*. Hasta la aprobación de esta norma no era posible constituir mancomunidades de Municipios pertenecientes a Comunidades Autónomas diferentes (*Vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995, *Fj* 2º a 4º).

concreto régimen jurídico, aunque su constitución está prevista de forma básica en la legislación estatal, éste deberá ser determinado en sus elementos esenciales por la legislación autonómica por tratarse de un Ente local no territorial (sin perjuicio de lo determinado en sus propios Estatutos, *Cfr.* arts. 4.3 y 44.2 LRBRL). A pesar de ello, hay ocasiones en que la legislación estatal ha regulado cuestiones relacionadas de forma directa con el régimen jurídico de las mancomunidades de Municipios (*vid. ad exemplum* los arts. 131 a 133 y 145 LRHL).

El contenido mínimo de los Estatutos de estos Entes se encuentra fijado en el artículo 36 TRRL: municipios que comprenden, lugar en el que radicarán sus órganos de gobierno y administración, número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que integrarán los órganos de gobierno de la mancomunidad, fines, recursos económicos y plazo de vigencia, procedimiento para la modificación de los estatutos y causas de disolución. Su aprobación deberá sujetarse en todo caso a la legislación autonómica y, en todo caso, a las siguientes reglas (art. 44.3 LRBRL): *a)* su elaboración corresponderá a los Concejales de la totalidad de los Municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea³⁴⁸; *b)* las Diputaciones provinciales interesadas emitirán un informe sobre el proyecto de Estatutos; *c)* su aprobación corresponderá al Pleno de los Ayuntamientos mancomunados. Para la modificación o la supresión de las mancomunidades se seguirá un procedimiento similar (arts. 44.4 LRBRL y 35.3 y 36 RPDT).

³⁴⁸ Sobre este extremo, aclara el Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de junio de 1988 (Fj 3º) que “[...] *Las normas referidas en el párrafo anterior [arts. 44 y 47 LRBRL], interpretadas gramatical, lógica e históricamente, acreditan suficientemente que la competencia para la aprobación, tanto de la propia constitución de las mancomunidades, como de los Estatutos que han de regirlas, se reserva exclusivamente en los plenos de los respectivos Ayuntamientos, sin que en modo alguno se reserven atribuciones, en orden, repetimos, a la aprobación de la mancomunidad y de sus Estatutos, a las Comunidades Autónomas, [...] pues [...] no cabe desconocer que el reenvío que se hace a la legislación de las Comunidades Autónomas para que en ella se regule el procedimiento de aprobación de los Estatutos de las mancomunidades, no desvirtúa nuestra anterior afirmación, en cuanto que aquél se limita exclusivamente al aspecto adjetivo o procedimental en relación con los Estatutos, sin que resulte afectada la competencia material para la aprobación de los mismos, y para la decisión final, constitutiva de la mancomunidad, reconocida a los municipios (art. 44.1 L. 7/85) y que es desarrollada por los respectivos Ayuntamientos con el “quórum” especialmente previsto.*”

La relativa facilidad de creación y versatilidad de sus fines han favorecido la importancia creciente de las mancomunidades de municipios³⁴⁹, incluyendo la prestación de servicios públicos vinculados a la actividad turística y la promoción de esta actividad en su ámbito territorial. De las numerosas mancomunidades existentes en la actualidad entre cuyos fines se encuentran el fomento y la promoción turística se pueden citar, a modo de ejemplo, la *Mancomunidad de Municipios de la Sierra de Huelva*, la *Mancomunidad de Fomento y Desarrollo del Aljarafe* (Sevilla), la *Mancomunidad de Municipios de la Sierra del Segura* (Albacete), la *Mancomunidad de Municipios del Valle del Jerte* (Cáceres) o la *Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz*³⁵⁰.

3. Los consorcios.

Los consorcios³⁵¹ son, como en el caso anterior, figuras jurídicas que tienen como objetivo la gestión conjunta de asuntos

³⁴⁹ GRIFO BENEDICTO, M^a A., “Colaboración interadministrativa...*Op.cit.*, pág. 135.

³⁵⁰ *Vid.* artículo 2.9 de los Estatutos de la Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz (*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* nº 42, de 11 de abril de 1996, págs. 3477 y ss).

³⁵¹ En relación a la figura del consorcio *vid.*, además de los trabajos citados, CASTILLO BLANCO, F. A., “Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 124, 1991, págs. 397 a 416; y “Los Consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de Entidades locales en la legislación andaluza”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº 42, 2001, págs. 95 a 144; MENÉNDEZ GARCÍA, P., “Reflexiones institucionales sobre los consorcios”, en *La protección jurídica del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, VVAA, Civitas, 1993, págs. 1985 a 1998; NIETO GARRIDO, E., “El consorcio como instrumento de cooperación interadministrativa”, en la *Revista Española de Administración Local y Autónoma* (REALA), nº 270, 1996, págs. 327 y ss.; y *El consorcio administrativo*, CEDECS, 1997; REBOLLO PUIG, M., “Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación”, en el *Anuario del Gobierno Local*, 1997, págs. 205 y ss.; MARTÍN MATEO, R., “El consorcio como institución jurídica”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 61, 1970, págs. 9 a 42; y “Los consorcios locales. Una institución en auge”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 129, 1992, págs. 7 y ss.; ROMERO HERNÁNDEZ, F., “Los modelos de gestión en el Proyecto de Ley de Medidas para la modernización del Gobierno Local”, en *Revista de Estudios Locales/CUNAL* (REL), nº 69, 2003, págs. 15 a 32; RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F., MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R. y CADENAS NEVADO, A., “Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España”, en el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 2005, págs. 177 a 200; RIVERO YSERN, J. L., “Los consorcios locales. Evolución histórica”, en *Jornadas de estudio sobre consorcios locales: temas de administración local*, ESCRIBANO COLLADO, P. (Coord.) et al, Adhara, 1995, págs. 115 a 150; en la misma obra

de interés común para varias Administraciones públicas. Su fundamento estaría en la necesidad de gestionar servicios comunes ante la imposibilidad de hacerlo de forma aislada por los costes tan elevados que algunos servicios públicos presentan, así como en la necesidad de coordinar servicios cuya competencia es atribuida de forma directa o indirecta a varias Administraciones públicas de forma simultánea³⁵². Estas serían las principales causas de su popularidad en el ámbito local. Los consorcios tienen su origen en el *Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales* de 1955 (arts. 37 a 40), permitiéndose en la actualidad la creación de consorcios en los que intervengan la Administración del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas y, por supuesto, las Corporaciones Locales³⁵³. En el momento de su nacimiento al mundo jurídico los consorcios eran considerados Entidades locales y estaban constituidos exclusivamente por personas jurídico-públicas. A diferencia de las mancomunidades de Municipios, los consorcios son actualmente Entidades de Derecho Público (y no Entes locales ordinarios, *Cfr.* art. 3 LRBRL)³⁵⁴, con una

GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “La perspectiva legislativa y de actuación autonómica de los consorcios como instrumentos de cooperación interadministrativa”, págs. 221 y ss; PÉREZ TORRENTE, J. A., “Los consorcios”, en la *Revista Catalana de Derecho Público*, nº 21, 1996, págs. 51 a 66; SALES PALLARÉS, L., “Los consorcios como respuesta a la crisis de las conferencias”, en *Derecho de la competencia europeo y español: curso de iniciación*, Vol. III, ORTÍZ BLANCO, L., COHEN, S. y SEQUEROS, A. (*Coords.*) et al, Dykinson, 1999, págs. 443 a 474; o PALLARÉS MORENO, M., “Naturaleza jurídica y analogía y diferencias entre las mancomunidades de municipios y los consorcios locales, a propósito del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, de 15 de febrero de 2001”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº 47, 2002, págs. 73 a 92; entre otros.

³⁵² COBO OLVERA, T., *Ley de Bases del Régimen Local...Op.cit*, pág. 601. *Vid.* STS de 2 de abril de 1979.

³⁵³ La figura del consorcio a nivel local tiene una regulación normativa con unos perfiles bastante rígidos, pero no puede decirse lo mismo de los consorcios que constituyen la Administración estatal y autonómica. En el artículo 6.5 LRJAPAC se prevé expresamente que “*Cuando la gestión de un convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica*”. Por esta razón, los consorcios que van a poder constituir tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas serán entes públicos instrumentales creados expresamente para dar cumplimiento al contenido de los acuerdos tomados por aquéllos en los convenios de colaboración. En el ámbito autonómico, varias son las Comunidades Autónomas que actualmente hacen referencia a los consorcios en sus leyes sectoriales de turismo, como por ejemplo las de Castilla y León o Cataluña. La finalidad de tales consorcios autonómicos en el ámbito turístico será –generalmente– la promoción, difusión, fomento y gestión del turismo, con una composición que permite tanto la inclusión de otros entes administraciones de diferente orden como de entidades privadas sin ánimo de lucro con intereses en el ámbito turístico, como pueden ser, por ejemplo, las asociaciones de empresarios o trabajadores, las Cámaras de Comercio, Industria o Navegación, las Cajas Rurales o –como en el caso balear– las propias Universidades.

³⁵⁴ Aunque la doctrina no es pacífica en este extremo. *Vid.* las opiniones al respecto de CASTILLO BLANCO, F. A., “Los consorcios de entidades locales...*Op.cit*”; MARTÍN MATEO, R., *Entes locales...Op.cit*; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pág. 1199; COBO OLVERA, T., *Ley de Bases del Régimen*

perspectiva que puede sobrepasar el mero interés local³⁵⁵: el art. 37.1 del *Reglamento de servicios de las Corporaciones locales* permite en los consorcios la colaboración interadministrativa de carácter “vertical”, ya que sólo será necesario que una de las partes del convenio sea una Corporación local³⁵⁶, permitiendo que las demás sean otras Administraciones públicas o entes administrativos, como las propias mancomunidades de

Local...Op.cit, págs. 606 a 608; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo...Op.cit*, pág. 388; ALBI, F., *Tratado de los modos de gestión de los servicios públicos*, Aguilar, 1960, pág. 498; KONNINCKX FRASQUET, A., “Comentario al artículo 87”, en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.) et al., 2ª Ed., Thomson/Civitas, 2005, págs. 1601 a 1605; REBOLLO PUIG, M., “Los consorcios...Op.cit”, pág. 205; o RIVERO YSERN, J. L., “Los consorcios locales. Evolución histórica”, en *Jornadas de estudios sobre consorcios locales: temas de administración local*, ESRIBANO COLLADO, P. (Coord.) et al, Adhara, 1995, págs. 115 y ss. En contra de la calificación de los consorcios como Entes locales se pronuncia la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (20 de Octubre de 1989), para la que “[...] Si bien es cierto que en la enumeración que de los Entes locales realiza el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local no se incluye a los Consorcios no es menos verdad que una interpretación amplia de dicho precepto fundada en el hecho de que no existe en esta Ley norma retroactiva alguna relacionada con esta materia, podrá llevar a concluir que dicha exclusión no es predicable de aquellos que a la fecha de entrada en vigor de esta norma ya existiesen de donde resultaría que al mantener su carácter de Entidades locales podrán continuar exaccionando tasas por la prestación de sus servicios [...]. 2.º) Sin embargo, y por lo que respecta a los Consorcios cuya creación se hubiere operado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/1985, un análisis escrupuloso del ya citado artículo 3 de la misma impide reconocerlos como integrados en la tipología de los Entes locales, dado el carácter de “numerus clausus” de la enumeración que en él se contiene [...]. Todo lo anterior queda, además, confirmado por la propia Ley 39/1988, de cuyo artículo 48 se desprende claramente que los Consorcios (excepción hecha de los que hubieran sido creados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/1985) no tienen la condición de Entidades locales, pues de tenerla la propia Ley a los Consorcios para el establecimiento y cobranza de precios públicos mientras que, por el contrario, el apartado 2 del expresado artículo faculta a las Entidades locales para autorizar a los Consorcios la fijación del importe de dichos precios pero no el establecimiento de los mismos [...]”. Por su parte, el Tribunal Supremo aclara en su Sentencia de 30 de Abril de 1999 que “[...] dada la amplitud de fines que pueden asumir los Consorcios, así como tomando en cuenta que pueden constituirse con Entidades privadas sin ánimo de lucro [...], el Texto Refundido de 1986 [TRRL] no a querido caracterizar a todos los Consorcios que puedan constituirse al amparo de su artículo 110 como entidades locales, pero sin negarles tampoco tal consideración, permitiendo que en cada caso, según las circunstancias concurrentes, pueda determinarse si el Consorcio constituido es o no una entidad local [...]”, y dando además a entender que los consorcios sólo podrán ser considerados como Entidades locales cuando estén compuestas exclusivamente por Entes locales (por ejemplo, Municipios y Diputaciones provinciales), pero no cuando participen otras personas jurídico-públicas, como el Estado o las Comunidades Autónomas. En el mismo sentido *vid.* la STS de 18 de Septiembre de 2001. A pesar de ello, lo cierto es que la doctrina mayoritaria niega su carácter de Entidad local en base fundamentalmente a su omisión tanto del art. 3 LRBRL como del Real Decreto 382/1986, de 10 de Febrero, que regula el *Registro de Entidades locales*, siendo denominadas como “corporaciones interadministrativas”, “personificaciones instrumentales de carácter público” o –mayoritariamente– como “administración institucional”. En la legislación autonómica sólo la Ley 5/1997, de 22 de Julio, de *Administración Local de Galicia* (art. 149.2) los define como Entidades locales con personalidad jurídica y capacidad para el cumplimiento de sus fines.

³⁵⁵ GRIFO BENEDICTO, Mª A., “Colaboración interadministrativa...Op.cit”, pág. 137.

³⁵⁶ Este es el sentido de la expresión “entidades públicas de distinto orden” contenido en el artículo 37.1 RSCL al disponer que “*las Corporaciones Locales pueden constituir consorcios dotados de personalidad jurídica, con Entidades Públicas de distinto orden, para instalar o gestionar servicios de interés local*”.

Municipios, Diputaciones Provinciales, la Administración estatal, autonómica e incluso –y esto es ciertamente importante– entidades privadas sin ánimo de lucro con intereses comunes a los de las Entidades públicas (arts. 87 LRBRL y 110.1 TRRL)³⁵⁷. Además, el nuevo apartado 2 del artículo 87 LRBRL –introducido por la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de *Medidas para la Modernización del Gobierno Local*– permite incluso la participación de entidades privadas sin ánimo de lucro extranjeras, ya que dicho precepto introduce como novedad el que “*Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia*”.

El art. 110.2 TRRL atribuye a los consorcios locales personalidad jurídica propia, que deberá utilizar para la gestión de los servicios públicos de interés local que le hayan sido encomendados, pudiendo utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicios previstas en la legislación de régimen local³⁵⁸, sustituyendo en tales funciones a los Entes consorciados (art. 110.5 TRRL). Sus Estatutos serán los encargados de determinar sus fines, así como las *particularidades* de su régimen orgánico, funcional y financiero (art. 110.3 TRRL); y sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las Entidades consorciadas en la proporción fijada estatutariamente.

Las diferencias con las mancomunidades de Municipios serán³⁵⁹, pues, por un lado, el carácter exclusivamente local de las mancomunidades y la prevalencia del orden jurídico local; y por el otro, la presencia de intereses comunes pero exclusivamente locales en la mancomunidad, frente a los intereses públicos

³⁵⁷ COBO OLVERA llama la atención sobre este dato, señalando que “[...] Algunos autores previenen de que el Consorcio a veces no es el medio más adecuado, ya que supone la incorporación de un ente de rango superior; sólo cuando la ayuda financiera, gestora o técnica tenga cierta entidad merece la pena escoger esta técnica de organización que, si no se maneja adecuadamente, podrá suponer una centralización camuflada de auténticas competencias [...] municipales [...]”. COBO OLVERA, T., *Ley de Bases del Régimen Local...Op.cit*, pág. 602.

³⁵⁸ Que, como se recordará, están recogidas con carácter general en el artículo 85 LRBRL.

³⁵⁹ KONNINCKX FRASQUET, A., “Comentario al artículo 87...Op.cit”, pág. 1603

comunes pero no exclusivamente municipales de los consorcios. Los consorcios locales, al ser considerados Entidades de Derecho público, se regirán³⁶⁰ por el Derecho administrativo y por extensión por el régimen jurídico de las Administraciones públicas, tal y como señala el artículo 2.2 LRJAPAC, y en materia de contratación por la LCSP, siempre y cuando la participación pública sea la mayoritaria (*Disposición Adicional Novena* de esta norma). Así, mientras que no existen reparos a la hora de aceptar que los consorcios compuestos exclusivamente por Entes locales se regirán por la legislación local, en el caso de consorcios en los que participan entidades no pertenecientes al ámbito local, como el Estado, las Comunidades Autónomas o entidades privadas sin ánimo de lucro que persiguen fines públicos, la cuestión es problemática para la doctrina. Así, mientras que algunos autores apuestan por extender la legislación local a cualquier modalidad consorcial³⁶¹, otros consideran que deberá aplicable el ordenamiento propio del ente superior partícipe en el consorcio (estatal o autonómico)³⁶² y un tercer sector doctrinal apunta a la valoración de los intereses y competencias afectadas, composición y actividades, siendo la base para conocer el régimen jurídico aplicable el determinado en los propios Estatutos del consorcio en cuestión³⁶³. Estatutos que serán creados y aprobados por el Pleno (arts. 22.1 *b*) y 33.2 *b*) LRBRL), adoptándose por mayoría absoluta del número legal de miembros de cada Corporación local (art. 47.3 *b*) LRBRL) y publicándose en el correspondiente Diario Oficial de la provincia (art. 70.2 LRBRL).

Como ocurre con las mancomunidades de Municipios, también los consorcios locales son empleados en la actualidad como

³⁶⁰ *Ídem*, págs. 1605 y ss.

³⁶¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo...Op.cit*, pág. 388.

³⁶² SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, 1997, pág. 217.

³⁶³ REBOLLO PUIG, M., “Los consorcios...*Op.cit*, págs. 249 y 250; y KONNINCKX FRASQUET, A., “Comentario al artículo 87...*Op.cit*, pág. 1607, entre otros. En opinión de esta autora “[...] son los estatutos, como norma básica, los que deben señalar si el consorcio queda sometido en general al régimen local o al de la Administración estatal o autonómica, y sobre esta base introducir las especificidades necesarias para adaptarse a la singularidad de cada entidad.”. Vid. el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (art. 271), la Ley de 1/2003, de 3 de Marzo, de Administración Local de La Rioja (art. 220) o la Ley 7/1993, de 27 de Julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía (art. 36.1).

instrumentos de cooperación interadministrativa en materia turística. El interés de esta figura para la prestación conjunta de servicios vinculados a la actividad turística lo demuestra el hecho de que numerosas Comunidades Autónomas los hayan recogido expresamente en su normativa ordenadora del sector³⁶⁴. Entre los consorcios locales con fines turísticos se pueden citar, a modo de ejemplo, el *Consortio “Turismo de Sevilla”*, el *Consortio “Turismo de Barcelona”*, el *Consortio “Turismo de Granada”*, el *Consortio “Turismo de Cataluña”*, el *Consortio Instituto Superior de Estudios Turísticos (INSETUR, en Cataluña)*, el *Centro de Investigación y Tecnológicas Turísticas (en las Islas Baleares)*, el *Consortio Turístico de Madrid* o el *Consortio Turístico de la Vega Baja (Torrevieja, Alicante)*, entre otros muchos.

4. Las Conferencias Sectoriales.

Las Conferencias Sectoriales están concebidas en la Ley 30/1992 LRJAPAC (art. 5) como un instrumento de relación y colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado para el intercambio de puntos de vista sobre problemas comunes que les permita llegar a acuerdos para trazar la estrategia de actuación de manera conjunta³⁶⁵. Es por ello un órgano colegiado de carácter sectorial político-jurídico compuesto por representantes tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Se reguló por primera vez en la *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)*³⁶⁶. En cuanto a los acuerdos a los que se

³⁶⁴ Entre las leyes autonómicas ordenadoras del turismo que prevén de forma expresa la figura del consorcio local están, entre otras, la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de *Ordenación del Turismo de Castilla y León* (arts. 4 y 11 a 13); la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de *Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia* (art. 9); la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de *Turismo de Aragón* (art. 6); o la Ley 7/2001, de 22 de junio, de *Normas Reguladoras del Turismo del Principado de Asturias* (art. 7).

³⁶⁵ Sobre estos órganos *vid.* la bibliografía referenciada en el capítulo dedicado a la “organización administrativa del turismo”.

³⁶⁶ Sobre esta importante ley *vid.*, entre otros, PAREJO ALFONSO, L. J., “Algunas reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico”, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 9, 1983, págs. 147 a 184; RUBIO CABALLERO, J. A., “Los nacionalistas vascos y catalanes ante la LOAPA:

llega en las Conferencias Sectoriales, dispone la LRJAPAC en su artículo 5 que “[...] *los acuerdos que se adopten en Conferencia sectorial podrán formalizarse bajo la denominación de convenio de Conferencia Sectorial*”. Estos “convenios de conferencia sectorial” son equiparables a los *convenios de colaboración* –que serán analizados en un capítulo específico más adelante–, los cuales poseen un carácter plurilateral³⁶⁷. Las Conferencias Sectoriales tienen un *doble carácter*, ya que por un lado son partícipes del concepto de *coordinación centralizada* debido a que la iniciativa para coordinar está en manos del Ministro del ramo, pero, por otro lado, también se enmarcan en el marco de la cooperación, ya que las Comunidades Autónomas no están obligadas a participar en las Conferencias Sectoriales convocadas por el Ministro³⁶⁸. Las conferencias son, en definitiva, un instrumento para conseguir la realización del principio de *lealtad institucional*. Para lograr este objetivo se permite a las Administraciones participantes la creación de *Comisiones y Grupos de Trabajo* para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones a tratar en la Conferencia, así como la realización de planes y programas conjuntos entre las distintas Administraciones públicas implicadas.

En cuanto a la materia turística, las Conferencias Sectoriales han sido utilizadas habitualmente en este ámbito. Muestra de ello son, por ejemplo, la *declaración conjunta* elaborada en el marco de la Conferencia Sectorial de Turismo que tuvo lugar el 19 de diciembre de 1995 entre los representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas con el objetivo de la puesta en marcha el segundo *PLAN FUTURES* (1996-1999); o la ratificación de 17

ajustes y desajustes en el inicio del Estado de las Autonomías”, en *Historia Actual Online*, nº 5, 2004, págs. 65 a 80; CARMONA SALVADOR, N., “El principio de unidad y las técnicas de armonización en la esfera autonómica”, en las *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Vol. II, VVAA, Congreso de los Diputados, 1985, págs. 861 y ss; FUERTES SUÁREZ, J. L., *El Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*, Instituto de Estudios Económicos, 1982; o BAYONA I ROCAMORA, A., “Interés, distribución de competencias y armonización en el sistema autonómico español”, en la *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 10, 1, 1984, págs. 27 a 62;

³⁶⁷ SANTOLAYA MACHETTI, P., “Relaciones entre las Administraciones públicas”, en *Administraciones públicas y ciudadanos (Estudios sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, PENDÁS GARCÍA, B. (Dir.) et al, CISS Praxis, 1993, pág. 197. Cit. GRIFO BENEDICTO, M^a A., “Colaboración interadministrativa...*Op.cit.*”, pág. 143.

³⁶⁸ *Ídem*, pág. 143.

Planes de Dinamización Turística para el año 2006 por la Conferencia Sectorial de Turismo en su reunión del 12 de diciembre de 2005. Existen también algunas Comunidades Autónomas que prevén este mecanismo de colaboración interadministrativa en sus leyes de turismo, como ocurre en la Ley 7/1995, de 6 de abril, *de Ordenación del Turismo de Canarias* (art. 9)³⁶⁹; en la Ley 6/2003, de 27 de febrero, *de Turismo de Aragón* (arts. 6 y 11); o en la Ley 7/2001, de 22 de junio, *de Normas Regulatoras del Turismo del Principado de Asturias* (art. 7).

5. Los convenios de colaboración interadministrativa.

Este instrumento de colaboración interadministrativo será analizado ampliamente en un capítulo específico de este estudio, por lo que en este momento se va a incidir únicamente en sus características fundamentales y utilidad en el ámbito turístico. El régimen general de los Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está previsto con carácter general en el artículo 6.1 de la Ley 30/1992 LRJAPAC, que dispone que “*La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias*”. Los convenios de colaboración interadministrativa se pueden definir como acuerdos de voluntades entre varias Administraciones públicas para el ejercicio de sus competencias, sin que ninguna de las Administraciones intervinientes renuncie a sus competencias propias (artículo 8.1 LRJAPAC). Se trata de auténticos *negocios jurídicos bilaterales* ya que obligarán a las Administraciones intervinientes desde el

³⁶⁹ En las que se reunirán, como mínimo, el titular de la materia a nivel autonómico, así como los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos más representativos por su nivel de desarrollo turístico (*vid.* art. 9 de la Ley canaria).

momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa (artículo 8.2 LRJAPAC). En el ámbito turístico se han concluido un gran número de convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como por ejemplo el *Acuerdo Marco de Colaboración* suscrito el 16 de mayo de 2007 entre la Secretaría General de Turismo y la Consejería de Turismo de Cantabria para el desarrollo de políticas y estrategias comunes en materia de calidad turística; o el suscrito entre *Paradores de España y Turismo de Andalucía* para la promoción y formación turística el 7 de mayo de 2007. El objeto de estos convenios incide en aspectos tan variados de la actividad turística como la promoción, publicidad, estadísticas, informes, estudios, publicaciones especializadas, formación, colaboración, coordinación, financiación, ayudas, control...etc.

En cuanto a los convenios de colaboración en al ámbito local – tanto *horizontales* como *verticales*–, la Ley 30/1992 RJAPAC se remite en su artículo 9 a la legislación básica sobre régimen local para hallar su régimen jurídico, aplicándose de forma supletoria lo regulado en su Título Primero. En este sentido, la Ley 7/1985 RBRL prevé expresamente la posibilidad de que la Administración local concluya convenios de colaboración con la Administración estatal y autonómica (artículo 57 LRBRL). Aunque es posible la conclusión de acuerdos de colaboración entre el Estado y las Entidades locales sin necesidad de intermediación autonómica³⁷⁰, lo más habitual serán los convenios de colaboración *triangulares* celebrados entre el Estado, Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales. Existen multitud de convenios de colaboración a nivel local en materia turística³⁷¹. Pero de todos ellos los que sin duda resultan mas interesantes a los efectos de este estudio son, por razones obvias, los suscritos entre los Municipios declarados *Municipios Turísticos* y la Administración autonómica, y que serán analizados pormenorizadamente tras examinar la normativa autonómica reguladora de esta figura jurídica, eje central del presente trabajo

³⁷⁰ Así lo reconoció el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989, de 29 de diciembre.

³⁷¹ Como por ejemplo los Convenios para la aplicación de los “*Programas de Excelencia Turística*” recogidos en el PICTE.

de investigación. Estos convenios de colaboración tienen como objetivo principal el allegar recursos financieros suplementarios a las Municipios Turísticos para que éstos puedan prestar los servicios públicos vinculados con la actividad turística en condiciones de igualdad con los demás municipios, debido a que – como se verá también a continuación– la gran cantidad de *población asistida* que soportan durante determinadas épocas del año genera una sobreexplotación de los servicios turísticos que impide cumplir adecuadamente con esta obligación.

E. La Administración corporativa en materia turística.

La Administración corporativa en materia turística estaría integrada por los *Colegios Profesionales*, cuya función es la defensa y promoción de las profesiones turísticas. Desde 1996 existe un título universitario en enseñanzas turísticas, la *Diplomatura en Turismo*, que ha hecho posible la creación de Colegios profesionales en este ámbito. Éstos pueden convertirse en un instrumento mas para la mejora de la calidad integral del sector turístico. Sus funciones, como en los demás Colegios, son ordenar la actividad, ejercer la potestad disciplinaria, participar en la elaboración de los planes de estudio, organizar actividades y servicios para sus miembros, luchar contra el intrusismo profesional, entre otras³⁷².

³⁷² *Ídem*, pág. 80. Sobre esta materia *vid.*, entre otros, SÁNCHEZ SAUDINÓS, J. M., *Los colegios profesionales en el ordenamiento constitucional: colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas en el Derecho público español*, Centro de Estudios Constitucionales, 1996; FERNÁNDEZ FARRERES, G. J., “La distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el contenido posible de la Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los colegios profesionales”, en *Los colegios profesionales a la luz de la Constitución*, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (Coord.) et al, Civitas, 1996, págs. 125 a 156; SOUVIRÓN MORENILLA, J. M^a, *Naturaleza y caracteres de los colegios profesionales: notas para una ley reguladora*, Instituto Nacional de Prospectiva, 1980; DEL SAZ, S., *Los colegios profesionales*, Marcial Pons, 1996; CALVO SÁNCHEZ, L., *Régimen jurídico de los colegios profesionales*, Unión Profesional, 1998; LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L., *Los colegios profesionales como corporaciones de derecho público*, Nomos, 2001; FANLO LORAS, A., *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales: la administración corporativa en la jurisprudencia constitucional*, Cívitas, 1992; ARIÑO ORTÍZ, G. y SOUVIRÓN MORENILLA, J. M^a, *Constitución y colegios profesionales: una reflexión sobre las corporaciones*

VII. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA EN MATERIA TURÍSTICA.

Además de la creación de Entes instrumentales, en el ámbito turístico, y sobre todo en el nivel estatal y autonómico, es habitual la creación de órganos consultivos³⁷³. La finalidad de estos órganos es fomentar la participación y colaboración entre el sector público y el sector privado en materia turística. La relación entre los sectores público y privado resulta tan importante en este ámbito tanto por la importancia económica del sector turístico como por la variedad de intereses públicos en juego –medio ambiente, urbanismo, patrimonio histórico-artístico, ordenación del territorio...*etc*–, muchos de ellos contrapuestos.

Aunque estos órganos eran habituales en la época de la dictadura franquista, será con la llegada de la Constitución y el reconocimiento expreso del “*principio de participación*” cuando

representativas, Unión Editorial, 1984; o LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L., “Reflexiones sobre la problemática constitucional de los colegios profesionales”, en la *Revista General de Derecho*, nº 640-641, 1998, págs. 103 a 120.

³⁷³ Sobre la Administración consultiva *vid.*, entre otros, TRUJILLO, G., “La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado”, en *Documentación Administrativa*, nº 226, 1991, págs. 153 a 158; RUBIO LLORENTE, F., “La función consultiva en el Estado de las Autonomías”, en la *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 2, 2004, págs. 96 y ss; GARCÍA VILLA, M^a J. y SAGASTUME ASENSIO, C., “Órganos interministeriales e intraministeriales con funciones consultivas”, en *Documentación Administrativa*, nº 226, 1991, págs. 245 y ss; GARCÍA FERNÁNDEZ, F. J., “Las funciones consultivas en el Estado democrático”, en *Documentación Administrativa*, nº 226, 1991, págs. 13 a 32; GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., “La función consultiva de las Administraciones públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Documentación Administrativa*, nº 133, 1994, págs. 129 a 154; FONT I LLOVET, T., “Función consultiva y Estado Autonómico”, en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 138, 1995, págs. 37 a 68; BLANCO VALDÉS, R. L., “La función consultiva autonómica y su institucionalización tras la STC 204/1992: algunas reflexiones a propósito de la Ley del Consejo Consultivo de Galicia”, en *Autonomías: Revista Catalana de Derecho Público*, nº 22, 1997, págs. 103 a 120; y “Algunas reflexiones sobre el proceso de descentralización de la función consultiva, sobre su evolución y sus problemas”, en el *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, nº 10, 1998, págs. 249 y ss; GRANADO HIJELMO, I., “Técnica legislativa y función consultiva”, en el *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001, págs. 173 a 204; GARRIDO MAYOL, V., “Veinticinco años de función consultiva”, en la *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, 2003-2004, págs. 567 a 586; y “La función consultiva en el sistema constitucional español: Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos”, en *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, ÁLVAREZ DE CONDE, E. (Coord.) et al, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1998, págs. 917 a 928; en esta última obra OLIVER ARAUJO, J., “La función consultiva en las Comunidades Autónomas: los consejos consultivos”, págs. 897 y ss; y LAVILLA ALSINA, F., “La Administración consultiva del Estado”, págs. 469 a 476; o TORNO MÁS, J., “El papel de los Consejos Consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley”, en la *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 4, 2005, págs. 105 a 136.

se potencie esta práctica en todos los ámbitos, convirtiéndose casi en *principio doctrinal* del Derecho del Turismo. A esto habría que añadir el proceso de descentralización política, que va a provocar la multiplicación de órganos consultivos y la necesidad de interrelación de todos estos. También por la influencia de la Constitución el *principio democrático* en su vertiente participativa va a recibir un gran impulso,... lo que tiene su reflejo en estas nuevas fórmulas de relación entre el sector público y privado, principio de participación que ha adquirido en el sector turístico una dimensión cualitativamente superior a la alcanzada en otros sectores administrativos, llegando a veces a estar mas cerca de la *colaboración* que de la mera participación³⁷⁴. Otra circunstancia que ha influido en el desarrollo de los órganos consultivos en el ámbito turístico ha sido el *carácter multidisciplinar* de esta materia. La gran cantidad de materias que confluyen en el sector turístico configuran una de las ideas clave de esta actividad, la *transversalidad*. El hecho de que exista una gran cantidad de sectores administrativos ligados –en mayor o menor medida– al turismo resultará determinante para la composición de tales órganos, en los que estarán presentes representantes de todos estos sectores³⁷⁵.

Entre los órganos consultivos más importantes en materia turística a nivel estatal se pueden citar el “*Consejo Promotor del Turismo*”, regulado por el Real Decreto 328/1995, de 3 de marzo, *por el que se crea el Consejo Promotor del Turismo*; y el “*Observatorio del Turismo*”, regulado por el Real Decreto 1116/1998, de 8 de junio, *por el que se crea el Observatorio del Turismo*. Ambos órganos fueron sustituidos por el “*Consejo Español de Turismo*”, regulado por el Decreto 719/2005, de 20 de junio, *por el que se crea el Consejo Español de Turismo*³⁷⁶.

El nacimiento del *Consejo Español de Turismo* responde a las exigencias de colaboración y cooperación entre la Administración

³⁷⁴ TUDELA ARANDA, J., en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, M^a V. (*Coord.*) *et al*, *Lecciones... Op.cit*, págs. 75 y 76.

³⁷⁵ *Ídem*, pág. 76.

³⁷⁶ *Boletín Oficial del Estado* nº 175, de 23 de Julio de 2005, págs. 26357 y ss.

turística del Estado, las Administraciones turísticas de las diferentes Comunidades Autónomas, la Administración local y el sector turístico privado en orden a definir una política estratégica conjunta en esta materia. El objetivo último de esta actuación integrada de todos los agentes participantes en la actividad turística será –como señala la exposición de motivos del Decreto 719/2005– garantizar la mejor consecución de los intereses generales y de los principios de *eficacia* y *eficiencia administrativa*³⁷⁷. El *Consejo Español de Turismo* se configura como un foro de diálogo, colaboración y participación entre las diferentes Administraciones públicas con competencias en materia turística y el sector privado en orden a impulsar iniciativas en temas relacionados con esta actividad³⁷⁸. El Pleno de este organismo estará presidido por el Ministro de Industria, Comercio y Turismo, ostentando la condición de *vocales natos* el Director del *Instituto de Turismo de España* “TURESPAÑA” y los 19 representantes –con categoría de Consejero o asimilado– de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Por su parte, podrán ser *vocales electivos* los representantes de la Administración local, del sector turístico empresarial, de las *Cámaras de Turismo, Comercio y Navegación de España*, de las organizaciones sindicales, de los empresarios, técnicos y profesionales con especial preparación técnica y

³⁷⁷ Además, [...] *la existencia de cambios de tendencia en la demanda de viajes turísticos internacionales y en los criterios de tomas de decisión y en la conducta de los viajeros internacionales hacen necesaria la permanente renovación e innovación de las actuaciones de todos los agentes involucrados en el turismo, y demandan un alto grado de colaboración entre las iniciativas públicas y las privadas para optimizar la eficacia de las acciones y la asignación de los recursos con el objeto principal de continuar manteniendo la posición de liderazgo que mantiene en la actualidad el turismo español.*”. Exposición de motivos del Decreto 719/2005, de 20 de junio, *por el que se crea el Consejo Español de Turismo*.

³⁷⁸ Artículo 2 del Decreto 719/2005. En concreto, corresponderán al Consejo Español del Turismo las siguientes funciones (art. 3): “a) *Emitir informe sobre los criterios básicos y líneas generales de los planes y programas dirigidos a la mejora de los sectores, productos y destinos turísticos españoles.* b) *Emitir informe preceptivo sobre los criterios básicos y líneas generales de los proyectos de planes y programas de promoción y apoyo a la comercialización exterior del turismo español y, en concreto, informar previamente los planes de objetivos de la promoción exterior del turismo español.* c) *Proponer iniciativas y acciones para la mejor promoción exterior del turismo español y para la mayor eficiencia y optimización de la cooperación entre las Administraciones públicas y el sector privado, con el objetivo de contribuir a la mejor comercialización de los productos y destinos turísticos españoles.* d) *Proponer prioridades de actuación a las Administraciones públicas con competencias en materia turística y definir las líneas de investigación de interés para el sector turístico.* e) *Elaborar informes sobre la situación general del sector y sobre la evolución de necesidades y demandas.* f) *Ser informado sobre todas aquellas actuaciones y programas que incidan en el sector turístico.* g) *Difundir los análisis y estudios que apruebe.* h) *Informar sobre cualquier otro asunto a propuesta de sus miembros.*”.

reconocida experiencia y prestigio; todos ellos en la forma y número determinados en su norma fundacional.

Otro ejemplo de la participación interdisciplinar en materia turística a nivel estatal se encontraba en los Estatutos de la extinta *Escuela Oficial de Turismo*, aprobados por el Real Decreto 50/1992, de 24 de enero, en los que se establece que podrán formar parte de su *Consejo de Dirección* representantes de la Administración del Estado así como expertos y profesionales de reconocido prestigio en materias que sean objeto de las enseñanzas turísticas.

Por lo que se refiere al ámbito autonómico, en casi todas las Comunidades Autónomas existe un órgano de carácter consultivo y asesor en materia turística que sirve de cauce de participación y colaboración entre la Administración autonómica y el sector turístico³⁷⁹. Las funciones son prácticamente equivalentes a las de su homólogo estatal, aunque con una composición y funcionamiento que no se adecua totalmente a la complejidad de las relaciones público-privadas existentes en el ámbito turístico, percibiéndose un desarrollo –cuantitativo y cualitativamente– superior en el ámbito estatal³⁸⁰.

³⁷⁹ Consejo Asesor de Turismo de las Islas Baleares, Consejo de Turismo de Cantabria, Consejo Gallego de Turismo, Consejo Asesor Regional de Murcia, Consejo Regional de Turismo de Canarias, Consejo de Turismo de Extremadura...etc. La mayoría de estos órganos son creados y regulados por las leyes autonómicas de ordenación del turismo.

³⁸⁰ TUDELA ARANDA, J., en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, M^a V. (*Coord.*) et al, *Lecciones... Op.cit.*, pág. 79.

VI. TENDENCIAS ACTUALES DEL TURISMO.

A. Principales características de la demanda turística actual y algunas previsiones de futuro.

Una vez analizados los orígenes del fenómeno turístico y su posterior evolución hacia el denominado *turismo de masas* a partir de los años sesenta del siglo XX, es el momento de examinar la situación actual³⁸¹. En la escena internacional, y a pesar de que el *turismo de masas* mantiene una posición claramente hegemónica en términos cualitativos –al menos en

³⁸¹ Sobre este tema, además de los autores citados a lo largo de este epígrafe, *vid.* COSTA, J., “Situación actual del turismo en España”, en *Economistas*, nº 92, 2002, págs. 15 y ss; HALL, C. M, COLES, T. y DUVAL, D. D., “Sobre el turismo y la movilidad en tiempos de movimiento y conjetura postdisciplinar”, en *Política y sociedad*, Vol. 42, nº 1, 2005, págs. 85 a 99; MEDINA MUÑOZ, D. R. y GARCÍA FALCÓN, J. M., “Economía del turismo: estructura y desarrollo del sector turístico”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial: I Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 427 a 462; en la misma obra GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, A., “Estilos de vida y segmentación del turismo”, págs. 621 a 636; ARAMBERRI, J., “El turismo del futuro”, en *Temas para el debate*, nº 141-142, 2006, págs. 46 a 48; YBÁNEZ BUENO, E., “Respuestas españolas en las distintas fases del fenómeno turístico”, en *Estudios turísticos*, nº 133, 1997, págs. 41 a 76; DE PABLOS RAMÍREZ, J. C. y CABRERA MEDINA, J., “Las lógicas del turismo: del consumo a la construcción de la sociedad”, en *Turismo cultural y urbano: VI Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2003, págs. 255 a 278; CAÑADA MARTÍNEZ, A., “La Cuenta Satélite del Turismo en España: objetivos, aspectos metodológicos y primeras estimaciones (1996-1999)”, en *Información Comercial Española, ICE: revista de economía*, nº 798, 2002, págs. 45 a 62; y “La Cuenta Satélite de Turismo: algunos indicadores básicos para el análisis del turismo en España”, en *Mediterráneo económico*, nº 5, 2004, pág. 39 a 52; MUÑIZ MARTINEZ, N., CERVANTES BLANCO, M. y GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, A., “La segmentación del mercado de los turistas de destino interior en la comercialización turística”, en *Turismo: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza: II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 77 a 99; en la misma obra SÁNCHEZ RIVERO, M., “El análisis de las clases latentes como técnica de segmentación de mercados: el caso de la demanda turística nacional”, págs. 327 y ss; MARTÍNEZ QUINTANA, V., “Tendencias sociales del turismo actual”, en *Temas para el debate*, nº 141-142, 2006, págs. 49 y ss; HUÉSCAR MARTÍNEZ, A., “Turismo: crisis, gestión, recuperación”, en *Economistas*, nº 92, 2002, págs. 6 a 14; RUBIO GIL, M^a A., “El turismo del futuro: agente de protección y desarrollo”, en *Saberes: revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*; nº 1, 2003, *in totum*; o KNAFOU, R., “El turismo, factor de cambio territorial: evolución de los lugares, actores y prácticas a lo largo del tiempo (del s. XVIII al s. XXI)”, en *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento?*, LACOSTA ARAGÜÉS, A. J. (Coord.) et al, Universidad de Zaragoza, 2006, págs. 19 a 32; CARIDAD Y OCERIN, J. M^a, AGUADO GUTIÉRREZ, E. M^a y VÁZQUEZ DE LA TORRE MILÁN, G., “Cambio de valores, cambio de necesidades del consumidor turístico”, en *Salud, deporte y turismo: VII Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2005, págs. 337 a 352; entre otros.

España–, se van abriendo camino una nueva forma de entender y disfrutar del tiempo de ocio por parte de la población, lo que está generando a su vez un nuevo segmento, cada vez más importante, de demanda turística, que puede alterar –y de hecho lo está haciendo ya– la estructura tradicional del sector. Numerosos factores han influido en estos cambios en la demanda turística, tanto *internos* al propio fenómeno turístico como *externos*. Todos irán siendo desgranados a lo largo de este epígrafe.

De modo bastante sintético señala IVARS BAIDAL³⁸² que en la actividad turística se ha producido el paso de un modelo de “producción” *fordista* o *en serie*, donde el producto turístico está pensado para que satisfaga al mayor número posible de clientes – al denominado *turista masa*– con el mínimo grado de diferenciación con respecto de sus iguales; al denominado sistema de “producción” *postfordista* o *flexible*, que, a grandes rasgos, se identifica con un producto turístico mucho más personalizado, que persigue ofrecer una experiencia turística *única*, frente a la estandarizada propia del sistema *fordista*. El modelo de producción *fordista* es definido por este autor a través de sus características esenciales³⁸³, que son las siguientes:

a) La demanda turística posee un carácter *masivo* e *indiferenciado*, siendo su motivación principal el disfrute pasivo de los productos turísticos existentes, fundamentalmente el clima y las costas, por lo que suele ser denominado por la doctrina científica como *turismo de sol y playa*.

b) Se caracteriza por ofrecer vacaciones *estandarizadas* en espacios turísticos homogéneos, generalmente en el mar Mediterráneo o en el Caribe.

c) Existe, además, un predominio de los intereses de los *productores* turísticos sobre los *consumidores*, ya que los grandes

³⁸² IVARS, J. A., *Planificación turística... Op.cit*, págs. 53 y ss.

³⁸³ Tomando como modelo a URRY, J., *The tourist gaze*, Sage publications, 1990; POON, A., *Tourism, technology and competitive strategies*, CAB international, 1993; IOANNIDES, D. y DEBAGGE, K., “Neo-fordism and flexible specialization in the travel industry”, en *The economic Geography of the tourist industry*, Routledge, 1998.

touroperadores –sobre todo los de “*sol y playa*”– ejercen un control casi absoluto sobre la oferta turística, funcionando como auténticos *proveedores*: diseñando y comercializando *paquetes turísticos* que ofrecen a las agencias de viajes nacionales, llegando incluso a poseer sus propios establecimientos de alojamiento, transporte y oferta complementaria en los lugares de destino ofertados.

d) Las *economías de escala* hacen que se tienda a concentrar espacialmente la oferta para maximizar los beneficios.

c) Se tiende a la concentración empresarial tanto *horizontal* como, en menor medida, *vertical*.

d) Predominan los denominados “*turistas inexpertos*”, con escasa experiencia y capacidad para comparar productos turísticos, lo trae como consecuencia que su nivel de exigencia sea bajo, aún cuando se instale como pauta habitual de consumo de las clases medias y altas.

e) Se nutre de una demanda muy influida por los precios, que reacciona ostensiblemente a sus variaciones, tanto al alza como a la baja.

f) Su *flexibilidad laboral* es muy limitada, con niveles altos de empleo estacional con salarios bajos y recursos humanos carentes de la formación adecuada.

g) Existe un alto grado de intervención pública, que trata de impulsar el desarrollo turístico a través de la inversión en infraestructuras, la promoción exterior y la permisividad legal para la captación de inversiones privadas –que tantos problemas urbanísticos ha generado en España y que constituye el germen de la creación de los Municipios Turísticos, objeto del presente estudio–. En este modelo turístico los poderes públicos persiguen resultados económicos a corto y medio plazo, desdeñando los problemas que puedan generarse en el largo plazo –lo que implica una nula preocupación por la conservación del entorno natural–.

Todas estas características conforman un modelo muy concreto de actividad turística, que ha prevalecido desde su nacimiento a principios de la década de los sesenta del siglo XX, y que ostenta aún hoy un carácter hegemónico en la gran mayoría de destinos turísticos de relevancia internacional. A pesar de ello, este modelo empieza a mostrar algunos signos de agotamiento o, al menos, a no ser el único a nivel internacional, compartiendo la escena turística con otro modelo de demanda turística, basado en principios radicalmente diferentes a los tradicionales³⁸⁴. Una de las causas de este cambio aceptado por la mayoría de los autores es la llamada *globalización*³⁸⁵, que ha “acercado” los distintos lugares y culturas del planeta, gracias a una de sus causas, la denominada *revolución tecnológica*, que ha logrado abaratar el precio del transporte de viajeros de un lugar a otro del globo, haciéndolo accesible a una mayor cantidad de consumidores. Entre los factores causantes del fenómeno de la globalización – también denominado por MARSHALL McLUHAN “*aldea global*”³⁸⁶ –, estarían el hecho de que, gracias a las nuevas

³⁸⁴ Como señala IVARS, “El fordismo en la actividad turística, como ha ocurrido con la industria y con un considerable desfase cronológico respecto a este sector, ha dejado paso a fórmulas de producción flexible, también denominadas posfordistas. Sin embargo, no se entiende como un proceso de sustitución directa del turismo fordista por el posfordista, sino como la coexistencia de ambos, el inicio del declive del primero y la progresiva generalización de modos de producción más flexibles, si bien ello no implica la desaparición de las manifestaciones propias del turismo de masas.”. IVARS, J. A., *Planificación turística... Op.cit.*, pág. 55.

³⁸⁵ Sobre este fenómeno *vid.*, entre otros, GRZYOWSKY, C., “La encrucijada de la globalización”, en *Documentación social*, nº 125, 2001, págs. 145 a 162; GIDDENS, A., *Sociología*, Alianza Editorial, 1996; SALAZAR, N. B., “Mas allá de la globalización: la “glocalización” del turismo”, en *Política y sociedad*, Vol. XLII, nº 1, 2005, págs. 135 a 149; BAREA TEJEIRO, J., “Globalización, economía social e Iberoamérica”, en *Ábaco: revista de cultura y ciencias sociales*, nº 36, 2003, págs. 35 y ss; GO, F. M., “El turismo en el contexto de la globalización”, en *Papers de turisme*, nº 23, 1998, págs. 6 a 47; LARDIÉS BOSQUE, R., “Aproximación teórica a las interrelaciones entre el turismo, trabajo y migraciones internacionales en el contexto europeo”, en *Geographicalia*, nº 33, 1996, págs. 103 a 126; DE BORJA SOLÉ, L., “Calidad en los mercados turísticos globalizados, calidad en la globalización de los mercados turísticos”, en *Turismo: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza: II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 67 a 76; ASCANIO, A., “La globalización del turismo y la concentración de su riqueza” en *Pasos: revista de turismo y patrimonio cultural*, Vol. IV, nº 2, 2006, págs. 271 y ss; MORÁ CATALÁ, R. y RODRÍGUEZ JAUME, M^a J., “Globalización y sistemas migratorios: hacia la concreción de un subsistema migratorio en escenarios turísticos del Mediterráneo”, en *Turismo residencial y cambio social: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, MAZÓN MARTÍNEZ, T. M. y ALEDO TUR, A. (Coords) et al, Universidad de Alicante, 2005, págs. 303 a 324; o FAYÓS SOLÁ, A., “Política turística en la era de la globalización”, en *Mediterráneo económico*, nº 5, 2004, págs. 215 a 232.

³⁸⁶ *Vid.* sobre este término McLUHAN, M y POWERS, B. R., *La aldea global: transformaciones en la vida y en los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI*, Gedisa, 1990; y McLUHAN, M., *Guerra y paz en la aldea global*, Planeta de Agostini, 1985.

tecnologías, el mundo está actualmente *intercomunicado* (Internet, satélites de telecomunicaciones, telefonía móvil...etc), a lo que debe unirse el hecho de la uniformidad de ciertos contenidos de conciencia universalmente difundidos, lo que ha generado el denominado como “pensamiento único”. Otro factor determinante sería el hecho de la *mundialización de los flujos financieros*, debido a que los mercados financieros operan en tiempo real, permaneciendo en funcionamiento continuamente, salvo las imprescindibles pausas diarias o semanales. También sería un factor esencial la *abolición virtual del tiempo* para las comunicaciones y las finanzas, ya que actualmente existen multitud de procesos simultáneos a nivel mundial, como ocurre con los mercados bursátiles o los acontecimientos deportivos. Existe asimismo una serie de *cambios sociales* que han trascendido su lugar de origen y actualmente se extienden por la mayoría de sociedades del mundo, como la igualación de derechos de las mujeres, los nuevos modelos familiares, la normalización y aceptación social de conductas sexuales antes proscritas, como la homosexualidad, o las nuevas formas de relación entre padres e hijos, menos autoritaria y más basada en el diálogo y responsabilidad mutuas.

Sin embargo, no debe desconocerse que esta pretendida *globalización* no es omnicomprensiva de todos y cada uno de los aspectos de la vida social y económica del planeta³⁸⁷. Tal uniformidad no existe en la práctica debido a que, en realidad, se trata sólo de una serie de tendencias que aún están en proceso de desarrollo y que no han alcanzado su madurez. Por un lado, el fenómeno de la globalización no sólo afecta a fenómenos sociales o económicos, sino también al medio ambiente, que no puede considerarse como un “*compartimento estanco*” dentro de cada país, ya que el deterioro medioambiental afecta a todo el planeta, en su totalidad, y no sólo a aquellos lugares donde se produce un mayor volumen de emisiones contaminantes –*vid.* por ejemplo, el agujero de la capa de ozono–. Además, los accidentes y desastres ecológicos suelen traspasar las fronteras nacionales, afectando a

³⁸⁷ MERCADO PACHECO, P., “Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 32, 1995, págs. 101 y ss.

países limítrofes al origen del desastre –como en el caso de la central nuclear de Chernovil o del Petrolero Exxon Valdez–. Por otro lado, no toda la población está afectada del mismo modo por este fenómeno. Por un lado estarían los países “ricos” –América del Norte, Europa, Japón, Australia, Corea del Sur– donde la globalización es un hecho en todos sus aspectos; y por otro lado los países subdesarrollados y pobres, donde este fenómeno tiene una menor incidencia –Sudamérica, países del Este de Europa o las nuevas potencias económicas del sudeste asiático–, o directamente no existe, como ocurre en los países más pobres de África o Asia. Por esta razón, y a pesar de la tendencia globalizadora mundial, hoy en día subsiste aún una cierta diferenciación entre ambos grupos de países –e incluso entre los países *modernos* y globalizados, ya que cada una de ellos conserva “*factores de diferenciación*” con respecto a los demás. En este sentido, productos suministrados a una pluralidad de mercados muestran diferencias de unos países a otros, como ocurre con el precio de un mismo modelo de coche o los alimentos comercializados por las multinacionales del ramo, que se adaptan a las condiciones y costumbres locales–.

Volviendo al ámbito turístico, URRY³⁸⁸ ha definido el fenómeno de la globalización en su vertiente turística como “*cosmopolitismo estético*”, o la creciente familiaridad de la población con otras culturas del planeta a través de la realización de viajes o simplemente de su conocimiento a través de la televisión. Esta manifestación del fenómeno de la globalización se caracteriza por el incremento de la movilidad de la población de los países industrializados provocada por la creencia del “*derecho a viajar*” a cualquier parte; la curiosidad por conocer otros lugares y culturas; la apertura hacia otras culturas con la predisposición de apreciarlas; la voluntad de apartarse de la *burbuja turística* (conformado por complejos turísticos cerrados y apartados de los núcleos de población autóctonos y por los paquetes turísticos convencionales) para entrar en contacto con la verdadera esencia del lugar de destino; la capacidad para situar su cultura y sociedad

³⁸⁸ URRY, J., *Consuming places*, Routledge, 1995. Cit IVARS, J. A., *Planificación turística... Op.cit.*, pág. 57.

–aunque sea de un modo muy rudimentario– dentro de un contexto histórico y geográfico más amplio, siendo capaces de juzgarlos “estéticamente” sin prejuicios localistas; así como cierta habilidad para interpretar *signos turísticos* y saber que representan desde una cierta distancia.

Con todos estos datos se podría conceptualizar al nuevo turista en oposición al turista *masa*, consumidor de productos estandarizados de “*sol y playa*”. El desarrollo económico experimentado en las sociedades del denominado “primer mundo” ha permitido que sus habitantes gocen de una cantidad cada vez mayor de renta y tiempo libre que, unido a la comentada facilidad para viajar debido al abaratamiento de los costes y a cierta flexibilización del trabajo, han hecho de la práctica del turismo una auténtica *necesidad social* para amplias capas de la población. El turismo va a ser utilizado en las sociedades más avanzadas como un instrumento para mostrar o afianzar el *status social* de sus practicantes, pero también como una técnica esencial para la formación de la personalidad, complementando a la educación tradicional recibida en la infancia y juventud, y que hace crecer al individuo en cultura, sociabilidad, cosmopolitismo y, sobre todo, en interés y respeto por culturas diferentes a la propia. El turismo se ha convertido, por tanto, en un *bien de primera necesidad*³⁸⁹. Otro factor esencial para el cambio de la demanda turística serían los cambios demográficos acaecidos en las últimas décadas en las sociedades desarrolladas. Entre tales cambios destacan el progresivo envejecimiento de la población unido a la mayor esperanza de vida, lo que ha generado un nuevo sector turístico, compuesto por jubilados y personas mayores en general que, por su condición de personas retiradas de la vida laboral, gozan de una gran cantidad de tiempo libre y experiencia suficiente como para reconocer sin dificultad servicios turísticos de calidad, lo que les convierte en un segmento de la demanda turística muy exigente con los productos turísticos que consumen. Esta nueva situación ha sido percibida por el sector turístico, que ha evolucionado desde una oferta de productos baratos que

³⁸⁹ IVARS, J. A., *Planificación turística... Op.cit*, págs. 59 y 60.

rellenen los periodos baja ocupación turística en zonas *maduras* (como por ejemplo los viajes de turismo social a Torremolinos, Benidorm o la Manga del Mar Menor), a ofertar productos de mayor calidad y originalidad, intencionadamente adaptados a los gustos de este segmento de la demanda, y no meras adaptaciones de última hora de productos estandarizados en declive³⁹⁰.

Entre los factores que más influencia poseen actualmente en relación con la actividad turística a nivel internacional, MARCHENA GÓMEZ y REPISO RUBIO³⁹¹ han identificado los siguientes:

a) *Factores económicos*: el crecimiento económico mundial mantiene un crecimiento moderado, a excepción de las nuevas economías “tigre” del sudeste asiático, que crecerán por encima de la media –aunque actualmente están mostrando ciertos signos de agotamiento–. Por otro lado la *armonización monetaria* mundial, con el Euro a la cabeza, es una realidad imparable.

b) *Factores tecnológicos*: como se ha señalado *supra*, la revolución tecnológica está en el origen de la mutación que se está produciendo en la demanda turística.

c) *Factores Políticos*: debido a la supresión paulatina de las barreras internacionales para viajar –al menos en relación a los

³⁹⁰ Sobre este segmento de la demanda turística *vid.*, entre otros, MUÑIZ AGUILAR, D., “El turismo social como tipología turística desestacionalizadora de la empresa hotelera”, en *Cuadernos de ciencias económicas y empresariales*, nº 41, 2001, págs. 93 a 110; “Evolución histórica de la política de turismo social española”, en *Estudios turísticos*, nº 147, 2001, págs. 141 a 156; y *La política de turismo social*, Dirección General de Planificación Turística de la Junta de Andalucía, 2001; BARKIN, D., MIRANDA MONTERO, M^a J., “Las vacaciones de la tercera edad: un tipo específico de turismo”, en *Cuadernos de geografía*, nº 51, 1992, págs. 111 a 124; ARAGAY, J. J., “Turismo socio-cultural de tercera edad”, en *VII Congreso Nacional y Europeo de la Confederación Española Aulas de la Tercera Edad*, Aulas de la Tercera Edad, 1999, págs. 119 y ss; MELCHIOR NAVARRO, M., JIMÉNEZ GONZÁLEZ, V. I., RAMOS DOMÍNGUEZ, A. M., “La edad como factor contextual en el diseño de estructuras organizativas hoteleras”, en *Turismo: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza: II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 371 a 396; VILLALOBOS CABRERA, F., *La influencia del turismo social para la tercera edad en el empleo balear*, INSERSO, 1991; o TOMLJENOVIC, R. y FAULKNER, B., “Turismo y residentes de tercera edad en la Costa del Sol”, en *Annals of Tourism Research en español*, Vol. II, nº 1, 2000, págs. 22 a 44.

³⁹¹ MARCHENA GÓMEZ, M. y REPISO RUBIO, F., “Nuevas tendencias turísticas. Algunas reflexiones en torno a la promoción”, en *Planificación territorial y ordenación turística*, BIGNÉ, J. E. y LÓPEZ, D. (Dir.) et al., Publicaciones de la Universidad Jaime I, 2000, págs. 11 y ss.

nacionales de los países “ricos”–, además de la desregulación a corto plazo del transporte y de otros sectores relacionados directa e indirectamente con la actividad turística.

d) *Factores demográficos*: a las circunstancias ya mencionadas se une la disminución de la población activa en los países desarrollados, lo que favorecido la inmigración hacia estos países, estrechando, de algún modo, los lazos económicos y sociales entre países del “primer mundo” y los del “segundo” y “tercero”.

e) *Globalización y Localización*: el primero de estos factores ya ha sido analizado *supra*. En cuanto al segundo, estos autores advierten de que van a surgir “*conflictos entre identidad y modernidad [...] con la exigencia de reconocimiento de sus propios derechos por parte de grupos, definidos por características étnicas, religión, estructuras sociales, en particular.*”³⁹².

f) *Concienciación socioeconómica*: ya que cada vez es mayor la concienciación de grandes capas de la población en temas socioeconómicos y medioambientales, conciencia que aumentará progresivamente con el paso del tiempo.

g) *Entornos de vida y trabajo*: debido a la creciente congestión urbana en los países industrializados y, fundamentalmente, en los países en vías de desarrollo, a lo que habría que añadir el estrés y la falta de contacto con el entorno natural característico de las sociedades modernas.

h) *Paso de la economía de servicios a la economía de la “experiencia”*: el actual consumidor de productos turísticos persigue una experiencia *única e irrepetible*, que se adapte a sus gustos lo máximo posible, huyendo de los productos estandarizados o *en cadena*. Este nuevo turista es “[...] *un turista activo, que busca ya no el mero servicio turístico, sino la experiencia turística.*”³⁹³.

³⁹²MARCHENA GÓMEZ, M. y REPISO RUBIO, F., “Nuevas tendencias turísticas...*Op.cit*, pág. 13.

³⁹³ *Ídem*.

i) *Comercialización turística*: las nuevas tecnologías poseen un papel determinante en la comunicación y venta de los productos turísticos.

Uno de los factores que explican que el turista actual prefiera una experiencia turística original y personalizada –sobre la oferta típica de *sol y playa*– es el mayor acceso a la información especializada. Ésta está disponible para cualquier ciudadano tanto a través de la televisión (existen ya canales especializados en turismo y viajes) o la prensa escrita, como a través de las agencias de viajes e Internet, al que tienen acceso sectores cada vez mas amplios de la población. Este último medio de comunicación – que supone un auténtico salto cualitativo en esta materia– va a aumentar la independencia de los consumidores con respecto a las agencias de viajes y touroperadores internacionales ya que, a través de la red, es posible la reserva y compra tanto del medio de transporte como del alojamiento e, incluso, de la oferta complementario, pudiendo prescindir de los intermediarios tradicionales, que restan libertad de elección al consumidor turístico, limitan la oferta y encaren el producto final. En este sentido, actualmente se asiste a un auténtico proceso de “*desintermediación*” en el sector turístico³⁹⁴. Por otra parte, las pautas de comportamiento del turista están cambiando. Actualmente se está evolucionando de unas únicas vacaciones que consumen todo el periodo de descanso del turista, generalmente de un mes de duración durante el periodo estival, con una gran

³⁹⁴ Sobre este tema *vid.*, entre otros, DE PABLO REDONDO, R., *Las nuevas tecnologías aplicadas al turismo*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2004; DEL ALCÁZAR MARTÍNEZ, B., *Los canales de distribución en el sector turístico*, Escuela superior de Gestión Comercial y Marketing, Madrid, 2002; GUEVARA PLAZA, A. *et al.* , *Internet y turismo*, Editorial Miramar, Málaga, 1997; VVAA, *Las nuevas tecnologías y las condiciones de trabajo en el sector de la hotelería, la restauración y el turismo*, Oficina Internacional del Trabajo, Programa de Actividades Sectoriales, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1997; MILLÁN CAMPOS, A. y ESTEBAN TALAYA, A., “Nuevas tecnologías y comercio electrónico en turismo”, en *Economistas*, nº 92, 2002, págs. 46 a 54; MIRANDA LIMA, S., “El poder de la araña en turismo”, en *Estudios turísticos*, nº 147, 2001, págs. 157 a 168; “Internet transforma la distribución de viajes y turismo”, en *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, nº 33, 2005, págs. 61 a 68; o RASTROLLO ORILLO, Mª A., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. y ALARCÓN URBISTONDO, P., “Los intermediarios en la comercialización de los destinos turísticos a través de internet”, en *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) *et al*, Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 675 a 690.

fidelidad al destino turístico –en muchas ocasiones se trata de segundas residencias adquiridas en propiedad por el turista para el disfrute de las vacaciones anuales en familia–, y una escasa actividad por parte de éstos; a un modelo de viaje de menor duración –de tres o cuatro días a un par de semanas– pero que se va a multiplicar a lo largo del año. Este nuevo tipo de turista no emplea todo el mes de vacaciones en un mismo lugar ya que prefiere viajes de menor duración, que se repiten a lo largo del año y a destinos diversos.

Pero quizás lo fundamental en la evolución de la demanda turística tenga que ver con las diferencias motivacionales y las actividades que, una vez en el destino turístico, realizan los integrantes de los dos *modelos* turísticos analizados. En este sentido, el más antiguo de ellos, el turismo tradicional de *sol y playa* a pasado de ser característico de las clases medias y altas de la sociedad, con un elevado nivel económico e intelectual, a ser considerado, en el imaginario popular, como una actividad propia de las clases más bajas de ésta, carentes de inquietudes culturales y vitales, destructoras del entorno natural de los destinos turísticos, e incapaces de entender o respetar la cultura de los lugares de acogida. La conducta propia de este segmento turístico consiste en el disfrute pasivo de los recursos del lugar, reducidos generalmente a las playas y a actividades relacionadas con éstas, sin posibilidad de otro tipo de disfrute más allá del puramente hedonista y contemplativo. La propia configuración de la mayoría de núcleos turísticos que surgieron en España en el contexto del *desarrollismo* de los años sesenta y setenta del siglo pasado hicieron de éstos lugares en los que, fuera de la playa y del apartamento, no existían prácticamente infraestructuras u oferta complementaria –si acaso algún campo de golf– que diesen la posibilidad al turista medio de realizar algún tipo de actividad alternativa, convirtiendo el litoral español en un “*desierto cultural*” donde resultaba imposible el disfrute más *profundo* del lugar de vacaciones, como las visitas culturales, antropológicas o gastronómicas, que en muchos de estos lugares estaban, o

infravaloradas e infrautilizadas, o directamente banalizadas para un mejor consumo del turista *número o standard*³⁹⁵.

Por contraposición al turista tradicional, el nuevo modelo de turista posee una característica que lo define por encima de las demás, e incluso explica las demás: por encima de todo, el nuevo

³⁹⁵ROGER FERNÁNDEZ hace un interesantísimo análisis de la creación y consecuencias de este tipo de núcleos turísticos, que desgraciadamente tanto abundan en el litoral español: “Desde el punto de vista de la ordenación urbanística, se pueden distinguir dos grandes tipos de espacios turísticos en España. En primer lugar se identifica aquel espacio que nace yuxtapuesto a un núcleo tradicional cuyos valores excepcionalmente singulares, bien por su emplazamiento paisajístico (litoral, enclave de ladera), bien por sus valores culturales o histórico-artísticos, bien por ambas razones, fueron “descubiertos” y “colonizados”, por la demanda turística para su utilización como “base de operaciones” de la nueva actividad de ocio y descanso. Un segundo espacio turístico vendría caracterizado por la generación de una actuación *ex novo*, ocupando suelos rústicos, bien de manera planificada o de manera “espontánea”, aprovechando localizaciones territoriales vírgenes de alto valor paisajístico y razonable accesibilidad. En el primer caso, la actividad y usos se fueron introduciendo “en aluvión” (en acertada definición de Luis Morell), transformando, en sus fases iniciales, los asentamientos residenciales preexistentes por los nuevos usos de alojamiento turístico (en gran parte en régimen de arrendamiento) y por usos comerciales y terciarios, fundamentalmente de hostelería, regalos, artesanía, etc... Obviamente, esta paulatina y progresiva transformación urbana, además de los cambios culturales y de las pautas sociales que supuso, comportó un incremento, en muchos casos extremo, de los niveles de congestión urbana, sobreexplotación de servicios públicos y pérdida, al fin y al cabo, de la calidad de vida que, en principio, era el reclamo que produjo el “aluvión turístico señalado. Una segunda fase en este modelo de yuxtaposición, fue la creación de nuevos espacios contiguos a los núcleos preexistentes, normalmente generados “en mancha de aceite” y, en la mayoría de los casos, al margen de cualquier proceso de planeamiento y gestión integrada, produciéndose “solar a solar” de manera un tanto caótica, apoyándose en la red caminera existente. Pues bien, a este modelo de espacio turístico apoyado en núcleos tradicionales responden las primeras ofertas que aparecieron en el litoral español, sobre todo en el Mediterráneo, al socaire de la demanda masiva de “sol y playa” aparecida a partir de los años 60. Obviamente la razón de ser de esas actuaciones pioneras, se deriva de la limitada inversión que supone esa transformación y más en una época de escasa presencia y solvencia profesional y empresarial en el sector. El segundo modelo señalado de espacio turístico responde a una segunda etapa del proceso de desarrollo del Sector, al haberse consolidado y fortalecido el tejido empresarial y haberse cualificado la demanda en solicitud de productos más puros y específicos de ocio recreativo y vacacional. Estos espacios de creación *ex novo*, respondieron, en términos generales, a modelos planificados de manera global, si bien en la mayor parte de ellos, no siempre tramitados ni ajustados a la legalidad vigente, lo que supuso la aparición de conjuntos urbanos más homogéneos y ordenados de vivienda destinados a segunda residencia o a alojamientos de temporada, bien apartamentos u hoteleros, que respondían (y responden) al término de “Urbanizaciones” derivado de sus orígenes y que, a causa de esa mayoría ejecución “un tanto marginal a la legalidad vigente”, suelen presentar déficits de dotaciones públicas y servicios, así como insuficiencias de accesibilidad en sus fases más desarrolladas que, en muchos casos, han llegado a suponer un grave problema para su utilización actual de manera razonablemente eficaz. [...] Otro aspecto diferencial que identifica a los dos modelos de espacios turísticos hasta aquí señalados sería el que hace referencia a sus características sociológicas. En el primer modelo no solo se ha producido un trascendental y completo cambio social de los modelos productivos tradicionales (agricultura, pesca, ganadería...) hacia la hostelería, construcción, terciario, sino que la “cohabitación” de la población autóctona con la foránea, produce que la desestacionalización ocasionada en los “fuera de temporada” no genera la desertización que comporta en el de “Urbanización”. [...] Estos son, en definitiva, los modelos sintéticos de espacios turísticos que desde la instrumentalidad legislativa en materia urbanística, deben ser contemplados para poder ordenarlos o reconducirlos hacia su mejora, en el caso de los ya existentes.” ROGER FERNÁNDEZ, G., “El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico”, en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, DAVID BLANQUER CRIADO (Dir.) et al. , Tirant Lo Blanch/Fundación Cañada Blanch, 2002, págs. 51 y ss.

turista no quiere ser un “*turista*”³⁹⁶. Es decir, el turista actual reniega de su estereotipo tradicional y prefiere identificarse con la figura del *viajero*, respetuoso con las demás culturas, capaz de pasar desapercibido en los lugares que visita y con una capacidad extraordinaria para apreciar lo nuevo y diferente. Su ideal serían los viajeros románticos que realizaban el “*Grand Tour*” durante el siglo XIX, caracterizados por su buen gusto y refinamiento³⁹⁷. La motivación de este nuevo turista ya no sería exclusivamente hedonista o contemplativa, sino que incluye un componente cultural, de *aprendizaje vital*, a través de nuevas experiencias que le hagan crecer interiormente. Por tal razón huye de los centros turísticos tradicionales para explorar lugares más lejanos o exóticos, lo más diferentes posible a su entorno socio-cultural habitual³⁹⁸. El integrante de esta nueva demanda turística suele pertenecer a las clases medias-altas y altas de la sociedad, con un poder adquisitivo que le permite un amplio abanico de opciones a la hora de preparar sus vacaciones fuera de casa. Pero, al igual que necesita recursos económicos para viajar a esta clase de destinos turísticos, el nuevo turista necesita asimismo un nivel cultural medio-alto, que implica generalmente una serie de inquietudes imprescindibles tanto para demandar como para disfrutar de este tipo de viajes.

Los motivos que impulsan a estos sujetos a cambiar las pautas tradicionales de disfrute del tiempo libre son fundamentalmente dos. En primer lugar, la cultura eminentemente urbana y tecnificada en las que se desenvuelven, dominada por los productos fabricados en serie, impersonales, *sin alma*, provoca un anhelo de volver a la esencia de las cosas, de dejar a un lado la cultura visual, hueca y superficial típica de la era postmoderna,

³⁹⁶ URRY, J., *Op.cit.*, 1990; ROJEK, Ch., “Un mundo maravilloso”, en la *Revista de Occidente*, nº 193, 1997, págs. 56 a 69. *Cit* IVARS, J. A., *Planificación turística... Op.cit.*, pág. 61.

³⁹⁷ Sobre estos viajeros *vid.* ISEAS, A., “Relato de viajes y reescritura historiográfica en “Grand Tour””, en *Anuario de letras*, Vol. XXXVII, 1999, págs. 301 a 314; RODRÍGUEZ RUÍZ, D., “Los viajeros del Grand Tour”, en *Descubrir el arte*, nº 29, 2001, págs. 70 a 75; BAS MARTÍN, N., “El grand tour de Cavanilles en el París del siglo XVIII”, en *Debats*, nº 85, 2004, págs. 106 a 116; o LAVAUUR, L., “El siglo del “Grand Tour””, en *Estudios turísticos*, nº 104, 1989, págs. 49 a 82; entre otros.

³⁹⁸ Para este segmento turístico el grado de exotismo de un lugar no tiene que depender necesariamente de la distancia a su residencia habitual. Tanta satisfacción puede reportarles visitar el sudeste asiático como un pequeño pueblo del Pirineo aragonés. Lo relevante sería la diferencia con su entorno habitual, independientemente de donde se encuentre ubicado.

que posee una bonita fachada pero casi nada en su interior. Se busca lo *auténtico*, el producto no estandarizado, lo diferente; que sólo se encuentra en lugares exóticos y alejados de la gran ciudad, sin apenas contacto con la vida moderna, y que permiten un conocimiento auténtico de la cultura que se visita, lejos de los complejos turísticos aislados –pertenecientes normalmente a inversores extranjeros– que se crean de espaldas a la población autóctona³⁹⁹. En segundo lugar, en una sociedad donde –tras

³⁹⁹ Aunque, como advierte IVARS BAIDAL “[...] al mismo tiempo se acepta lo inauténtico y artificial como objeto de atención del turista (desde parques a museos temáticos y muchas otras manifestaciones en torno a un “tema”).”, “Ambas tendencias convergen en las pautas de consumo “posturísticas” que posibilitan la comercialización de los atractivos culturales e históricos, [...] de acuerdo con una creciente explotación comercial de la cultura [...] que se enmarca desde una óptica más genérica que integra las actividades recreativas y turísticas en “el paso de una concepción del ocio vinculada a la idea de gratuidad individual a una concepción del ocio vinculada a la idea de posibilidad de negocio [...]”, “las nuevas ofertas recreativas se localizan preferentemente en ámbitos urbanos y periurbanos [...] donde desarrollan una función turística de grado variable según la proyección turística la ciudad, la capacidad de atracción de cada oferta recreativa, su orientación turística y su grado de integración y posicionamiento en la oferta turística general de la ciudad.[...]”, “la revalorización de recursos está ligada a la aplicación de técnicas de interpretación en las que la adaptación de nuevas tecnologías y la tematización ocupan un lugar muy significativo. Se trata de técnicas de interpretación que incorporan a su tradicional carácter pedagógico y divulgativo una creciente orientación hacia el entretenimiento y la diversión, de modo que existe el riesgo de vulgarizar los recursos culturales o naturales que son utilizados por el consumo turístico [...]”, “En semejantes coordenadas de “falsificación del tiempo y del espacio” [...] se inscribe el concepto de parque temático en una etapa de auge en Europa que cabría explicar sintéticamente a partir de los siguientes factores: la demanda de nuevas experiencias por parte de los turistas, en particular de nuevas sensaciones; la posibilidad de evadirse y aprovechar al máximo el tiempo libre en el menor tiempo y espacio posibles; el aumento de la renta disponible para actividades de ocio y la multiplicación de viajes a lo largo del año; la incorporación de nuevas tecnologías; la influencia de las estrategias de internalización de los grandes operadores (Disney, Universal, Warner, etc.) y, específicamente, el impacto de Disneyland Paris en Europa; y, por último, la existencia de incentivos públicos para este tipo de inversiones como contrapartida de las economías externas positivas que pueden generar.”, “[...] cabe referirse a los parques temáticos como una manifestación más de las nuevas dinámicas de consumo y producción turísticas, pero fundamentalmente arraigadas en el consumo de masas. De hecho, hay autores que consideran que los parques temáticos y de ocio consagran el afianzamiento del turismo de masas, “la supremacía del espacio urbano sobre el rural, de la imagen sobre la escritura, de la tribalidad sobre la individualidad [...]”. IVARS, J. A., *Planificación turística... Op.cit*, págs. 60, 66, 67 y 68. En el mismo sentido, MARCHENA GÓMEZ, y REPISO RUBIO afirman “[...] sin temor a equivocarnos que nuestro mundo sufre una ambigüedad, reflejada inevitablemente en las preferencias del consumidor turístico, entre globalización y localización. [...] En este sentido, la autenticidad (en lo cultural, lo medioambiental, lo patrimonial, etc.) y la singularidad de nuestro producto podrá satisfacer las necesidades más localistas, siempre y cuando al mismo tiempo seamos capaces de ofrecer unos estándares (en calida, en servicios, en instalaciones) globales. ¿Qué queremos decir con esto? Simplemente, que la gran baza que podemos ofrecer a nuestro exigente turista, que ya ha probado otros destinos, que ha incrementado su movilidad y que mediante procedimientos telemáticos ya a tenido una primera toma de contacto con nuestro producto, el verdadero atractivo promocional radica en una oferta que signifique una verdadera experiencia turística, auténtica, lejos del cartón piedra o de los fuegos de artificio. En el caso de la totalidad del territorio español, esta autenticidad cultural sabemos que es característica de nuestro país, aunque quizás no esté siendo actualmente comercializada al exterior. El legado patrimonial, histórico, artístico, filológico e incluso filosófico de España carece de una perfecta difusión internacional del estilo de otros países, como Francia o Italia, y ese es un camino que aún debemos recorrer, máxime cuando el modelo de “sol y playa” apunta a una clara tendencia al agotamiento [...]”. MARCHENA GÓMEZ, M. y REPISO RUBIO, F., “Nuevas tendencias turísticas... Op.cit, pág. 18.

décadas dividida entre aquellas clases que gozaban de una situación económica que les permitía tener sus necesidades básicas cubiertas y las que no— la *igualación* social y económica, es, al menos en los países del “primer mundo”, una realidad, de modo que la práctica totalidad de la población goza de capacidad económica suficiente que le permite disfrutar de su tiempo libre, este tipo de turismo es utilizado como un instrumento *elitista*, que va a permitir a sus practicantes diferenciarse de los demás, dándoles la posibilidad de ser individuos “especiales” dentro de la masa, de ser diferentes y por ello “superiores” a los demás.

Volviendo al comentado anhelo por lo *auténtico*, éste va a tener una consecuencia trascendental para todo el sector: la introducción del *elemento medioambiental* en la experiencia turística. Este elemento va a tener un doble “protagonismo” en la configuración del sector turístico. Por un lado, el nuevo turista desea estar en contacto directo con la naturaleza ya que su relación con ella en su entorno habitual es mínima. Esta es la razón por la que le interesan destinos turísticos donde se pueda disfrutar de la naturaleza en su estado original, y explica el auge actual de las modalidades turísticas vinculadas con la naturaleza, como el *ecoturismo*, el turismo rural y el *turismo activo*⁴⁰⁰. Por otro lado, el protagonismo que posee el factor medioambiental en la elección del destino turístico se debe a la *conciencia medioambiental* de este nuevo segmento de la demanda turística. Desde la década de los setenta del siglo pasado la idea de que el medio natural es extraordinariamente frágil y vulnerable frente a la intervención humana ha calado en la conciencia de ciertos sectores sociales, cada vez más amplios, que en su mayoría coinciden con los integrantes de esta nueva demanda turística. Por esta razón, a la hora de elegir el lugar donde pasar sus vacaciones este nuevo turista va a tener muy en cuenta el estado de conservación del entorno natural del destino turístico, rechazando lugares con un entorno degradado y decantándose por aquellos en los que la conservación de la naturaleza es un objetivo prioritario,

⁴⁰⁰ En esta última modalidad se conjugan dos de las motivaciones más importantes para los cambios de la demanda turística: el contacto con la naturaleza y el mantenimiento de la forma física a través de actividades deportivas divertidas, sugestivas y socializadoras.

“premiando” así los destinos que se preocupen por la conservación del medio ambiente, y “castigando” a los que no lo hacen⁴⁰¹. Tanto los poderes públicos como el sector privado deben ser conscientes de esta situación, hasta el punto de que deben considerar el gasto en protección de la naturaleza con una inversión en recursos turísticos ya que, a la larga, no existirá producto turístico rentable sin un entorno natural en buenas condiciones. Esta es una idea que inspira la normativa autonómica sobre municipios turísticos –mayor financiación para mejorar la calidad de los servicios turísticos, entre los que está su entorno natural– y una de las ideas base de este trabajo, que como tal será desarrollada extensamente a lo largo de sus páginas.

Todas estas nuevas tendencias de la demanda turística han sido comparadas por POON y IOANNIDES Y DEBBAGE⁴⁰² con el sistema de producción *posfordista*. Este sistema posee una serie de características, entre las que destacan “[...] *una clara orientación de la producción hacia los gustos del consumidor; surgimiento de operadores turísticos especializados; creciente aplicación de tecnologías de la información que permiten productos más flexibles y adaptados al cliente; mantenimiento de las economías de escala; la integración horizontal y vertical da paso a fórmulas de integración diagonal (apoyadas en las nuevas tecnologías, las empresas amplían su gama de actividades a aquellas en las que pueden obtener sinergias con la suya principal, como ocurre con los operadores turísticos en relación al paquete turístico, seguros de viaje, servicios financieros, etc.); niveles de competencia evaluados a partir de la calidad, innovación y “value for money”; segmentación de productos según las exigencias del mercado; proliferación de marcas diferenciadas; progresiva introducción de la gestión ambiental en las empresas; coexistencia de empleados preparados,*

⁴⁰¹ Para IWAND se ha pasado de las tres “s” tradicionales de la demanda turística alemana: *sun, sea y sand* (sol, mar y arena) a las nuevas “s”: *security* (seguridad), *sanitation* (higiene) y *satisfaction* (experiencia satisfactoria en relación a las previas expectativas). Además, propone que las tres “s” del futuro sean *sustainability* (sostenibilidad), *solar energy* (energía solar) y *solidarity* (solidaridad). IWAND, conferencia dictada en la ITB de Berlín, 1999. Cit IVARS, J. A., *Planificación turística...Op.cit*, pág. 64.

⁴⁰² URRY, J., *Op.cit*; IOANNIDES, D. y DEBBAGE, K., *Op.cit*. Cit IVARS, J. A., *Planificación turística...Op.cit*, págs. 62 y 63.

*funcionalmente flexibles, y trabajadores con preparación deficiente; recursos humanos cada vez más valorados por su papel crucial en la producción turística.”*⁴⁰³.

En cualquier caso, no debe olvidarse que actualmente no existe una única demanda turística, como antaño, sino *demandas turísticas*, tantas como grupos de intereses y gustos puedan existir en las sociedades actuales. Así ocurre en el caso español, donde el incremento de prácticas turísticas “novedosas” no ha tenido como consecuencia inmediata una disminución en el turismo tradicional de *sol y playa*⁴⁰⁴. Por esta razón, los oferentes de productos turísticos, tanto públicos como privados no, pueden quedarse anclados en la oferta tradicional de turismo de *sol y playa*, de escasa calidad y nulo respeto medioambiental, y cuya rentabilidad va disminuyendo con el paso del tiempo debido a que es un modelo turístico que, aunque mantenga aún su carácter hegemónico, va perdiendo adeptos paulatinamente –y los que conserva poseen cada vez un menor nivel de gasto–. Los destinos turísticos están obligados a *diversificar* y *desestacionalizar* su oferta si quieren beneficiarse de estos nuevos turistas. Pero deberán tener siempre muy en cuenta que se trata de un segmento

⁴⁰³ En el mismo sentido opina ROGER FERNÁNDEZ al señalar que “[...] es a partir de la década de los 80 cuando comienza a consolidarse este nuevo modelo de desarrollo turístico basado en la sostenibilidad del producto y apoyado en tres ejes principales: un “modelo abierto” en el cual el territorio se ordena y se pone en valor de manera integrada (urbanización y naturaleza, espacios llenos y vacíos), una apuesta por la baja-media intensidad (que nunca debe pasar de la 100 plazas por hectárea neta ni las 20 aplicadas al territorio globalmente afectado) y una oferta diversificada del producto, tanto en tipologías (apartamentos, hoteles, villas...), como actividades complementarias (deporte, cultura, naturaleza...) y segmentación social de la demanda (jóvenes, tercera edad...). [...] basado en la intencionada puesta en valor del espacio sobre el que se desarrolla de manera específica y singularizada, en la fijación de nuevos estándares de baja y media densidad y en la apuesta por la desestacionalización, lo que implica diversificación de la oferta, tanto de alojamiento como complementaria.” ROGER FERNÁNDEZ, G., “El urbanismo y la ordenación...*Op.cit.*, pág. 51.

⁴⁰⁴ Así lo pone de manifiesto RUBIO LÓPEZ, para quien “A pesar de que viene diciéndose que el turismo de *sol y playa* masivo está dando síntomas de agotamiento, nos encontramos con datos extraídos de diversas investigaciones que ponen en entredicho tal afirmación. Así, un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) referido al comportamiento de los españoles ante las vacaciones, se recoge que “...un 58% (de los españoles que realizaron algún viaje turístico) elige la costa o la proximidad a ella para pasar sus vacaciones y un 32% menciona el clima como uno de los motivos principales que les lleva a preferir un determinado lugar”. De igual forma, un estudio de l’Agència Valenciana de Turismo basado en los datos de la Travel and Tourism Intelligence, refleja que el turismo de “*sol y playa*” es el motivo principal para la realización de viajes de recreo y ocio. [...] En la Comunidad Valenciana, un hecho que contrasta con la hipótesis expuesta de agotamiento de este tipo de turismo sería el incremento prácticamente continuado de establecimientos hoteleros en el litoral y de pernoctaciones en este tipo de establecimientos [...]”. RUBIO LÓPEZ, D., *Gestión integral de playas*, Síntesis/Agència Valenciana del turisme, 2003, pág. 31.

de la demanda turística muy exigente con la calidad del producto –ya que poseen una gran experiencia en esta materia–, con la relación servicios-coste –porque el acceso a las nuevas tecnologías de la información les permiten comparar el precio de la oferta turística de todo el planeta en tiempo real y sin necesidad siquiera de salir de su hogar–, con la protección del entorno –por la conciencia medioambiental característica de este segmento de la sociedad–, e, incluso, con el respeto a la cultura autóctona, con las condiciones laborales de la población local y con su participación en los beneficios económicos y sociales que tales instalaciones puedan reportar a la población de acogida⁴⁰⁵.

Sin embargo, el denominado “*posfordismo turístico*” está dando aún sus primeros pasos, ya que se trata de un fenómeno muy reciente⁴⁰⁶ –en España se inició en la década de los noventa del siglo pasado– y está compuesto por un sector de la demanda que, aunque aumenta de manera exponencial año tras año, todavía constituye un porcentaje pequeño en relación al volumen total de demanda turística. Por ello subsiste la necesidad de reordenar los destinos turísticos tradicionales, tanto para que sigan atrayendo turistas de *sol y playa* como para que vayan adaptándose

⁴⁰⁵ Es muy habitual que los grandes “resorts” turísticos instalados en el Caribe o en países subdesarrollados tengan una incidencia en la economía local prácticamente nula, cuando no son directamente perjudiciales para ésta. En muchos casos, estos enclaves turísticos se construyen con inversión extranjera, en zonas deshabitadas lejanas a los núcleos de población autóctona, sin infraestructuras que beneficien a la población, ya que sólo se construyen las vías de comunicación necesarias que conecten el aeropuerto o puerto más cercano con el enclave; sin un tratamiento adecuado de los residuos generados por tales instalaciones, que llegan incluso a contaminar el hábitat natural de numerosas especies de flora y fauna; y, lo más importante, no proporcionan trabajo a la población local porque la gran mayoría de empleos cualificados –e incluso en ciertas ocasiones todos los empleos– son realizados por extranjeros contratados fuera del lugar de ubicación del recurso turístico. La OMT/WTO ha establecido una serie de recomendaciones para que este tipo de instalaciones turísticas sean beneficiosas tanto social como económicamente para las poblaciones de acogida, a la vez que respetan el entorno natural, en la *Agenda para planificadores locales. Turismo sostenible y gestión municipal. Edición para América Latina y el Caribe*, VVAA, Organización Mundial del Turismo, 1999, *in totum*.

⁴⁰⁶ “Estas circunstancias [...] conducen a los autores a descartar el concepto de posfordismo aplicado al turismo porque supone un cambio radical que no se ha producido y a preferir el término de neofordismo, expresivo de la coexistencia de las situaciones arriba descritas: preformistas, fondistas y posfordistas.”, “Sin duda, a la hora de valorar el alcance de las nuevas dinámicas en el consumo y la producción en los espacios turísticos españoles, parece que el concepto de neofordismo se ajusta mejor a la realidad [...]. El neofordismo no implica la primacía de los modos de producción fordista, más bien constituye un concepto integrador de la diversidad de las fórmulas de producción. [...]”, además “también puede afirmarse [...] que las fórmulas fordistas propias del turismo de masas se sostienen por el mantenimiento de la competencia basada en los precios turísticos dirigidos a segmentos mayoritarios de la sociedad, mientras que los cambios más acusados en el consumo turístico se producen en los segmentos correspondientes a la clase media-alta, con menor volumen en el mercado turístico actual.” IVARS, J. A., *Planificación turística... Op.cit.*, págs. 73 y 74.

progresivamente a las nuevas exigencias del mercado y los nuevos tiempos nos les *sorprendan* en un estado de obsolescencia que genere su ruina a medio y largo plazo⁴⁰⁷. Este será el objetivo de esta tesis, proponer instituciones jurídicas que permitan adaptar nuestros *municipios turísticos* a la nueva realidad social y económica que se refleja en la demanda turística actual.

B. La distribución de la demanda turística mundial.

Las llegadas de turistas internacionales se han triplicado en veinte años, pasando de los 222 millones de llegadas de turistas internacionales registrados por la Organización Mundial del Turismo (OMT/WTO) en 1975 a los 715 millones en 2002. Según esta organización internacional, en 2006 se llegó a los 846 millones de turistas internacionales. En cuanto al volumen total de ingresos por turismo, se ha pasado de 102.000 millones de Dólares en 1980 a 464.000 millones en el año 2001. Para apreciar mejor el crecimiento del sector turístico internacional se puede tomar como ejemplo su tasa de crecimiento medio anual desde 1950 hasta 2020⁴⁰⁸. Éstas fueron: de 1950 a 1970, del 9,9%; de 1970 a 1980, del 5,7%; de 1980 a 1990, del 4,7%; de 1990 a 1995, del 3,2%; de 1995 a 2000, del 3,4%; y se prevé que sean de 2000 a 2010, del 4,2%; y de 2010 a 2020 del 4,5%.

⁴⁰⁷ Así lo cree también ROGER FERNÁNDEZ, que advierte de que “[...] *se está consolidando un nuevo modelo turístico de mayor “cualidad” y complejidad, cuyas pautas de ocupación espacial son mucho más selectivas y, para lo cual, no pueden seguir utilizándose las técnicas clásicas de la ordenación urbanística y de la planificación física del territorio, exigiéndose una nueva forma de regulación instrumental que permita garantizar, razonablemente, la solvencia y corrección de los nuevos desarrollos. Por otro lado, la existencia de “viejos espacios turísticos” herederos del tradicional modelo masivo de “sol y playa” y su trascendental dimensión e importancia, exigen su mantenimiento y conservación y, en la medida de lo posible, su mejora y rehabilitación, reconduciéndolos mediante la aplicación de técnicas de intervención específicas (del tipo de Reforma Interior), hacia modelos más equilibrados y cualificados, en virtud de las nuevas demandas sociales.*” ROGER FERNÁNDEZ, G., “El urbanismo y la ordenación...*Op.cit*, pág. 53.

⁴⁰⁸ Se trata de la previsión realizada por la Organización Mundial del Turismo en *Turismo, panorama 2020, Previsiones mundiales y perfiles de los segmentos de mercado*, Vol. VII, 2002.

La demanda turística internacional se caracteriza por sus “*enormes desigualdades en la repartición internacional de los flujos turísticos*”⁴⁰⁹. Así, mientras que los países subdesarrollados no llegan a un tercio del total de llegadas de turistas internacionales en el mundo; regiones como Europa gozan de una cuota de mercado del 59%, lo que le convierte en un destino preponderante a nivel mundial⁴¹⁰. En cuanto a la clasificación de los diez países turísticos más importantes⁴¹¹, en primer lugar lo ocupa Francia con 75 millones de llegadas turísticas, y le siguen España, con 52 millones; Estados Unidos, con 46 millones; China, con 42 millones; Italia, con 37 millones; Reino Unido, con 25 millones; México, con 20 millones; Rusia, con 19,8 millones; Austria con 19,3 millones (2,6%); y Canadá, con 19 millones⁴¹². En el caso concreto de España, en 2004 recibió un total de 85,9 millones de visitantes, de los cuales 52,4 millones eran *turistas* (“visitantes que pernoctan”, como los define la Organización Mundial del Turismo), y 33,5 millones visitantes de un día.

⁴⁰⁹ VELLAS, F., *Economía y Política del Turismo Internacional*, Síntesis/Fundación Gaspar España CETT, 2004, pág. 29.

⁴¹⁰ Sin embargo, el porcentaje de ingresos turísticos con respecto al total es de tan sólo el 50 %, ya que regiones como Asia del Este y el Pacífico gozan de unos ingresos proporcionalmente más altos en relación a su cuota de mercado, debido fundamentalmente al mayor porcentaje de turistas de negocios y de alto poder adquisitivo. Por el contrario, Europa se beneficia del *regionalismo* en la demanda turística, ya que cerca de tres cuartos del turismo internacional corresponden a desplazamientos de residentes en la misma región geográfica. *Ídem*, págs. 29 y 31.

⁴¹¹ Datos elaborados a partir del *Compendium of tourism statistics (Data 2000-2004)*, Organización Mundial del Turismo, 2006.

⁴¹² Sin embargo, esta clasificación cambia si se atiende al *volumen de ingresos* turísticos obtenidos por cada país. En este caso la clasificación la encabezan los Estados Unidos, con 72,3 mil millones de Dólares; España, con 32,9 mil millones de Dólares; Francia, 30 mil millones de Dólares; Italia, 25,8 mil millones de Dólares; China, 17,8 mil millones de Dólares; Alemania, 17,2 mil millones de Dólares; Reino Unido, 16,3 mil millones de Dólares; Canadá, 10,8 mil millones de Dólares; Austria, 10,1 mil millones de Dólares; y Grecia, con 9,3 mil millones de Dólares.

C. Características de la demanda turística española.

Para analizar la demanda turística española es necesario distinguir entre turistas nacionales y extranjeros⁴¹³. Comenzando por los turistas extranjeros que visitan España, su media de edad se encuadra en el segmento que va de los 25 a los 64 años (el 60% de los turistas), predominando el segmento que va desde los 25 a 44 años. En la mayoría de tramos –a excepción del que llega hasta los 24 años– predominan los hombres sobre las mujeres. En cuanto al origen de los turistas extranjeros, predominan claramente los europeos, con casi el 93% del total, concentrando cinco países europeos casi el 70% de la demanda turística total: Alemania, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido.

La motivación de estos turistas es principalmente el ocio y las vacaciones –el 85% del total de extranjeros tuvieron estos factores como principal motivación para viajar a España–, eligiendo principalmente las zonas del litoral, por lo que se puede llegar fácilmente a la conclusión de que el turismo convencional o de “sol y playa” es aún la modalidad turística predominante a nivel nacional, atrayendo a los turistas principalmente por la excelentes

⁴¹³ Así lo hace ESTEBAN TALAYA, A., “La demanda turística”, en *Planificación territorial y ordenación turística*, BIGNÉ, J. E. y LÓPEZ, D. (Dir.) et al., Publicaciones de la Universidad Jaime I, 2000, págs. 79 y ss; cuyos datos van a constituir la base de este epígrafe. De esta misma autora “Modelos de la demanda turística en España: segmentación por países de procedencia”, en *Mediterráneo económico*, nº 5, 2004, págs. 81 a 101. Vid. asimismo USACH DOMINGO, J., “Análisis de los flujos interregionales de la demanda turística interna española”, en *Estudios turísticos*, nº 136, 1998, págs. 27 a 44; ROMERO DEXEUS, C. y PRADO MASCUÑANO, J., “La medición del gasto turístico en la Europa del euro: el caso español”, en *Información comercial española (ICE): revista de economía*, nº 798, 2002, págs. 63 a 74; FUERTES EUGENIO, A. M^a y FERNÁNDEZ MONTORO, V., “Evolución de las variables económicas más significativas en el estudio de la demanda internacional de turismo no residente en España”, en *La diversificación y la desestacionalización del sector turístico: IV Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al., Tirant Lo Blanch, 2002, págs. 641 a 654; PÉREZ MIRA, J. M. y SANCHO, A., *Un análisis microeconómico de la demanda de turismo en España*, Instituto Valenciano de Estudios Turísticos, 1992; MARTÍNEZ CASINELLO, R., “Aproximación al estudio del sector turístico almeriense: análisis de la oferta y de la demanda en temporada alta”, en *Estudios turísticos*, nº 7, 2001, págs. 81 a 92; PARDELLAS DE BLAS, X. X., “Cambios en la demanda turística en los 90 y perspectivas hacia 2006”, en *Turismo cultural y ambiental*, PARDELLAS DE BLAS, X. X. (Coord.) et al., Universidad de Vigo, 2003, págs. 43 a 60; o LÓPEZ I PALOMEQUE, F., “Geografía del turismo en España: una aproximación a la distribución espacial de la demanda turística y de la oferta de alojamiento”, en *Documents d'anàlisi geogràfica*, nº 13, 1988, págs. 35 a 64; o CALLEJO GALLEGU, J., VIEZMA ROJAS, A. y GUITIERREZ BRITO, J., *Transformaciones de la demanda turística española: apuntes prácticos*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2004, entre otros.

condiciones paisajísticas y climatológicas. En el otro extremo, sólo un 6% de los extranjeros que entran en España lo hacen por motivos de negocios o trabajo. En relación al medio de transporte utilizado, se sitúan en un lugar preeminente el avión y el coche particular (copando el 94% de los desplazamientos realizados). Y en cuanto a la organización de su viaje, un 46% de los visitantes extranjeros contaban con un paquete de viaje completo contratado a través de agencias especializadas, un 18% solo contrata el alojamiento, transporte o ambas cosas pero no la alimentación; y el 27% no tiene hecha ningún tipo de reserva. Los turistas extranjeros suelen viajar en grupos pequeños y familiares, de hasta cinco personas, aunque predominan las parejas –43% del total–.

En cuanto al alojamiento, los turistas extranjeros optan principalmente por hoteles y similares, con un 53% del total de pernoctaciones. En materia de alojamientos extrahoteleros predominan los apartamentos, tanto alquilados como en régimen de propiedad o multipropiedad (30% del total), y los campamentos de turismo o *campings* (5%). La duración del viaje se sitúa entre las 8 y 15 noches (41%), aunque también abundan las estancias de entre 3 y 7 noches (37%), resultando la duración media de estos viajes en casi 14 noches, reduciéndose a 6 noches en el caso de turistas alojados en establecimientos hoteleros. El gasto medio por día y turista se sitúa en torno a los 39 euros. Los principales destinos de estos turistas son los núcleos costeros del Mediterráneo (Andalucía, Valencia, Murcia, Cataluña e Islas Baleares) y las Islas Canarias (85% del total). Sin embargo, las pernoctaciones en establecimientos hoteleros se van a concentrar en las zonas de Andalucía, Islas Canarias y Baleares, Valencia, Cataluña y Madrid, con un 97% del total⁴¹⁴. Incluso en lo que respecta a las llegadas de turistas por vía aérea, estas seis Comunidades Autónomas gozan de un porcentaje aún mayor, que

⁴¹⁴ El resto de regiones españolas tienen una cuota de participación en el turismo internacional muy por debajo de las principales regiones turísticas, llegando, en el caso de las pernoctaciones en hoteles y similares a cuotas inferiores al 1% de forma individual.

alcanza el 98% del total de viajeros que visitan España usando el transporte aéreo⁴¹⁵.

Por último, como dato quizás más importante tanto para el sector turístico como para los poderes públicos, está el *grado de satisfacción* obtenido por los turistas extranjeros en su visita a España. En términos generales, el grado de satisfacción es muy alto, valorando positivamente la hospitalidad de los españoles y la calidad de los alojamientos, y negativamente los precios y la contaminación acústica.

En segundo lugar, los turistas nacionales son mayoritariamente jóvenes, con una edad que oscila entre los 25 y 44 años (36% del total), pero, a diferencia de lo que ocurría en el caso de los turistas extranjeros, hay un cierto predominio de las mujeres sobre los hombres. Las principales zonas de emisión de turistas nacionales son la Comunidad de Madrid, Andalucía, Valencia, Cataluña y Castilla León⁴¹⁶. Sus motivaciones son, al igual que ocurre con los turistas extranjeros, principalmente el ocio y las vacaciones (70%), viniendo a continuación la visita a familiares y amigos (20%). Por último, los negocios y el trabajo incitan a viajar a sólo un 7,5% de los turistas españoles.

El medio de transporte utilizado mayoritariamente por los turistas nacionales es el vehículo particular, que copa el 75% de los desplazamientos, mientras que el avión es utilizado solamente en el 11% de las ocasiones⁴¹⁷. Los españoles organizan menos sus viajes que los turistas extranjeros que nos visitan, haciéndolo sólo en un 6% de las ocasiones si se trata de paquetes completos, y en

⁴¹⁵ Las llegadas de turistas por vía aérea se reparten en tres núcleos fundamentales: Baleares, Canarias y Madrid acaparan aproximadamente el 20% del total de llegadas; Andalucía y Cataluña en torno al 10%. Las demás Comunidades Autónomas, a excepción de la Comunidad Valenciana, cuentan con participaciones muy reducidas.

⁴¹⁶ ESTEBAN TALAYA distingue entre “zonas con alto porcentaje receptivo y emisor interno” (Canarias, Galicia y Andalucía), “zonas con alto porcentaje receptivo y bajo emisor interno” (Cantabria, Baleares y Castilla-La Mancha), “zonas con alto saldo receptivo” (Castilla-León, Comunidad Valenciana y Extremadura), “zonas con un saldo equilibrado” (Aragón, Asturias, Cataluña, Navarra, La Rioja y Murcia) y “zonas con bajo saldo receptivo” (Madrid y País Vasco). ESTEBAN TALAYA, A., “La demanda turística...*Op.cit*, pág. 82.

⁴¹⁷ Aunque el establecimiento de líneas aéreas de bajo coste (*Easyjet, Ryanair, Vueling...etc*) esta haciendo que este porcentaje aumente sensiblemente.

un 10% adicional si se realizan reservas de transporte, alojamiento o ambos. Si el destino se encuentra en el extranjero este porcentaje se eleva hasta el 32 y 26% respectivamente. También, a diferencia de los turistas extranjeros, los turistas nacionales se alojan de manera mayoritaria en casa de familiares y amigos (43%), siendo la tasa de alojamiento en establecimientos hoteleros y similares de sólo el 23%, de apartamentos alquilados o en propiedad del 25% y de *campings* del 6%. Como en el caso de los turistas extranjeros, el grupo de turistas nacionales suele ser reducido y familiar (parientes, amigos, parejas...*etc.*), en número no superior a cinco.

La estancia media se sitúa entre 1 y 3 noches en caso de viajes de corta duración y entre 8 y 15 noches los de larga duración, siendo la estancia media de los españoles en establecimientos hoteleros de sólo 3 noches, y estando los principales destinos dentro del propio país (91% del total de viajes turísticos). Como en el caso de los turistas extranjeros, los turistas nacionales se decantan por el litoral español, optando principalmente por las regiones de Andalucía, Comunidad Valenciana y Cataluña (50% del total de viajes); siendo las zonas con mayor número de pernoctaciones hoteleras Andalucía (19%), Cataluña (16%), Comunidad Valenciana (14%), Madrid (8%), Canarias (7%) y Baleares (6,6%)⁴¹⁸.

⁴¹⁸ Esta autora, utilizando los datos que se acaban de referir, realiza una serie de consideraciones sobre la demanda turística española muy interesantes: “*La demanda turística española posee en su conjunto una capacidad de redistribución que disminuye los efectos negativos de coyunturas poco favorables, permitiendo un crecimiento prácticamente continuo. [...] sigue manteniendo los mismos factores determinantes desde hace tres décadas y sólo ciertas variaciones de su sensibilidad a alguno de ellos provocan fluctuaciones periódicas negativas. La irregularidad [...] en su distribución se debe a los efectos de la estacionalidad y la concentración espacial origen/destino. [...] conviven heterogeneidad (motivaciones, consumos y servicios) y homogeneidad o especialización (mercado vacacional de sol y playa). [...] La tendencia hacia el futuro de la demanda turística española se muestra más expansiva en su componente internacional que nacional, estimando incluso para esta última un período de disminución. [...] Las zonas de destino preferidas de la demanda turística española nacional e internacional son y seguirán siendo las tradicionales, que con ligeras modificaciones, acogerán, aproximadamente, al 84% de los turistas y al 60% de los viajes de los españoles.*” ESTEBAN TALAYA, A., “La demanda turística...*Op.cit.*, págs. 86 y 87.

D. La demanda turística andaluza.

En la Comunidad Autónoma andaluza la actividad turística posee una importancia capital para su economía⁴¹⁹. En el año 2005 más de 23 millones de turistas visitaron Andalucía, lo que generó unos ingresos de 14 millones y medio de euros en esta Comunidad Autónoma y 206.000 puestos de trabajo (144.000 directos y 62.000 indirectos). El origen de los turistas que visitan Andalucía es fundamentalmente europeo (32,6%), seguido muy de cerca por los turistas del resto de España (32,5%) y del resto de Andalucía (27,5%). Lejos de éstos se sitúan los turistas procedentes del resto del mundo (7,3%).

Los principales mercados emisores europeos hacia Andalucía son el Reino Unido, Alemania, Francia y Portugal. La mayoría de turistas extranjeros que visitan Andalucía se alojan en establecimientos hoteleros (algo más de la mitad). En relación al medio de transporte utilizado, existen notables diferencias dependiendo del país de origen. Así, mientras que británicos y alemanes llegan fundamentalmente por vía aérea (91% y 56% respectivamente), franceses y portugueses solamente utilizan este medio de transporte en un 47% y 29% del total de viajes a Andalucía, respectivamente. En cuanto a las características de este grupo vacacional, la más significativa en el caso andaluz es la propensión a viajar exclusivamente con su pareja, que en el caso británico y portugués alcanza el 71% y 62% del total, respectivamente. Portugal es el país emisor donde el nivel de contratación a través de agencias de viajes es mayor (62%), seguido de Alemania (50%) y, en menor medida, Reino Unido (44%) y Francia (42%). Reino Unido y Alemania son los países que más utilizan Internet como método para contratar sus vacaciones (29 y 27%, respectivamente), siendo también los países que más recurren al “paquete turístico” como modalidad de organización del viaje turístico (50% en ambos casos). Francia

⁴¹⁹ Los datos presentados a continuación han sido elaborados a partir del *Balance del año turístico en Andalucía (2005)*, Turismo Andaluz S. A. y Unidad de Análisis y Estadística del Turismo de Andalucía (SAETA), Consejería de Comercio, Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, 2006.

registra el mayor porcentaje de turistas que no utilizan ningún tipo de intermediario a la hora de organizar sus vacaciones en Andalucía (25%), seguida de Alemania (21%) y Reino Unido (19%).

La motivación fundamental de los turistas extranjeros que visitan España varía también según su lugar de origen. Reino Unido es el país cuyos turistas están más orientados hacia el turismo de *sol y playa* (47%), y los alemanes son los turistas internacionales más interesados en el turismo de campo y naturaleza (27%, mientras que en el resto de procedencias no llega en ningún caso al 15%). En cuanto a los franceses, son los turistas más interesados en el turismo cultural (38%). Para los turistas portugueses tiene singular importancia –al igual que para los franceses– la visita a familiares y amigos (22%), aunque su motivación principal para visitar Andalucía será el sol y la playa (39%). Los cinco aspectos de la oferta turística andaluza más valorados por los turistas internacionales que viajan a Andalucía son el alojamiento, la restauración, el paisaje, el ocio/diversión, la calidad de las playas, la calidad de la oferta turística y la atención y el trato recibidos. En general, la imagen de esta Comunidad Autónoma es positiva para los turistas extranjeros que la han visitado recientemente (en torno al 80%), siendo Francia el país donde mejor imagen se tiene de Andalucía (95%). Por el contrario, Reino Unido es el país cuyos nacionales tienen una peor imagen de Andalucía, aunque sólo suponga el 13% de los encuestados (en el resto de países no se sobrepasa el 6% en el peor de los casos).

La estancia media de los turistas (nacionales y extranjeros) en Andalucía es de 7,5 días (2,6 días por debajo del dato registrado en el año anterior). El medio de transporte preferido por los turistas que viajan a Andalucía es sin lugar a dudas el coche propio (58%) –mientras que el avión es elegido únicamente por el 27% de ellos–, y el tipo de alojamiento más popular es el hotelero (hoteles y pensiones), que alojó en torno al 60% de los turistas nacionales y extranjeros (con un total de 41 millones de pernoctaciones). En el otro extremo, sólo un 3,6% de los turistas

eligieron el campamento de turismo como lugar de alojamiento en su visita a esta Comunidad Autónoma. Por último, el gasto medio por turista asciende a 53 euros⁴²⁰, tres euros por encima del año anterior⁴²¹, siendo ésta la variable que más ha aumentado desde el año 2000.

VII. OTROS PROTAGONISTAS DEL FENÓMENO TURÍSTICO.

A. La Organización Mundial de Turismo.

El organismo internacional más importante dedicado al turismo es, sin duda, la *Organización Mundial del Turismo* (OMT/WTO⁴²²)⁴²³. Esta organización nace en 1974⁴²⁴, en sustitución de la “*Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo* (UIOOT)”, creada en 1947, que había sustituido a su vez a la “*Unión Internacional de Organismos Oficiales de Propaganda Turística* (UIOOPT)”, creada en 1934. Ambos

⁴²⁰ En este sentido, el gasto medio por turista extranjero es superior en 4 euros con respecto al turista nacional.

⁴²¹ Su distribución es la siguiente: alojamiento, 14%; transporte, 2%; restaurante, 50%; compras, 19%; visitas organizadas, 1,5%; transporte público, 3%; alquiler de coches, 0,13%; ocio, 11,5%; otros, 0,73%.

⁴²² Sus siglas en inglés son WTO (*World Tourism Organization*).

⁴²³ Sobre este organismo *vid.* DÍEZ DE VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, 13ª edición, 2003; URIOS MOLINER, S., “La Organización Mundial del Turismo”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial: I Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Coord.) et al., Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 15 y ss.; o YUNIS, E., “El marco internacional de la gestión sostenible del turismo: la visión de la Organización Mundial del Turismo”, en *A distancia*, nº 1, 2003, págs. 16 a 21; entre otros.

⁴²⁴ El 4 de julio de este año “[...] la ratificación número 51 de los Estatutos fue depositada ante el gobierno suizo, por lo que, de acuerdo con el artículo 36 de los mismos, el 1 de noviembre de 1974 los Estatutos de la Organización entraron en vigor. Había nacido una nueva organización intergubernamental: la OMT. [...] De este modo concluía en 1975 el procedimiento iniciado en 1966, sobre una idea lanzada en 1962 tendente a permitir que el turismo dispusiera de un mecanismo intergubernamental apto para tratar de las cuestiones de los movimientos de personas y de las vacaciones, al mismo nivel que las administraciones nacionales encargadas de otras actividades disponían de un mecanismo intergubernamental adecuado, como la OMS para cuestiones de salud, la FAO para la agricultura, la OMM para la meteorología, la UNESCO para la ciencia y la educación, la OACI para la aviación civil, etc.” URIOS MOLINER, S., “La Organización Mundial del Turismo...*Op.cit.* págs. 19 a 21.

antecedentes eran organismos de Derecho privado –regidos por el Derecho suizo– y fueron creados con el fin de solucionar ciertos problemas de circulación y paso de fronteras con fines exclusivamente turísticos. Su sede se encuentra actualmente en Madrid, en el número 42 de la Calle Capitán Haya. El fin último de la OMT es “[...] *la promoción y desarrollo del turismo con vistas a contribuir al desarrollo económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal, y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de razas, sexo, lengua o religión*”⁴²⁵. A través del turismo, la OMT pretende estimular el crecimiento económico y la creación de empleo, incentivar la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural y promover la paz, la prosperidad y el respeto por los Derechos Humanos; y ello porque, según la propia OMT, “*La conciencia de la diferencia cultural y las amistades personales que promueve el turismo impulsan poderosamente la comprensión entre los pueblos y contribuyen a la paz entre todas las naciones del planeta*”.

Esta organización elabora cada dos años un “*Proyecto de programa de trabajo y de presupuesto*” en el que se van a fijar los campos de acción de la Organización Mundial del Turismo. Además, la OMT colabora con la Organización de Naciones Unidas (ONU/UN) en la *cooperación para el desarrollo*⁴²⁶, mediante de la transferencia de conocimientos técnicos sobre turismo a los países en vías de desarrollo, aportando su experiencia en temas como el desarrollo sostenible del turismo⁴²⁷. Además, en colaboración con la UNCTAD⁴²⁸, desarrolla un

⁴²⁵ Artículo 3.1 de los Estatutos de la Organización Mundial del Turismo, texto adoptado por la *Asamblea General Extraordinaria* de la UIOOT, celebrada en México D. F. del día 17 al 28 de septiembre de 1970, y entrando en vigor el 2 de enero de 1975.

⁴²⁶ La Organización Mundial del Turismo es desde el año 2003 un “*organismo especializado*” de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

⁴²⁷ Entre los proyectos realizados por la Organización Mundial del Turismo están, entre otros, el *Plan director de turismo para Pakistán* (2001), Planes directores de turismo para ocho provincias chinas (2000-2002), la creación de parques nacionales en Rwanda (1999), una *estrategia de desarrollo turístico para Moldova* (iniciado en 1999 y aún en curso), un *programa de desarrollo integrado para la Autoridad Palestina* (2000), así como *actividades de desarrollo* en unos 70 países por valor de más de 2,5 millones de dólares (2001-2002).

⁴²⁸ Siglas de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*.

programa denominado “*Turismo sostenible-Eliminación de la pobreza (ST-EP)*”. El segundo campo de acción de esta organización es el *desarrollo del turismo a nivel regional*, llevado a cabo por sus “Comisiones Regionales”. Entre los programas puestos en marcha por estos órganos pueden citarse el “*Proyecto de la Ruta de la Seda*” y el “*Proyecto de la Ruta del Esclavo*”.

La OMT realiza también investigaciones y estudios sobre las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en relación con la promoción y desarrollo del turismo, como publicaciones, estudios y seminarios regionales, contando, además, con una “*Junta de Asesoramiento Estratégico sobre Tecnología de la Información y Turismo*”. La *educación turística* es otro de los campos de acción de la OMT, a través de su “*Sección de Desarrollo de Recursos Humanos*”, poseyendo además una fundación que se encarga de la difusión de productos dedicados a la enseñanza, formación e investigación en materia de turismo, la “*Fundación Themis*” (con sede en Andorra), y un “*Consejo de Educación*”.

La OMT trabaja también en otros ámbitos, como la *calidad del desarrollo turístico*⁴²⁹ –en base al “*Código Ético Mundial del Turismo*” que, cimentado en los parámetros de sostenibilidad que inspiran todas las acciones de la OMT, trata de involucrar a las comunidades locales en la planificación, gestión y supervisión del desarrollo turístico–; la *sostenibilidad del turismo* –con una *Sección de Desarrollo Sostenible del Turismo*⁴³⁰–; la *estadística turística* –con el objetivo demostrar la incidencia económica y social del turismo con cifras y hechos, disponiendo de una *Sección de Estadísticas y Evaluación Económica del Turismo*, que participó en la creación de las “*Cuentas Satélites del Turismo*”

⁴²⁹ Los *aspectos específicos* a los que atiende en este campo son el comercio de servicios turísticos, acceso a los mercados turísticos, competencia y globalización, seguridad y problemas de salud y orientación, armonización y reconocimiento de las normas de calidad en el turismo. En relación a estos temas, dentro del “*Programa de Calidad y Comercio en el Sector del Turismo*” se preparan unos *parámetros de aplicación* del “*Código Ético Mundial del Turismo*”.

⁴³⁰ Entre los proyectos de esta Sección están el “*Año Internacional del Ecoturismo*”, celebrado en 2002; la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible*, la *Planificación del Desarrollo Sostenible del Turismo*, los *Indicadores de Sostenibilidad del Turismo*, las *Prácticas Correctas de Desarrollo sostenible del Turismo*, además de una serie de publicaciones en la materia.

(CST)”⁴³¹ –; la *información, análisis y conocimiento técnico* –a través de la *Sección de Estudios de Mercado y Técnicas de Promoción*, con el fin de ayudar a los Estados miembros y profesionales del sector a entender el mercado turístico y acomodar su acción a dicho conocimiento⁴³²–; las *comunicaciones* en materia turística, –a través de la *Sección de Prensa y Comunicaciones*, para incrementar a nivel mundial la conciencia sobre la importancia que el sector turístico tiene para la economía internacional–⁴³³; las *publicaciones* sobre turismo – que componen una de las funciones más importantes de la OMT, que no es otra que la de servir de fuente permanente de información para sus miembros y para la comunidad internacional en general, y que materializa a través de su *Departamento de Publicaciones*⁴³⁴–; y, por último, el *Centro de Documentación de la OMT* –que pretende ser un centro de información sobre cuestiones jurídicas y fiscales en materia turística, así como sobre actividades y componentes afines a esta materia–.

⁴³¹ La Cuenta Satélite de Turismo es, en palabras de la propia OMT, “[...] un proyecto conjunto de varios órganos intergubernamentales y representantes del sector empresarial. Establece una serie de normas y definiciones de ámbito mundial para evaluar la verdadera contribución del sector turístico en términos de porcentaje de PIB, empleos derivados directamente del turismo e inversiones de capital. De conformidad con las recomendaciones de las Naciones Unidas, la cuenta opera a la vez que el sistema de cuentas nacional. Así las instituciones dedicadas a estadísticas de cada país prepararán datos comparables internacionalmente. La CST sitúa además por vez primera al turismo en pie de igualdad con otros sectores económicos menos diversificados. La creación de una CST brinda una buena oportunidad para definir la cooperación entre las administraciones nacionales de turismo, las oficinas nacionales de estadística y los bancos centrales”. Sobre este instrumento vid. FRECHTLING, D. C., “Cuenta satélite: fundamentos, avances y otras cuestiones”, en *Estudios turísticos*, n° 140, 1999, págs. 39 a 52; HUÉSCAR MARTÍNEZ, A. y HUÉSCAR LERENA, A., “Cuenta Satélite del Turismo: instrumento de medición y análisis” en *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, n° 33, 2005, págs. 37 a 48; CAÑADA MARTÍNEZ, A., “Instrumentos de medida del turismo: la Cuenta Satélite de Turismo”, en *Papeles de economía española*, n° 102, 2004, págs. 2 a 28; PRADO MASCUÑANO, J., “De las tablas Imput-Output a las Cuentas Satélites de Turismo en España”, en *Estudios turísticos*, n° 148, 2001, págs. 105 a 134; AURIOLES MARTÍN, A., “La elaboración de la Cuenta Satélite Regional del Turismo”, en *Estudios turísticos*, n° 141, 1999, págs. 37 a 50, entre otros.

⁴³² En esta Sección es donde se realizan los informes anuales sobre “*Tendencias de los Mercados Turísticos*”, así como la publicación “*Turismo: Panorama 2020*”.

⁴³³ La OMT está en contacto con todo el sector turístico a través de su página web (mediante el envío electrónico de un *Boletín de Miembros* cada quince días) y de la presencia en las principales ferias en la materia, como FITUR (Madrid), ITB (Berlín), MITT (Moscú) y WTM (Londres). También ha publicado “*En el punto de mira de los medios de comunicación*” y celebró en 2004 la “*Conferencia Mundial sobre las Comunicaciones en el Turismo*”.

⁴³⁴ Con un sistema de “*bibliotecas depositarias*” para la mejor difusión de sus publicaciones.

La OMT se compone de tres tipos de miembros: *Miembros Efectivos*, *Miembros asociados* y *Miembros afiliados*⁴³⁵. Los *Miembros Efectivos* son aquellos Estados soberanos que han realizado una declaración formal de adopción de los Estatutos de la OMT y aceptan las obligaciones que comporta el ser miembro de esta organización⁴³⁶. Esta declaración debe haber sido aceptada por al menos dos tercios de los demás *Miembros Efectivos* presentes y votantes, siempre que representen la mayoría simple del total de *Miembros Efectivos* de la Organización. Actualmente el número de *Miembros Efectivos* es de 145⁴³⁷. Los *Miembros Asociados* son aquellos “territorios o grupos de territorios no responsables de la dirección de sus relaciones exteriores”,⁴³⁸. Es decir, aquellos organismos territoriales infraestatales sin capacidad legal para mantener relaciones internacionales. El Estatuto de la OMT distingue entre aquellos organismos territoriales que ya pertenecían con anterioridad a la UIOOT y los que no, si bien en ambos casos es imprescindible para su entrada en la Organización que el Estado al que pertenece y que asume la responsabilidad de sus relaciones exteriores apruebe su ingreso, declarando en su nombre que acepta los Estatutos de la OMT y las obligaciones inherentes a la cualidad de miembro. Estos miembros carecen de voto en la *Asamblea General*. Son *Miembros Asociados* Aruba, las Antillas Neerlandesas, la Comunidad Flamenca de Bélgica, Hong kong (China), Macao (China) y Puerto Rico. Por último, los *Miembros Afiliados*⁴³⁹ son sujetos privados relacionados directa o indirectamente con el turismo (agencias de viajes, compañías de transporte, compañías aéreas, touroperadores, cadenas hoteleras, instituciones de investigación, bancos, editoriales...etc). Para formar parte de la Organización como *Miembro Afiliado* es necesario que su candidatura sea apoyada por el Estado donde se encuentre su sede social. Como en el caso anterior, carecen de voto, participando

⁴³⁵ Como curiosidad, la Santa Sede, aunque no es miembro de la Organización, goza del estatus de “*Observador Permanente*”. Por su parte, la Autoridad Nacional Palestina (ANP) goza del estatus de “*Observador Especial*”. Ambos son observadores por decisión de la Asamblea General de la OMT.

⁴³⁶ Artículo 5 de los Estatutos de la OMT.

⁴³⁷ *Miembros Efectivos* en enero de 2005.

⁴³⁸ Artículo 6 de los Estatutos de la OMT.

⁴³⁹ Artículo 7 de los Estatutos de la OMT.

únicamente como “observadores” en la *Asamblea General*. Existe, además, un *Consejo Asesor de los Miembros Afiliados*, que crea proyectos de estudio útiles para estos Miembros, con la finalidad de ser publicados como informes y servir para la celebración de seminarios regionales.

En cuanto a su estructura orgánica, la Organización Mundial del Turismo está compuesta por una serie de órganos, siendo los principales la *Asamblea General*, el *Consejo Ejecutivo* y la *Secretaría*⁴⁴⁰.

La *Asamblea General* es el órgano supremo. Se reúne en sesión ordinaria una vez cada dos años, y a ella acuden los *delegados* de los Miembros Efectivos y Asociados, así como los *observadores* de los Miembros Afiliados. Su Presidente es tradicionalmente el ministro del ramo del país donde se celebra la Asamblea. Sus funciones son aprobar los Reglamentos, realizar nombramientos, así como formular el programa general de trabajo, los presupuestos, informes, acuerdos con Gobiernos u otras organizaciones internacionales, y decidir, como se ha señalado *supra*, la admisión de nuevos miembros. La Asamblea general también puede crear *entidades regionales o técnicas*, como las seis *Comisiones Regionales* existentes en la Organización⁴⁴¹.

El *Consejo Ejecutivo* tiene como cometido adoptar todas aquellas medidas que resulten necesarias para la ejecución de las *Decisiones y Recomendaciones* que apruebe la Asamblea General e informarle de ello, así como la adopción de las decisiones administrativas y técnicas necesarias durante el ínterin entre sesiones de la Asamblea. Además, posee capacidad para crear aquellos *órganos subsidiarios* que considere necesarios para

⁴⁴⁰ Artículos 8 a 24 de los Estatutos de la OMT.

⁴⁴¹ *Europea, Africana, de Oriente Medio, de la Américas, Asia y Extremo Oriente* (que posteriormente se desdobló en la *Comisión para Asia Oriental y el Pacífico* y la *Comisión Regional para Asia Meridional*).

llevar a cabo su actividad⁴⁴². El Consejo Ejecutivo se reúne al menos dos veces al año, y está compuesta por los Miembros Efectivos –elegidos por la Asamblea General a razón de un miembro cada cinco Efectivos–, pudiendo participar, sin derecho a voto, como meros *observadores*, un Miembro Asociado y un representante del *Comité de Miembros Afiliados*. Dentro de este órgano existe además una *Mesa* compuesta por miembros del propio Consejo.

Por último, la *Secretaría* se compone de un *Secretario General*, elegido por la Asamblea General, por recomendación del Consejo; y un *Secretario General Adjunto*⁴⁴³. El primero de ellos es el representante jurídico de la Organización y sus funciones son, además de las típicamente administrativas, aplicar las Directivas de la Asamblea General y el Consejo y someter a éste los informes, cuentas, el proyecto del *programa general de trabajo* y los presupuestos de la Organización. Las funciones del Secretario General Adjunto son las de asistir al Secretario General y sustituirlo en las situaciones previstas estatutariamente.

B. La actividad de la Unión Europea en materia turística.

*a) La política turística comunitaria. Desde los orígenes de la Unión Europea hasta hoy*⁴⁴⁴.

⁴⁴² El Consejo ha creado una serie de *Comités*, entre los que está el *Comité Técnico del Programa y de la Coordinación*, el *Comité de Presupuestos y Finanzas*, el *Comité de Medio Ambiente*, el *Comité de Apoyo a la Calidad* y el *Subcomité encargado de examinar las candidaturas a la calidad de Miembro Afiliado*.

⁴⁴³ En la actualidad el cargo de *Secretario General* lo ostenta Francesco Frangialli (Francia) y el de *Secretario General Adjunto* Talib Rifai (Jordania), ambos elegidos por un mandato de cuatro años que expira en 2009.

⁴⁴⁴ Sobre esta materia *vid.*, además de los trabajos citados a lo largo de este epígrafe, ESTEBAN PIÑEIRO, M., “Medidas comunitarias con incidencia en el turismo”, en el *Boletín económico del ICE (Información Comercial Española)*, nº 2709, 2001, págs. 37 a 44; DELGADO RODRÍGUEZ, M^a J., “Los Fondos Estructurales Europeos: revisión de su impacto sobre la economía española desde 1986”, en la *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente (RESTMA)*, nº 3, 2005, págs. 89 y ss; VALDÉS PELÁEZ, L., “Algunas consideraciones sobre el turismo en la unión europea”, en el *Boletín de información sobre las Comunidades Europeas*, nº 40-41, 1992, págs. 27 a 32; y “El turismo en la Unión Europea”, en *Papers de turisme*, nº 17, 1995, págs. 13 a 24; GONZÁLEZ LIEBMAN, M., “La política

El sector turístico tuvo desde el principio interés para la Unión Europea, por un *doble motivo*. Por un lado se trataba de una *industria* potencialmente generadora de una gran cantidad de puestos de trabajo y riqueza para los países miembros⁴⁴⁵; por otro lado, el turismo se consideró como un elemento de cohesión y conocimiento de los ciudadanos europeos entre sí, capaz de aumentar el sentimiento de *pertenencia o identificación* con una “comunidad europea”, y que podía actuar como un instrumento eficaz para lograr un sentimiento de “ciudadanía europea”, *a fuer* de conocer de primera mano la cultura y el modo de vida de los vecinos comunitarios⁴⁴⁶, ya que “[...] *conocer otros lugares y otras culturas favorece el diálogo y fomenta actitudes de respeto y tolerancia*”⁴⁴⁷.

El Tratado de Roma de 1957 no hacía mención alguna a la actividad turística, por lo que no se configuró como *subsector económico*. En estas fechas los Estados constitutivos de las Comunidades Europeas no podían prever la expansión que lograría el turismo en la década siguiente. El interés de la

comunitaria de turismo”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 24, 1987, págs. 21 a 24; PRADOS PÉREZ, E., “Hacia una ordenación del turismo: realidades y perspectivas”, en *Unión Europea Aranzadi*, Vol. XXVIII, nº 3, 2001, págs. 37 a 46; MOLINA DEL POZO, C. F., “Una contribución al desarrollo de las naciones: iniciativas de la comunidad europea en materia de turismo”, en el *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (Coord.) et al, Civitas, 1989, págs. 787 a 798; PORRAS OLALLA, G., “La promoción del turismo en el marco de la Unión Europea”, en *Estudios turísticos*, nº 152, 2002, págs. 23 a 34; DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M., “Reflexiones sobre el turismo y el desarrollo del medio ambiente en la Unión Europea”, en *Turismo: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza: II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al., Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 483 y ss; LACASA VIDAL, R., “Las acciones de apoyo al turismo en la Unión Europea”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 26, 2005, págs. 395 a 410; CEREZO LÓPEZ, J. M^a y LARA DE VICENTE, F., “El turismo como industrias de España y de la Unión Europea”, en *Turismo sostenible: un enfoque multidisciplinar e internacional*, LARA DE VICENTE, F. y LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T. J. (Coords.) et al, Universidad de Córdoba, 2005, págs. 253 a 292; o ARCARONS I SIMÓN, R., “El proceso de convergencia de las políticas turísticas de la Unión Europea”, en *Derecho y turismo*, MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.) et al, Universidad de Salamanca, 2004, págs. 47 a 64; entre otros.

⁴⁴⁵ El turismo representaba en 1992 el 5,5% del PIB y el 6% de los puestos de trabajo de la Comunidad Europea, con más de 7 millones de empleos a tiempo completo. En 1996 empleaba ya de forma directa a más de 9 millones de personas, representando el 13,5% del PIB comunitario. BENGOCHEA MORANCHO, A., “La consideración del sector turismo en la política ambiental de la Unión Europea”, en *I Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al., Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 179 y ss.

⁴⁴⁶ La doctrina especializada en materia comunitaria oscila entre incluir la materia turística entre los temas dedicados a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas o incluirla dentro de los dedicados al sector industrial, ya que el turismo es considerado en numerosos estados miembros como un sector industrial más. En este sentido *Vid.* DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Thomson/Civitas, 3ª edición, 2005, págs. 788 y ss.

⁴⁴⁷ BENGOCHEA MORANCHO, A., “La consideración del sector turismo...*Op.cit.*, pág. 183.

Comunidad Europea aumenta con la entrada de países con mayor importancia turística, como Grecia (1981), España y Portugal (1986), pero a pesar de ello sigue sin convertirse en un *interés prioritario* para aquélla⁴⁴⁸. No sería hasta el Tratado de la Unión Europea (TUE, Maastricht, 1992) cuando la materia turística fue recogida por primera vez en articulado de un tratado constitutivo, haciéndolo en su artículo 3.1.u)⁴⁴⁹, dedicado a la acción comunitaria sobre *energía, protección civil y turismo*. Sin embargo, este Tratado no enunció explícitamente ni los *objetivos específicos* ni las *modalidades de ejecución* en materia de turismo, tal y como hizo en otros sectores como la cultura (art. 128) o la protección de los consumidores (art. 129 A). Por otra parte, este texto menciona también el turismo como “*política de apoyo, coordinación y complemento*” en su artículo I.17.d) – siendo desarrollado en el artículo III.281–; en la Parte III Título III, relativo a las “*políticas y acciones internas*” y en el Capítulo V. Dada la importancia que para la economía comunitaria posee el turismo, sorprende que esta materia no sea una *política comunitaria* en sentido estricto, con capacidad para generar legislación específica que regule este sector⁴⁵⁰.

Pero ¿Qué consideración tenía el turismo en el ámbito comunitario con anterioridad al Tratado de la Unión Europea de 1992? Hasta la conclusión del Tratado de Maastricht, y a falta de una base jurídica específica para la materia turística –ya que el apartado t) del artículo 3 sólo plasmaba la voluntad de las partes de configurar al turismo como un *ámbito de interés* adecuado para alcanzar los *objetivos* contenidos en el artículo 2– las medidas adoptadas por la Unión Europea se tomaban en base al artículo 235 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) –actualmente artículo 308–. Para que la Comunidad Europea pudiese adoptar

⁴⁴⁸ VILLALBA PÉREZ, F., “Aspectos constitucionales, legales y organizativos del turismo en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº extraordinario, Vol. II, 2003, págs. 160 y ss.

⁴⁴⁹ En la versión del TUE de Ámsterdam.

⁴⁵⁰ En este sentido, señala la profesora VILLALBA PÉREZ que “*Actualmente el turismo no es considerado una política comunitaria strictu sensu pero poco a poco van apareciendo una serie de proyectos, desde la mejora de las infraestructuras turísticas, hasta las acciones encaminadas a recuperar el patrimonio cultural, que están cambiando esta evolución.*” VILLALBA PÉREZ, F., “Aspectos constitucionales, legales...*Op.cit*, pág. 160.

decisiones en base a tal artículo era necesaria la *unanimidad* y, además, que se respetase en todo caso el “*principio de subsidiariedad*”, que limita la intervención de la Unión Europea –salvo en ámbitos de competencia exclusiva– a aquellas materias cuyos objetivos no puedan ser cumplidos mediante la actuación independiente de los Estados miembros. La finalidad de este principio es garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, y está estrechamente relacionado con los principios de *proporcionalidad* y *necesidad* de la acción comunitaria⁴⁵¹. Entre los pocos antecedentes que existen en materia turística a nivel comunitario⁴⁵² se puede citar una *Comunicación* al Consejo sobre las primeras orientaciones en materia de política comunitaria turística, siendo el *memorándum* de la Comisión objeto de una Resolución del Consejo el 10 de abril de 1984, la cual se limitaba a coordinar las acciones comunitarias susceptibles de favorecer el desarrollo del turismo, sin pretender la coordinación de las políticas internas de los diferentes Estados miembros⁴⁵³. Posteriormente, la Decisión del Consejo de 21 de Diciembre de 1988 declaró 1990 como el “*Año del Turismo*” y el 13 de Junio de ese mismo año aparece una *Directiva sobre viajes, vacaciones y circuitos combinados*⁴⁵⁴.

⁴⁵¹ Sobre este principio *vid.*, entre otros, MIRANDA BOTO, J. M^a, “El principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social”, en la *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n^o 47, 2003, págs. 111 a 138; RUBIO LLORENTE, F., “El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad”, en *La Constitución Europea*, OREJA AGUIRRE, M. (Coord.) et al, Universidad Complutense de Madrid, 1994, págs. 213 a 222; CARRO MARTÍNEZ, A., “La Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), n^o 126, 1991, págs. 217 a 252; GIMENO VERDEJO, C., “El principio de subsidiariedad: aportaciones del tratado de Ámsterdam”, en *Cuadernos europeos de Deusto*, n^o 21, 1999, págs. 105 a 124; o PAREJO ALFONSO, L., “El principio de subsidiariedad en la jurisprudencia comunitario-europea”, en el *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, GALOFRÉ CRESPI, J. (Coord.) et al, Fundació Carles Pi i Sunyer D’Estudis Autònoms i locals, 2003, págs. 33 a 46.

⁴⁵² DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea...*, *Op.cit.*, pág. 788.

⁴⁵³ VILLALBA PÉREZ, F., “Aspectos constitucionales, legales...*Op.cit.*, págs. 160 y 161.

⁴⁵⁴ PÉREZ FERNÁNDEZ cita también una serie de acciones de la Comunidad Europea dictadas con anterioridad al TUE que, en la medida en que puede afectar a libertades básicas comunitarias, inciden indirectamente sobre el turismo. Entre tales medidas están el Reglamento CE 797/85 del Consejo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, que con el fin de diversificar las fuentes de ingresos de las explotaciones agrícolas, establece una serie de ayudas para afrontar inversiones que tengan por objeto actividades turísticas y artesanales en explotaciones cuyo titular ejerza su actividad principal en el sector agrícola (turismo rural); la Resolución del Consejo de 22 de diciembre de 1986, relativa al mejor reparto estacional y geográfico del turismo; y la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de julio de 1990, sobre medidas necesarias para proteger el medio ambiente del posible deterioro causado por el turismo de masas, dentro del “*Año Europeo del Turismo*”. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., MARTÍNEZ JEMÉNEZ, E. y PEDREIRA MENÉNDEZ, J., *Derecho Público del Turismo...**Op.cit.*, págs. 52 y 53. Añade la profesora FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ a estos instrumentos el Dictamen del Consejo

Hasta los años noventa del siglo pasado la actividad normativa comunitaria en materia turística era muy escasa –sólo algunas *Recomendaciones y Resoluciones*–, pero a partir de esa fecha empiezan a dictarse normas que ya tienen carácter vinculante y no meramente orientativo. Se dictan algunas Decisiones del Consejo muy importantes en esta materia, cuyo objeto era la aprobación de los “*Planes de acción comunitaria*” a favor del turismo. El primero de estos planes data de 1990 y el segundo de 1992 –con fecha de 13 de abril– y abarcaría el periodo 1993-1996. Este instrumento de planificación se basaba en una serie de *criterios*, entre los que destacan⁴⁵⁵: el planteamiento *horizontal* del turismo en las políticas comunitarias y nacionales, incluyendo medidas específicas para la coordinación de las acciones de la Comunidad que tuviesen incidencia sobre el turismo, en particular las políticas de transportes y protección de los consumidores; la mejora de la calidad y la competitividad de la oferta turística comunitaria, con un enfoque común de los problemas que pudiesen surgir a medio plazo, fomentando el desarrollo y la diversificación de actividades turísticas, la ejecución de medidas transnacionales y la intensificación de la promoción del turismo europeo en los principales mercados de terceros países; la contribución al objetivo de la cohesión económica y social de la Comunidad Europea, fomentando el desarrollo armónico de las actividades económicas, una expansión equilibrada y permanente, la mejora del nivel de vida y el estrechamiento de las relaciones entre los Estados miembros; el respeto del *principio de subsidiaridad* comunitario, de las poblaciones locales y su entorno natural y cultural y del principio de *libre competencia turística*; el fomento de la cooperación entre los agentes públicos y privados del sector turístico, con medidas complementarias a las

Económico y Social sobre turismo y desarrollo de 19 de Julio de 1990, la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 1991, sobre los atentados contra los hábitats naturales o seminaturales de los Alpes (en países de la CE y de la AELC) en relación al creciente turismo de verano e invierno de dichas zonas; la Comunicación de la Comisión CE de 26 de septiembre de 1990, relativa al *Plan de Ayudas* (1991-1994) a favor de las empresas de turismo rural y la Decisión del Consejo CE, de 17 de diciembre de 1990, de aplicación del programa bienal sobre estadística comunitaria sobre turismo. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons, 2001, págs. 58 y ss.

⁴⁵⁵ DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea...*, *Op.cit.*, págs. 789 y ss.

nacionales para llevar a cabo tal cooperación sin producir *distorsiones de competencia*.

En cuanto a las concretas “*acciones comunitarias*” recogidas por este Plan destacan la mejora del conocimiento del ámbito turístico, el *escalonamiento* de las vacaciones, la cooperación entre regiones transfronterizas, la mejora de la información del turismo, la cooperación turística con Europa central, Oriental y el Magreb, la asociación entre ciudades, la ayuda a regiones turísticas tradicionales en crisis o rurales, la protección de los turistas, el fomento del turismo cultural, el apoyo a las iniciativas encaminadas a integrar turismo y medio ambiente, el apoyo al turismo rural y al *ecoturismo*, facilitar la actividad turística a personas con dificultades sociales o de salud, el fomento del turismo entre la juventud, el apoyo a la competitividad del sector a través de su profesionalización y, por último, la promoción del turismo europeo en terceros países.

Este instrumento de planificación sería sustituido posteriormente por el “*Plan de Acciones Plurianuales a Favor del Turismo Europeo*” –denominado *Philoxenia*⁴⁵⁶–, que comprendió el periodo 1997-2000. Entre sus objetivos⁴⁵⁷ estaban la mejora del conocimiento de sector turístico europeo centralizando la información procedente de otras fuentes y el entorno legislativo y financiero comunitario del turismo, el fomento del crecimiento económico y la creación de empleo a través de la puesta en marcha de una serie de *medidas*, como la mejora del conocimiento turístico y de su entorno legislativo y financiero; el aumento de la calidad; el incremento del número de turistas de terceros países; la concesión de subvenciones para la cofinanciación público-privada y de ayudas para realizar actividades en nombre de la Comisión (estudios, reuniones, instrumentos de información, publicaciones...*etc*)⁴⁵⁸. Otras

⁴⁵⁶ Esta palabra significa en griego “*amor al extranjero*” u “*hospitalidad*”.

⁴⁵⁷ VILLALBA PÉREZ, F., “Aspectos constitucionales, legales...*Op.cit.*, págs. 163 y 164.

⁴⁵⁸ Este programa no conseguiría ser aprobado definitivamente por falta de unanimidad de los Estados miembros. Posteriormente, la Presidencia austriaca propuso un *programa plurianual a favor del turismo europeo* para el período 1999-2004, con una serie de nuevas acciones, como la mejora de la disponibilidad de información por parte de los decisores en materia turística, la creación de una *red*

iniciativas comunitarias en esta materia son los programas *Leader I y II*, de apoyo al sector turístico de interior (*rural*) en la Unión Europea⁴⁵⁹.

La Unión Europea no ha adoptado en ningún caso medidas relacionadas con el *control* o *inspección* del sector turístico ni con la actividad sancionadora, ya que son competencias que permanecen en manos de los diferentes Estados miembros. Y ello porque –tal y como señalan las Resoluciones de 17 de febrero de 1998 y de 31 de marzo de 1998– la competencia comunitaria en esta materia se centra en el *direccionamiento general de la política turística* a nivel comunitario, justificándose tal actuación en el carácter *transnacional* del turismo, en la necesidad de *corregir distorsiones* de la competencia y evitar *restricciones encubiertas* al comercio, así como en la ya comentada cohesión social y económica y en el hecho de que se haga de una manera más *eficaz* a nivel comunitario⁴⁶⁰.

A partir del Tratado de la Unión Europea de 1992 la doctrina⁴⁶¹ va a distinguir entre las medidas comunitarias “*directas*” sobre el turismo, como el *Plan de Acción comunitaria*, el desarrollo de estadísticas turísticas comunitarias (Directiva CE 95/57, de 23 de noviembre de 1995) o la regulación de determinados aspectos de los contratos de *time-sharing*; y las medidas “*indirectas*”, como las citadas *supra*, que, aunque no tienen como objetivo inmediato el sector turístico, generan

européa de información en esta materia, la investigación e innovación, el desarrollo de una plataforma de diálogo y comunicación entre los sectores público y privado...*etc.* También la Presidencia luxemburguesa lanzó una propuesta en la misma dirección, esta vez para el período 1998-2002.

⁴⁵⁹ Sobre estos programas *vid.* YAGÜE PERALES, R. M^a, “El desarrollo del turismo rural a través del programa Leader I: el caso de la comarca valenciana de Els Ports”, en *Estudios turísticos*, n^o 136, 1998, págs. 5 a 26; BLANCO PORTILLO, R. y BENAYAS DEL ÁLAMO, J., “El turismo como motor de desarrollo rural: análisis de los proyectos de turismo subvencionados por Leader I”, en la *Revista de estudios agrosociales*, n^o 169, 1994, págs. 119 a 147; MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D., GALINDO PÉREZ DE AZPILLAGA, L., GARCÍA LÓPEZ, A. y FORONDA ROBLES, C., “Eficacia y eficiencia de Leader II en Andalucía: aproximación a un índice-resultado en materia de turismo rural”, en *Geographicalia*, n^o 47, 2005, págs. 137 a 152; o SOTELO NAVALPOTRO, J. A. y MORÁN RODRÍGUEZ, M^a. A., “El turismo rural y Leader + en la Sierra Norte madrileña”, en *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, n^o 1, 2002, págs. 471 a 482; entre otros.

⁴⁶⁰ *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho Administrativo del Turismo... Op.cit.*, págs. 59 y 60.

⁴⁶¹ *Ídem*, págs. 60 y 61.

consecuencias sobre éste a través de la regulación de sectores relacionados con el turismo, como ocurre con los diversos fondos *estructurales* y *de cohesión* que existen actualmente en el ámbito de la Unión Europea.

Dentro de los *hitos* europeos en materia turística ocupa un lugar destacado el “*Libro Verde sobre el Papel de la Unión Europea en Materia de Turismo*”, presentado por la Comisión Europea el 4 de abril de 1995. El objetivo prioritario de esta obra es abrir una *consulta* amplia sobre el papel de la Unión Europea en materia de turismo, en la que podrán participar tanto los poderes públicos como los particulares a nivel internacional, nacional e, incluso, regional⁴⁶². Va a destacar igualmente el carácter *horizontal* e *intersectorial* del turismo, así como la *complementariedad* que existe entre los diversos sectores económicos y sociales y el turismo. También hace un repaso a los factores favorables para el turismo y a los cambios que deberán adoptarse este sector⁴⁶³. Ante este panorama la Unión Europea responde con una serie de medidas en materia turística⁴⁶⁴, tanto “directas” –el citado *Plan de Acción*– como “indirectas” –relativas a la protección del patrimonio cultural, de ayuda a las PYMES, de investigación y desarrollo, de construcción del *Mercado Interior*, sobre creación y mejora de *Redes Transeuropeas*, normas sobre competencia y protección de los consumidores, *Fondos Estructurales...etc*–. Por último, el *Libro Verde* de la Comisión destaca una serie de sectores comunitarios relacionados con el turismo, como la *cohesión económica y social* –que puede contribuir al reequilibrio entre regiones de la Unión Europea–, la política de *desarrollo duradero* –a través de infraestructuras, recursos humanos y protección del medio ambiente–, *ciudadanía europea* –en relación al derecho a circular

⁴⁶² PÉREZ FERNANDEZ, J., M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit*, pág. 53.

⁴⁶³ Entre los *factores favorables* para este sector estarían el envejecimiento de la población de los países más industrializados, el incremento del nivel educativo, la reducción de las horas de trabajo y la ampliación de las vacaciones pagadas, el aumento de los viajes de fin de semana, la mejora de las comunicaciones y el abaratamiento del transporte aéreo. Entre los *cambios a adoptar* están la necesidad de adaptarse a corto plazo a los factores externos al sector que afectan a la demanda turística, la adaptación al entorno legislativo y administrativo y la necesidad de aumentar el tamaño de las empresas del sector, frecuentemente de reducidas dimensiones.

⁴⁶⁴ DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea...*, *Op.cit*, pág. 791.

y residir libremente en cualquier lugar de la Unión—, así como en el ámbito del desarrollo tecnológico y el fomento de las PYMES.

Actualmente, desde la conclusión del Tratado de Ámsterdam en 1997, la Política Turística de la Unión Europea es objeto del denominado “*Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo*”⁴⁶⁵. Entre las manifestaciones más recientes de la Unión Europea en materia de desarrollo presente y futuro de la industria turística en su territorio destaca la *Comunicación* de la Comisión, de 13 de noviembre de 2001, “*Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo*”. Este instrumento comunitario hace notar que únicamente el 20% del total del turismo puede calificarse como *turismo de negocios*, siendo el 80% restante de carácter personal o familiar. Por otro lado, considera que el crecimiento del sector turístico será constante en los años venideros y, además, se situará por encima del crecimiento general de la economía. Constata además dos hechos que ya han sido apuntados *supra*: la mayoría del turismo –en torno al 85% del total– es un turismo *interno*, que proviene de otros Estado miembros; y que Europa es la región más visitada de todo el mundo. Pone de relieve los desafíos a los que tendrá que hacer frente Europa en un futuro inmediato⁴⁶⁶ y recoge el denominado “*enfoque estratégico*”, que pretende configurar un turismo sostenible de calidad y lograr la competitividad de las empresas turísticas europeas. Para cumplir estos objetivos considera necesarios varios *elementos*, entre los que estarían el mejor aprovechamiento de la información disponible, sacar provecho de las *mejores prácticas*, la adaptación del sector a las evoluciones del mercado, la integración *horizontal* de la materia turística en las distintas políticas comunitarias, la

⁴⁶⁵ Según su informe de octubre de 1998, la política turística de la Unión Europea va a comprender cinco *campos*: animar a los empresarios del sector a atender las necesidades de la clientela, mejorar el mercado turístico perfeccionando el entorno empresarial, modernizar las infraestructuras, mejorar los recursos humanos y favorecer el desarrollo sostenible en el turismo. DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea...*, *Op.cit.*, pág. 792.

⁴⁶⁶ Entre los que cita el ataque terrorista del 11 de septiembre en Nueva York y sus consecuencias inmediatas para el turismo mundial, que ha mostrado lo vulnerable que es este sector a factores externos que no puede controlar; la interdependencia de los agentes turísticos (agencias de viajes, touroperadores, empresas de transportes, hostelería...*etc*); la falta de personal en algunos sectores y el déficit de cualificaciones; la evolución del sector industrial de los transportes y su influencia en los flujos, calidad del servicio, desarrollo sostenible...*etc*; las nuevas tecnologías de las información y de la comunicación como factor de competitividad; o el impacto que sobre el turismo tienen las demás políticas de la Unión Europea. DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea...*, *Op.cit.*, pág. 794.

definición de medidas concretas y su coste, la utilización de tecnologías de la información y comunicación por los sectores protagonistas, la coordinación de manera *abierta* de los esfuerzos, el respeto escrupuloso del *principio de subsidiariedad* comunitaria, así como la total colaboración entre los poderes públicos y el sector privado. Acaba este documento formulando una serie de *medidas concretas* para lograr los objetivos propuestos⁴⁶⁷.

Los últimos instrumentos con relevancia en esta materia son la Resolución del Consejo de 21 de mayo de 2002 “*sobre el futuro del turismo europeo*”, o la Comunicación de la Comisión sobre “*orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo*”, de 21 de noviembre de 2003⁴⁶⁸.

b) El turismo en el proyecto de Constitución Europea.

El “*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*”⁴⁶⁹, suscrito en Roma el 18 de Julio de 2003, recoge la

⁴⁶⁷ Estas medidas son las siguientes: “*Evaluación detallada por parte de la Comisión de la repercusión de las medidas comunitarias en el sector turístico y consideración de los intereses y necesidades de dicho sector cuando se formulen las medidas; refuerzo del papel del “Comité Consultivo de Turismo” [...] para debatir todos los temas que afecten a los intereses de los Estados Miembros; organización de un Foro Europeo del Turismo anual para discutir los temas de interés prioritario para el sector que reúna a los responsables de alto nivel de los medios profesionales, la sociedad civil y las autoridades europeas, nacionales y regionales encargadas del turismo; refuerzo de la interacción entre los agentes en los lugares turísticos mediante la creación de redes; puesta en red de centros especializados del sector turístico que infraestructura y apoyo de base para responder mejor a las necesidades de los agentes del turismo, evaluación y medición de las evoluciones del sector; establecimiento [...] de los mecanismos para la buena utilización de los instrumentos comunitarios, financieros o no financieros; mejora de la información sobre el turismo [...]; definición y ejecución de una agenda para el desarrollo sostenible en el sector turístico [...]; elaboración de orientaciones [...] en los ámbitos de la mejora de la accesibilidad de las personas con discapacidades a los lugares e infraestructuras turísticos y la innovación de las actividades profesionales; elaboración y difusión de métodos y herramientas de medición [...]*”. Ídem, págs. 795 y 796.

⁴⁶⁸ Sobre este último documento *vid.* GARCÍA SAURA, P. J., “Integración del medio ambiente en el turismo”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29, 2006, págs. 381 y ss.

⁴⁶⁹ Sobre este trascendental acuerdo *vid.*, entre otros, MORATA TIERRA, F., “El proyecto de constitución europea: el reto de la gobernanza global”, en *Instituciones y desarrollo*, nº 16, 2, 2005; CAAMAÑO RODRÍGUEZ, F. M., “Leyendo a dos manos: la Carta Europea de la Autonomía Local y el proyecto de Constitución Europea aprobado por la Convención”, en *La autonomía de los entes locales en*

materia turística en su artículo III-281(Parte III, Título III, Capítulo V, Sección 4ª), que establece lo siguiente: “1. *La Unión complementará la acción de los estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector. Con este fin, la Unión tendrá como objetivo:*

a) *fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector;*

b) *propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.*

2. *La Ley o Ley marco europea establecerá las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los estados Miembros.”*

Como señala este artículo, la Unión Europea tendrá como cometido el *complemento* de las acciones emprendidas por los Estados miembros en materia turística, con especial hincapié en aquellas medidas que fomenten la competitividad del sector. Para

positivo: la Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera, CAAMAÑO RODRÍGUEZ, F. M. (Coord.) et al, Fundación democracia y gobierno local, 2003, págs. 9 a 14; GUIRÓN LARRUCEA, J. A., “Caracteres esenciales del proyecto de tratado constitucional mediante el que se propone la constitución europea”, en Noticias de la Unión Europea, nº 232, 2004, págs. 31 a 36; LINDE PANIAGUA, E. e HIGUERAS CATALUÑA, M., “Elogio moderado al Proyecto de Constitución para Europa: presentación”, en la Revista de derecho de la Unión Europea, nº 6, 2004, págs. 9 a 16; CORDERO ZÁRRAGA, E., “El proyecto de Constitución europea (II, II y IV)”, en Unión Europea Aranzadi, Vol. XXXI, nº 10, 11 y 12, 2004, págs. 51 a 54, 47 a 49 y 53 a 55, respectivamente; VON BOGDANDY, A., “Constitución Europea e identidad europea. Potencialidades y peligros del proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, en la Revista Española de Derecho Constitucional, nº 72, 2004, págs. 25 a 50; PETIT GABRIEL, E. W., “Algo mas que una organización internacional: un proyecto de solidaridad europea”, en Crónica Jurídica Hispalense: revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, nº 1, 2005, págs. 37 a 42; ASTOLA MADARIAGA, J., “De la legitimidad democrática de la Unión Europea y de la legitimidad democrática de sus decisiones: una reflexión sobre el proyecto de Constitución europea”, en Teoría y realidad constitucional, nº 15, 2005, págs. 201 a 234; LORENZO, V., “El proceso constitucional europeo: antecedentes y resultados”, en Estudios internacionales: revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, nº 149, 2005, págs. 5 a 20; GARCÍA DE ENTERRÍA CARANDE, E. y MARTÍN FLÓRES, L., “El proyecto de Constitución europea”, en la Revista Española de Derecho Constitucional, nº 45, 1995, págs. 9 a 29; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, en la Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 15, 2003, págs. 527 a 572; o BOU FRANCH, V. y CERVERA VALLTIERRA, M. (Coords.) et al, Estudios sobre la Constitución europea, Tirant lo Blanch, 2006.

conseguir este propósito la unión tendrá dos “*objetivos*”, que actuarán como instrumentos de aquél: el fomento de la creación de un *entorno favorable* para el desarrollo de las empresas del sector turístico, y favorecer la cooperación entre los Estados miembros en este ámbito, especialmente a través del intercambio de “buenas prácticas” en la materia. Por otra parte, una *Ley o Ley Marco europea*⁴⁷⁰ se encargará de elaborar medidas específicas que complementen las acciones estatales con el fin de lograr los objetivos citados. En cualquier caso, estas medidas en ningún caso podrán suponer una *armonización* de las disposiciones y reglamentarias de los Estados miembros.

⁴⁷⁰ El proyecto de Constitución Europea altera el sistema de fuentes del Derecho comunitario. El Reglamento será sustituido por la “*Ley Europea*” y la Directiva por la “*Ley Marco Europea*”, entre otras modificaciones (quedando la denominación de *Reglamento Europeo* para una fuente normativa totalmente diferente, con carácter esencialmente ejecutivo, como ocurre con este tipo de fuentes en el ordenamiento jurídico de numerosos Estados miembros, entre ellos el español). Sin embargo, y a pesar de este cambio de denominación, la naturaleza de ambas fuentes queda inalterada. Así, el artículo I.33.1.3° CE define la *Ley Marco Europea* señalando que “*La ley marco europea es un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que pueda conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios*”. Como se puede comprobar, la naturaleza jurídica de la *Ley Marco Europea* es idéntica a la de la Directiva comunitaria, siendo sus caracteres principales la ausencia de alcance general, la obligatoriedad en cuanto a su resultado, dejar a los Estados miembros libertad para elegir la forma y los medios para alcanzar tales resultados, y no tener –salvo casos excepcionales– efecto directo. Sobre este nuevo sistema de fuentes comunitario *vid. ad exemplum* CELOTTO, A., “La “legge” europea e il nuovo sistema delle fonti nel progetto di Costituzione europea”, en el *Boletín mexicano de Derecho comparado*, n° 10, 2004, págs. 411 a 522; o BELLIDO BARRIONUEVO, M^a, “La complejidad y originalidad del sistema de fuentes del Derecho comunitario: el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿una simplificación fallida?”, en *Cuadernos europeos de Deusto*, n° 33, 2005, págs. 17 a 51.

CAPÍTULO II. COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA TURÍSTICA. EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN LA ORDENACIÓN DEL FENÓMENO TURÍSTICO.

I. Breve apunte sobre la evolución histórica de la consideración jurídica de los Municipios.

La Administración local, soporte esencial de este trabajo, ha evolucionado a través del tiempo hasta alcanzar la posición que la actual Constitución de 1978 le otorga en relación al conjunto de Entes territoriales⁴⁷¹. A diferencia de lo que sucede en la actualidad, la idea que guía al constituyente gaditano de 1812 es que los poderes municipales –y provinciales– son simples instrumentos al servicio del Estado en la periferia, limitándose a realizar funciones delegadas por éste bajo su responsabilidad y control. La razón es que en estos momentos se consideraba que el único gestor de *intereses generales* era el Estado, y los únicos *intereses públicos* que existían eran los que pertenecían al Estado en su conjunto⁴⁷². Los Municipios son durante esta primera fase únicamente órganos *administrativos* al servicio de los intereses nacionales.

⁴⁷¹ Sobre el origen y evolución de los Municipios *vid.*, además de los trabajos citados a lo largo de este epígrafe, BERMEJO CABRERO, J. L., *Estudios sobre fueros locales y organización municipal en España (siglos XII-XVIII)*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2001; PECCI MARTÍN, D. y MORENO OVIEDO, J., “Los comienzos de la obra municipal liberal en el Cádiz de 1820”, en *La Administración municipal: poder y servicio. Actas de los XV Encuentros de Historia y Arqueología*, Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), 2000, págs. 171 a 178; en esta misma obra CARO CANCELA, D., “Poderes locales y poder central en la España contemporánea”, págs. 89 a 104; DE BERNARDO ARES, J. J., *El poder municipal y la organización política de la sociedad: algunas lecciones del pasado*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1998; GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. (Coord.) et al, *Cincuentenario del Estatuto Municipal: estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1975; VVAA, *Financiación y fiscalidad municipal: V Congreso de estudios medievales*, Fundación Sánchez-Albornoz, 1997; MIR I BAGÓ, J., *Evolució de l'autonomia municipal*, Servei de Publicacions de la Federació de Municipis de Catalunya, 2002; o GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1983; entre otros.

⁴⁷² De este modo “*Todo aquello que no constituya intereses generales, de monopolio estatal, constituye, según la afirmación de POSADA HERRERA, intereses rigurosamente particulares; respecto de los mismos, señala el autor, el Ayuntamiento aparece como una persona particular, con derechos y obligaciones civiles.*”. MORELL OCAÑA, L., “Las entidades locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 55, julio-septiembre, 1987, pág. 326.

Será a partir del proyecto de Ley Municipal de 1838 cuando empiece a *resquebrajarse* la concepción unitaria de intereses públicos vigente hasta ese momento al diferenciarse entre los intereses que debía ser asumidos necesariamente por el Estado y aquellos otros –considerados como *privativos* o *particulares* de las Corporaciones locales– que podían constituir “ámbitos propios” susceptibles de ser considerados como títulos adecuados para la realización de actividades públicas por parte de los Municipios. En estos momentos se reconoce un doble papel a los Municipios y Provincias en la gestión de los intereses públicos: como colaboradores de la Administración General del Estado en relación a los intereses considerados como *generales* o propios del poder central, y como gestores de sus propios intereses, configurándose como “*Corporaciones económico-administrativas dotadas de una personalidad jurídica propia*”⁴⁷³. De esta manera, los órganos municipales gozan al mismo tiempo de la consideración de representantes del poder central y de sus propios intereses particulares (este es el caso del Alcalde, que sería considerado como un *Delegado del Gobierno*).

Pero en la gestión de sus propios intereses los Entes locales van a verse sometidos –como ocurría en la fase anterior– al control o *tutela* de la Administración central, generalizándose esta fórmula a lo largo del siglo XIX y buena parte del XX, hasta que la Constitución de 1978 acaba con esta situación. Con la vigente Carta Magna se consuma definitivamente la *autonomía local*, “[...] *liberando de controles de oportunidad de Gobernadores Civiles que dejan de presidir las Diputaciones, reafirmando el carácter democrático y representativo de las Corporaciones Locales*”⁴⁷⁴. MEILÁN GIL muestra como esta evolución se inicia en las Cortes de Cádiz de 1812, que se inspiran en la Revolución Francesa de 1789 para crear en España un estado centralizado a imagen del francés, el cual perdurará, con numerosas vicisitudes,

⁴⁷³ *Ídem.*

⁴⁷⁴ MEILÁN GIL, J. L., “La articulación de los ordenamientos local y autonómico”, en *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 44, octubre-diciembre, 1984, pág. 658.

durante todo el siglo XIX⁴⁷⁵. El principio de este régimen coincidirá con el nacimiento de una doctrina jurídica contraria al centralismo a ultranza, que comenzará a reivindicar cierta autonomía municipal en algunos asuntos muy específicos, y que dará lugar al *Proyecto de Maura* de 1907 y al *Estatuto Municipal* de Calvo Sotelo. Sin embargo, mucho antes de que la vigente Constitución viese la luz, ésta doble concepción de los poderes locales estaba siendo ya *torpedeada* en cierto sentido debido a que, de forma paralela a esta Administración existía una auténtica Administración *periférica* del Estado⁴⁷⁶, diferenciada, autónoma e independiente de las Entidades locales, y que finalmente sería la que perdurase en este tipo de cometidos tras la instauración del régimen constitucional⁴⁷⁷.

Actualmente las Corporaciones locales ya no se consideran representantes de ninguna otra Administración territorial, gozando de *autonomía* para la gestión de una serie de intereses considerados como *propios*. En el epígrafe siguiente se analizará cómo se configura tal autonomía y la trascendencia que ésta va a tener en la práctica, muy especialmente en relación a la materia turística

⁴⁷⁵ Aunque, a pesar del esfuerzo de los primeros constitucionalistas, durante el siglo XIX en España no “[...] se implanta realmente la centralización; lo que se implanta es el caciquismo, es decir, el triunfo de la vida local autóctona, aunque no democrática y popular.” Ídem, pág. 660.

⁴⁷⁶ Como sucedía, por ejemplo, desde 1833 con la división territorial de Estado en Provincias realizada por Javier de Burgos y los representantes de la Administración Estatal en éstas: los *Subdelegados de Fomento*, que serían sustituidos por la figura de los *Jefes Políticos* y posteriormente por los *Gobernadores Civiles*. MORELL OCAÑA, L., “Las entidades locales...*Op.cit*, págs. 332 y 335.

⁴⁷⁷ Recuerda MEILÁN GIL como “Aun antes de la entrada en vigor del nuevo proyecto de ley reguladora de las bases del Régimen Local, la legislación preconstitucional que permanece ha de ser interpretada de acuerdo con el nuevo marco constitucional, [...] un mismo precepto situado en contextos constitucionales diferentes no ofrece el mismo significado [...]. El cambio radical de concepción del régimen local proviene del principio en el que se asienta constitucionalmente: la autonomía. Pero el término no significa lo mismo que en el Estatuto de Calvo Sotelo, sencillamente porque el contexto constitucional es diferente [...]”. MEILÁN GIL, J. L., “La articulación de los ordenamientos...*Op.cit*, pág. 658.

II. La autonomía de los Municipios para la gestión de sus intereses. La autonomía local en materia turística.

Como se ha puntado ya, la actual Constitución va a reconocer de forma expresa la *autonomía local* en sus artículos 137 y 140⁴⁷⁸. El primero de estos preceptos señala que “*El estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. El segundo especifica esta afirmación para los municipios, afirmando que “*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios*”. Ante esta doble declaración

⁴⁷⁸ Sobre autonomía local *vid.*, entre otros, GONZÁLEZ RIVAS, J. J., “La autonomía local en la reciente jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo”, en *Cuadernos de Derecho local*, nº 9, 2005, págs. 16 a 32; WOLLMAN, H., MARCOU, G. y LUCARELLI, A., “El libro blanco sobre la reforma de la autonomía local en España”, en *Cuadernos de Derecho local*, nº 8, 2005, págs. 7 a 32; FANLO LORAS, S. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control de sobre las Corporaciones locales, el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, 1990; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. M., “Autonomía local y Constitución: razones para recuperar la causalidad perdida”, en *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2003, págs. 47 a 70; TOSCANO GIL, F., *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, 2006; BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M., “El principio de autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional”, en *La autonomía local: análisis jurisprudencial*, VVAA, Marcial Pons, 1998, págs. 139 a 164; LEGUINA VILLA, J. A., “La autonomía de municipios y provincias en la nueva ley básica de régimen local”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 227, 1985, págs. 431 a 440; SOSA WAGNER, F., “La autonomía local”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 239, 240 y 141, 1988 y 1989, págs. 1351 a 1362, 1623 a 1636 y 9 a 30, respectivamente; GARCÍA ROCA, F. J., “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 282, 2000, págs. 23 a 70; ORTEGA ÁLVAREZ, L., “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, en *Justicia administrativa: Revista de Derecho administrativo*, nº 1, 2000, págs. 33 a 54; CUESTA MARTÍNEZ, A., “Los nuevos horizontes de la autonomía local”, en *Problemas actuales de la Administración local*, VVAA, Colex, 2002, págs. 19 a 44; ALONSO MAS, M^a J., “La protección de la autonomía local frente a normas con valor de Ley”, en *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor Jose M^a Boquera Oliver*, BAÑO LEÓN, J. M^a y CLIMENT BARBERÁ, J. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2002, págs. 830 a 956; en la misma obra ESCUIN PALOP, V. M^a, “Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales”, págs. 757 a 780; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “La cláusula general de competencia de municipal”, en *Anuario del gobierno local*, nº 1, 2000, págs. 37 a 60; SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, 1990; CALONGE VELÁZQUEZ, A. y GONZÁLEZ DEL TESO, T., “Autonomía local y control”, en la *Revista de la Administración local (REAL)*, nº 291, 2003, págs. 425 a 471; FONT I LLOVET, T., “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos”, en *Anuario del gobierno local*, nº 1, 2003, págs. 13 a 46; PÉREZ TREMPES, P., *La defensa de la autonomía local ante al Tribunal Constitucional*, Diputación de Barcelona, 1998; o PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 229, 1986, págs. 9 a 64; “La defensa constitucional de la autonomía local: notas en su defensa y apuntes de posible articulación”, en *Actualidad administrativa*, nº 28, 1998, págs. 601 a 607; y “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho municipal*, MUÑOZ MACHADO, S. (Coord.) et al, Vol. I, Civitas, 2003, págs. 25 a 156.

constitucional se llega fácilmente a la conclusión de que la pieza *clave* para entender el concepto y amplitud de la autonomía local pasa irremisiblemente por determinar cuales son los intereses inherentes a estos Entes territoriales, sus “*respectivos intereses*”, tal y como se establece en el texto constitucional. Y esto es así porque las competencias que deben atribuirse a los Municipios serán, ni más ni menos, aquellas que resulten necesarias para el gobierno de esos intereses “*propios*”. Por tal razón, si se determina cuales son estos intereses se conocerán las competencias *irrenunciables* para los Municipios. Sin embargo, y a diferencia de los que ocurre con el Estado y las Comunidades Autónomas, la Constitución Española no establece cuáles son tales *intereses propios* para cuya gestión se reconoce autonomía a los Municipios y Provincias, remitiéndose implícitamente al legislador ordinario para su concreción.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, recoge un concepto de autonomía local análogo al previsto en el texto constitucional. Esta norma dispone en sus dos primeros artículos que “*Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades*”; y que “*Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios [...] su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses [...]*”. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional advierte en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981 que “*Como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los intereses respectivos de las Comunidades Autónomas [...] cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la*

*Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión. Para el intérprete de la ley, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la ley misma [...] como repertorio concreto de competencia. La determinación, en caso de conflicto, del contenido de éstas, ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando la propia definición legal lo exija, a la noción del interés respectivo, pues de otro modo se provocaría una injustificada reducción del ámbito de los intereses propios de la entidad autónoma definido por el legislador y se transformaría esta noción de interés público o respectivo en una apelación a la “naturaleza de las cosas”, mediante la cual la decisión política se traslada del legislador al juez.”*⁴⁷⁹. A la vista de la situación expuesta, y a falta de un listado de competencias locales en el texto constitucional⁴⁸⁰, será el legislador ordinario el encargado de interpretar y establecer qué se entiende por *intereses respectivos* de los Municipios, respetando en cualquier caso ese mínimo insoslayable que conforma la *autonomía local*⁴⁸¹. El legislador autonómico, sobre las bases establecidas por el legislador nacional, será el encargado de atribuir las competencias locales necesarias para gestionar sus intereses *propios* conforme a las características propias de cada Entidad local. No será posible, por tanto, atribuir competencias *en*

⁴⁷⁹ Advierte además esta Sentencia que “*Concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. [...]*”.

⁴⁸⁰ Pero ¿Por qué la Constitución Española de 1978 no contiene un listado de materias sobre las que ejerzan sus competencias los Municipios y Provincias? ¿A que se debe este *olvido*? Según el profesor SÁNCHEZ GOYANES, se debe fundamentalmente a tres causas: el gran desconocimiento que la clase política que estaba representada en las Cortes Constituyentes hacia la Administración local y su problemática; el surgimiento de reivindicaciones nacionalistas, que hizo que se redistribuyera el poder territorial mirando hacia ellas a fin de contentarlas; y la ausencia de líderes locales en aquellas Cortes que podrían haber hecho sentir su parecer en este tema. SÁNCHEZ GOYANES, E., “La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 293, 1997, págs. 151 y ss. Cit. CORCHERO PÉREZ, M. y SANDIN MORA, L., “Turismo y Administración Local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 20, 30 de octubre de 2002, pág. 3310 y ss.

⁴⁸¹ Así, continúa señalando el Tribunal Constitucional que “[...] *el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra constitución.*”.

bloque, sin tener en cuenta las necesidades y capacidades de cada Municipio⁴⁸², de espaldas a la realidad⁴⁸³.

Por su parte, el artículo 2 del *Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local*⁴⁸⁴ reconoce a las Entidades locales *autonomía* para la gestión de sus respectivos intereses. Esta norma regula y garantiza la *autonomía básica* de los Municipios, Provincias e Islas, correspondiendo “[...] a estas entidades locales la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de los ciudadanos.”. Los demás Entes locales disfrutarán de autonomía en los términos que establezcan los Estatutos y las leyes autonómicas.

⁴⁸² Esta es, a pesar de sus múltiples fallos, la idea que inspira la actual LRBRL, que atribuye competencias a los municipios en base a su población de derecho o, lo que es lo mismo, su presumible capacidad financiera para gestionar tales competencias de una manera eficaz. Este es el método utilizado también por las normas autonómicas sobre régimen local.

⁴⁸³ Para PAREJO ALFONSO, la *autonomía local* se traduce en el “autogobierno” o “autoadministración democráticos”, siendo su expresión más genuina, el núcleo mismo de la autonomía local, definiéndose por una serie de notas esenciales, como son su carácter *democrático* (en el sentido de ser gobernados directamente por sus habitantes, en Concejo abierto, o por representantes de estos, tanto directa como indirectamente. En el primer caso estarían los Municipios y en el segundo los *Cabildos* y *Concejos insulares*), *personificado/con personalidad jurídica* (en el sentido de que se trata de ordenamientos parciales y limitados, pero completos en sí mismos y, por tanto, no jerarquizados en sentido estricto y riguroso al gobierno de ninguna otra de las instancias territoriales) y *articulado sobre el principio corporativo*, llamado por tanto a gestionar los intereses respectivos de cada comunidad. Al ser la Administración local “*entera y únicamente administración*”, estará regida tanto por el régimen jurídico básico que para todas las Administraciones públicas establezca el Estado como por el régimen jurídico específicamente establecido para los Entes locales en la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. Manifestación de esta autonomía local será el denominado *Reglamento Orgánico* local, que tiene atribuida capacidad para organizar el municipio en una serie de aspectos, entre los que están el Estatuto de los miembros de dicha Corporación, la regulación de los aspectos secundarios de los órganos necesarios establecidos por la legislación básica estatal o autonómica, la ordenación de los órganos complementarios, fruto de la “*inventiva local*” en materia organizativa, en función de las “*características y necesidades de la correspondiente comunidad*”, con los escasos límites que establezca la LRBRL y equivalentes autonómicos; la regulación de las entidades territoriales descentralizadas, y la regulación de su plantilla (tanto funcionarios de carrera como personal laboral). PAREJO ALFONSO, L., “La potestad de autoorganización de la Administración Local”, en *Documentación Administrativa*, nº 228, octubre-diciembre, 1991, págs. 13 y ss.

⁴⁸⁴ Versión de 22 de noviembre de 2005. Sobre este proyecto *vid*, entre otros, TORRES COBAS, F., “El gobierno local en la reforma de los estatutos: Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía”, en *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2005, págs. 93 a 120; GARCÍA GARCÍA, M^a. J., “La autonomía municipal en el anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local”, en la *Revista de Estudios Locales*, nº 93, 2006, págs. 54 a 61; SÁNCHEZ BLANCO, A., “Comentarios al Proyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local”, en la *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 13, 2006; en la misma publicación SALVADOR CRESPO, M^a T., “La provincia en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local”; o RIVERO ORTEGA, R., “Regulación de la cooperación económica”, en la *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 1, 2006, págs. 127 a 156.

El concepto de *autonomía local* ha sido tratado por la doctrina jurídica con unos resultados que distan de ser unívocos. CORCHERO PÉREZ y SANDIN MORA⁴⁸⁵ hacen un repaso de las corrientes doctrinales más importantes en este ámbito. En la primera de ellas, encabezada por PAREJO ALFONSO⁴⁸⁶, se entiende que la Constitución configura la autonomía municipal como una “*garantía institucional*”. Esto significa que los Municipios son considerados una institución *garantizada* por la Constitución⁴⁸⁷, por lo que el legislador podrá disminuir o aumentar las competencias atribuidas a éstos, moviéndose entre diversas opciones *políticas* igualmente aceptables, pero nunca eliminarlas totalmente ni afectar a su “núcleo esencial”, que contiene todas aquellas características que la hacen reconocible como institución (*vid.* por todas las STC 38/1983, de 16 de mayo⁴⁸⁸). Por otra parte, este autor propugna la desaparición de las competencias “exclusivas” reconocidas explícitamente por el Tribunal Constitucional a los Entes locales (autoorganizativa, normativa, de personal, tributaria y financiera), proponiendo un modelo por el cual la capacidad de establecer tales potestades corresponde al legislador –con lo cual las citadas potestades “exclusivas” pueden desaparecer perfectamente–, como ha sucedido en algunos sectores de la actuación administrativa. Este argumento fue adoptado por la jurisprudencia constitucional posterior, entre las que se pueden citar las Sentencias 32/1981, de 28 de julio, y 37/1981, de 16 de noviembre. Conforme a esta tesis, el legislador no tiene como límite de su actuación los “intereses respectivos” de la Corporación local, sino que será él el encargado de definir cuáles serán tales *intereses*, con los límites señalados.

⁴⁸⁵ CORCHERO PÉREZ, M. y SANDIN MORA, L., “Turismo y Administración Local...*Op.cit.*, págs. 3311 y ss.

⁴⁸⁶ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomía local*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1981.

⁴⁸⁷ El Tribunal Constitucional mantiene que la Constitución Española garantiza la *institución municipal*, pero no individualmente cada Municipio (*vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, *Fj 3º*), por lo que a través de procedimientos ordinarios pueden tanto crearse como suprimirse Municipios.

⁴⁸⁸ *Vid.* también la Sentencias del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero; 214/1989, de 21 de diciembre; y más recientemente, 159/2001, de 5 de julio, entre otras. En este sentido, advierte la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre, que “[...] *sería contrario a la autonomía municipal una participación [en la gestión de sus intereses] inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos [...]*”.

Por su parte, GALLEGO ANABITARTE⁴⁸⁹, en su teoría de la *dimensión formal de la autonomía local*, al analizar los procedimientos de tutela que se reservan las Administraciones territoriales superiores, considera que el Tribunal Constitucional ha construido el concepto de *autonomía local* excluyendo tales controles de la actuación local por parte de las Administraciones superiores. Por esta razón, sólo se van a admitir los controles de legalidad puntuales, no genéricos, siempre en asuntos en los que exista concurrencia de intereses supralocales⁴⁹⁰, y desapareciendo, como consecuencia de ello, la *suspensión gubernativa de actos ilegales*⁴⁹¹. La tercera de las tesis fundamentales en esta materia es la formulada por SÁNCHEZ GOYANES⁴⁹², que mantiene –a diferencia de lo que hace GALLEGO ANABITARTE– una tesis basada en la *dimensión material de la autonomía local*. Como se ha dicho señalado, siguiendo el esquema de funcionamiento propuesto por la LRBRL no existen competencias *exclusivas* de los Municipios, ni siquiera *propias*, ya que depende del legislador estatal o autonómico la decisión última de que se considera *interés respectivo* de estas Entidades locales. Pero es que, además, en el caso de que el legislador desconociese competencias tradicionalmente atribuidas a los Municipios no existiría ningún mecanismo para exigírselo, no habiendo consecuencias *negativas* para aquél. Para este autor la única solución ante esta situación es recoger un listado de competencias locales en el propio texto constitucional, como se hace con el Estado y las Comunidades Autónomas⁴⁹³. Para este autor las Corporaciones locales son

⁴⁸⁹ GALLEGO ANABITARTE, A., *Derechos Fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial. Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1994.

⁴⁹⁰ En el mismo sentido, *confr.* con la línea jurisprudencial iniciada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de julio de 1990, sobre aprobación *definitiva* de los planes urbanísticos municipales por parte de la Administración autonómica.

⁴⁹¹ *Vid.* los preceptos de la LRBRL dedicados a este instrumento (artículos 65 y 66).

⁴⁹² SÁNCHEZ GOYANES, E., “La potestad normativa del municipio español...*Op.cit.*, págs. 151 y ss.

⁴⁹³ Según este autor, afirmar que las Corporaciones Locales son meras *entidades administrativas* frente a las Comunidades Autónomas no puede calificarse hoy como signo de especial “diligencia intelectual”, por las siguientes razones: 1. el *sustrato* de las Corporaciones Locales es tanto o más “político” que el de las Comunidades Autónomas. 2. Los pactos que concluyen las Entidades locales con la Corona son documentos de carácter claramente político. 3. En tales Constituciones *embrionarias* se incluyen condiciones de vida que amplían el ámbito de desenvolvimiento personal de sus pobladores, en los que hunden sus raíces las Ordenanzas históricas de numerosos Municipios. 4. La organización y la posición misma de las Corporaciones Locales en el sistema constitucional es una pieza *clave* de cualquier decálogo político. 5. Por otra parte, la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas deben su existencia a la iniciativa de las Corporaciones Locales de su territorio (artículos 143.2 y 151.1 CE). Salvo Cataluña, el

Estado del mismo modo que las Comunidades Autónomas, por lo que ambas gozan de la misma autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE), sin estar por ello subordinadas al Estado o a las Comunidades Autónomas, y disfrutando de capacidad para diseñar la *política* aplicable a sus respectivos territorios. De este modo se conjugarían las exigencias de los principios de *descentralización territorial de la actuación administrativa* (art. 103.1 CE), *autonomía sobre los respectivos intereses* (art. 137 CE), *pluralismo político* (art. 1.1 y 6 CE), *participación en las tareas públicas* (art. 23 CE) y *principio de subsidiariedad* o ejercicio de las funciones administrativas por la Administración pública más próxima al ciudadano.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ⁴⁹⁴ ha sintetizado con gran precisión y sencillez la jurisprudencia constitucional en materia de autonomía local, extrayendo una serie de conclusiones muy clarificadoras al respecto:

a) “Autonomía” es ante todo un poder limitado, no es *soberanía*, por lo que debe utilizarse siempre dentro de la unidad formada por todas las Administraciones territoriales del conjunto de la nación española –donde alcanza su verdadero sentido–, sin oponerse a aquélla. En este sentido, la Constitución Española considera necesario que el Estado ostente una cierta posición de *superioridad*, lo que explica la compatibilidad entre el principio de autonomía –en este caso *local*– y la existencia de controles de legalidad sobre el ejercicio de las competencias locales (aunque nunca justificará controles *genéricos e indeterminados* que sitúen a las Entidades locales en una posición de inferioridad o dependencia *quasi-jerárquica* de las Administraciones territoriales superiores). Además, será necesario que las competencias locales controladas incidan en intereses generales

País Vasco y Galicia, todas las Comunidades Autónomas se constituyeron gracias a la iniciativa de sus Diputaciones Provinciales y la de los dos tercios o tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las Provincias afectadas, logrando la mayoría del censo electoral; entre otras razones.

⁴⁹⁴ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración local*, 5ª Edición, La Ley/El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2006, págs. 59 a 64.

que trasciendan la esfera local, afectando a los intereses propios de la Comunidad Autónoma correspondiente o del Estado⁴⁹⁵.

b) La Constitución prefigura una distribución *vertical* del poder público entre el Estado –titular de la soberanía–, las Comunidades Autónomas –caracterizada por la autonomía política– y las Entidades locales básicas –con autonomía administrativa–⁴⁹⁶.

c) La autonomía local debe ser entendida como el derecho a participar en el gobierno y administración de los asuntos que le conciernan a través de sus órganos propios⁴⁹⁷, para lo cual sus órganos representativos deberán estar dotados de las facultades necesarias para ello, graduándose la *intensidad* de esta participación en función de la relación entre intereses locales y *supralocales* dentro de cada asunto o materia⁴⁹⁸.

d) No es fácil determinar a que Administración territorial corresponde el *interés* en una determinada materia, siendo a veces necesario acudir al “*interés predominante*” para distribuir la competencia sobre ésta, pero sin que signifique en ningún caso un *interés exclusivo* que justifique una *competencia exclusiva* en el orden decisorio. La Constitución no trata de resucitar la teoría de los intereses naturales de los “intereses naturales” de los Entes locales ya que, debido a la creciente complejidad de la vida local, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, daría lugar a un *centralismo extremo*. Por otro lado, la teoría de los “intereses respectivos” de los Entes territoriales –que es recogida por la Constitución– sirve únicamente para orientar al legislador a la hora de dotarles de competencias concretas para gestionarlos. Sin embargo, será el

⁴⁹⁵ En este sentido, señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de Febrero (Fj 3^o) que “[...] En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la gestión de los intereses respectivos fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de decisiones viniera a compartirse con otra Administración.”.

⁴⁹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, Fj 3^o.

⁴⁹⁷ Esta vertiente de la autonomía local debe complementarse necesariamente con su “*autonomía y suficiencia financiera*” (art. 142 CE), que será analizada en profundidad en el epígrafe dedicado a la régimen financiero de los Municipios.

⁴⁹⁸ Vid. la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero (Fj 4^o); y, mas recientemente, la Sentencia 109/1998, de 21 de mayo (Fj 2^o); entre otras.

legislador el que, dentro de estos parámetros, determine *libremente* cuáles son tales intereses, precise su alcance y les atribuya las competencias necesarias para su gestión, respetando en todo caso la *garantía institucional* expuesta *supra*⁴⁹⁹.

e) La noción de “intereses peculiares”, “competencias propias” y “servicios mínimos”, como elementos imprescindibles constitutivos del *núcleo esencial* de la institución garantizada constitucionalmente deben tener la consideración de *bases* que no pueden ser ignoradas por el legislador ordinario⁵⁰⁰.

f) Como se ha visto *supra*, el Municipio es una Entidad territorial dotada de autonomía que forma parte de un *todo*, lo que le impide ejercer sus competencias en un régimen de estricta y absoluta separación. Por esta razón, unida al *principio de eficacia administrativa* (art. 103.1 CE) –que ha de predicarse no sólo de cada Administración pública por separado sino de todo el complejo administrativo en su conjunto–, la Constitución permite, cuando no impone, al legislador establecer *fórmulas y cauces de relación* para el ejercicio de sus respectivas competencias entre las Administraciones locales y entre éstas y las demás Administraciones territoriales: las Comunidades Autónomas y el Estado⁵⁰¹.

g) Por último, resulta incompatible con el respeto a la autonomía local la suspensión gubernativa de acuerdos municipales por causas ajenas al estricto control de su legalidad en el ámbito competencial exclusivo de las Entidades locales⁵⁰².

⁴⁹⁹ Sentencias del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero (*Fj 3º*); 32/1981, de 28 de julio (*Fj 4º*); de 16 de noviembre de 1981 (*Fj 1º*); y de 28 de julio de 1981 (*Fj 3º*).

⁵⁰⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (*Fj 7º*).

⁵⁰¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 27/1987, de 27 de febrero.

⁵⁰² Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1981, de 29 de abril. En este sentido, señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 213/1988, de 11 de noviembre, que “[...] ejercitada por el legislador estatal la opción política a favor de una regulación claramente favorable a la autonomía en materia de suspensión de acuerdos, la norma correspondiente ha de calificarse de básica también en sentido material [por lo que] la legislación que en el uso de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales deben respetar la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las corporaciones locales.”.

En relación a la materia turística, BERMEJO VERA⁵⁰³ mantiene que los Municipios, como cualquier Poder público, están sometidos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico. Por esta razón, están obligados por los *Principios Rectores de la Política Social y Económica* recogidos por la Constitución en el Capítulo III del Título I, entre los que figuran la garantía del descanso y la promoción de centros adecuados para tal fin (art. 40 CE), la tutela preventiva de la salud (art. 43 CE), el fomento del deporte y de una adecuada utilización del ocio (art. 43 CE), la promoción y tutela del acceso a la cultura (art. 44 CE), el deber de conservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales (art. 45 CE), la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran (art. 46 CE), la promoción de la participación de la juventud en el desarrollo social y cultural. Estos principios van a *informar* la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos⁵⁰⁴, por lo que han de ser objeto de reconocimiento, respeto y protección por parte de la legislación positiva. Como declaró el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 9 de mayo de 1986, estos principios poseen valor *normativo* y vinculan a los poderes públicos. Además, y en conexión con estos principios, los poderes públicos deben atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130 CE), y los Municipios están obligados a garantizar la defensa de los consumidores y usuarios (art. 51 CE), en cuyo ámbito, para este autor, “[...] *se inscribe el turista en su calidad de consumidor masivo o individualizado de las actividades turísticas, y así lo reflejan con nitidez las diferentes leyes ordenadoras del*

⁵⁰³ BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, enero-agosto, 2001, págs. 213 y ss.

⁵⁰⁴ Para este autor “[...] *no resulta sencillo descifrar lo que el constituyente quiso dar a entender exigiendo el reconocimiento y el respeto, ni tampoco es fácil precisar el significado de la información de la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Lo único que resulta bastante claro es que, como tales principios rectores, solamente pueden ser alegados ante los tribunales cuando haya leyes que los desarrollen y según lo que dichas leyes dispongan [...]. Ahora bien, abundan los ejemplos de aplicación de estos principios constitucionales [...] y, naturalmente, de ello se ha derivado una intensísima actividad administrativa, en todos los niveles, incluso la condición de “información” exigida por la Constitución ha alcanzado a los tribunales al decidir conflictos en los que se implican alguno de tales principios, bien para interpretar términos ambiguos de la legislación en el sentido más favorable a la aplicación de los mismos, bien para rellenar lagunas de la legislación, o hasta en el plano de las decisiones propiamente dichas, cuando falta la norma de desarrollo. [...]*”. *Ídem*, pág. 239.

turismo”⁵⁰⁵. Por último, al Municipio se le reconoce la iniciativa en la actividad económica, ya que el reconocimiento constitucional es general y no puede ser excepcionado “[...] *para los Municipios, en sentido subjetivo, ni para la actividad turística, en sentido objetivo*”⁵⁰⁶.

A pesar de demostrar que ciertos aspectos del turismo forman parte de la esfera de intereses “propios” de los Municipios, este autor reconoce que el reparto constitucional de competencias en materia turística parece desalentar el reconocimiento a los Municipios de una serie de ámbitos competenciales propios y efectivos en este ámbito. El Tribunal Constitucional se decantó desde un principio a favor de la competencia autonómica en materia turística, aunque con el paso del tiempo haya ido aceptando la posibilidad de que el Estado también pudiese incidir en esta materia⁵⁰⁷, fundamentalmente –como se vio *supra*– a través del artículo 149.1.13^a CE –“*Bases y coordinación de la planificación general de la economía*”–, aunque advirtiendo en cualquier caso sobre la imposibilidad de una interpretación extensiva de este artículo. Por otro lado, la inclusión del turismo en el Tratado de la Unión Europea (artículo 3.1.*u*) abre la puerta a la acción comunitaria en esta materia, proporcionando una base jurídica que justifique las acciones de las Instituciones comunitarias. A la vista de esta situación resulta necesario que las Comunidades Autónomas se replanteen el papel dado hasta ahora a los Municipios en relación a la asunción de competencias en materia de turismo. La distribución en títulos competenciales *cerrados* que hace la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía no justifica en ningún caso que los Entes locales sean privados de manera absoluta de las materias distribuidas –en este caso el turismo–, aunque tal reparto haya supuesto en la práctica una mera asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las funciones que –en materia turística– venía ejercitando la Administración General del Estado⁵⁰⁸. En este sentido, y a pesar

⁵⁰⁵ BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios...*Op.cit*, pág. 240.

⁵⁰⁶ *Ídem*.

⁵⁰⁷ Cita, al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de junio de 1987.

⁵⁰⁸ En este sentido, PARADA VAZQUEZ advierte que “[...] *no cabe esperar una ampliación por vía jurisprudencial del ámbito material de las competencias de los Municipios o Provincias y de su*

de que los planteamientos constitucionales y legales facilitan el reconocimiento de un ámbito competencial propio a favor de los Municipios en materia turística, la legislación vigente, en especial la dictada con posterioridad a la LRBRL –que se suponía abría una importante vía para la asunción de competencias turísticas por parte de los municipios en virtud de su artículo 25 m)– no ha recogido tal posibilidad, ni siquiera las normas autonómicas en lo relativo a las previsiones concretas sobre Municipios Turísticos⁵⁰⁹.

Por último, y como colofón a esta breve aproximación al concepto de *autonomía local* y sus implicaciones en materia turística, resulta oportuno reproducir la idea defendida por el profesor GARCÍA ROCA⁵¹⁰, quien, entre otros autores, propuso hace poco tiempo una nueva interpretación de la Carta Magna a la luz de “*nuevas y emergentes realidades*”, debido a que “*la autonomía local no nace de la Ley ni se mueve exclusivamente en el marco de las mismas*”. Para este autor, aunque los preceptos constitucionales no han cambiado, sí lo ha hecho la realidad circundante, el contexto a la luz del cual va a tener que interpretarse la *autonomía local* y los *intereses respectivos* contenidos en la Constitución. Entre los hitos que han transformado la realidad jurídica española desde la promulgación de nuestra Carta Magna estarían, en este ámbito, la aprobación de

autonomía local, más allá de la defensa por el Tribunal Constitucional [...] de la garantía institucional de la autonomía local. Ampliación que solamente podrá venir por la vía de la reforma de las leyes básicas del Estado y las de desarrollo dictadas por las Comunidades Autónomas y, en su caso, de los Estatutos de Autonomía.”. PARADA VÁZQUEZ, R. J., “Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Encuestados: Manuel Aragón Reyes, Luís Diez Picazo y Ponce de León, José Gabaldón López, Javier García Roca, Vicente Gimeno Sendra, Luís López Guerra, Ramón Parada Vázquez y Álvaro Rodríguez Bereijo”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 4, 1999, pág. 45. *Cit.*, BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios...*Op.cit.*, pág. 246.

⁵⁰⁹ Sobre este punto me extenderé más adelante al analizar la regulación de la figura del Municipio Turístico en las leyes ordenadoras del turismo de las diferentes Comunidades Autónomas. A modo de adelanto, sólo decir que para BERMEJO VERA, “*Aquellas y estas leyes han dado pasos adelante sin hacer camino, es decir, de un modo un tanto estéril. Los escasos mimbres e instrumentos de conformación del pretendido “estatuto” del Municipio turístico expresan perfectamente las dificultades de esa configuración. Al fin y a la postre, anunciar transferencias económicas a modo de compensaciones por gasto, anunciar formalmente la ampliación de la capacidad tributaria del Ente municipal turístico, o establecer prestaciones municipales obligatorias siempre remitiendo a los instrumentos de colaboración o cooperación, no es más que redundar sobre lo que es viable sin habilitaciones reguladoras especiales.*”. *Ídem.*

⁵¹⁰ GARCÍA ROCA, J., “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 282, enero-abril, 2002, págs. 23 y ss.

la *Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*, en 1985; La *Carta Europea de Autonomía Local* (CEAL), ratificada por España en 1988; la constante emanación de Derecho convencional y derivado de dicha *Carta* –por ejemplo la *Conferencia de Barcelona* de 1997–; la creación de diversas *Federaciones de Municipios y Provincias*, que conforman un verdadero *lobby* en materia local y provincial; la firma del *Pacto Local* en 1999; la conveniencia, según este autor, de dar una lectura en clave de federalismo unitario a la Constitución, para “[...] *elaborar una dirección política del Estado desde una única ideología diversa a la de los nacionalismos estatales o periféricos y conforme a unas técnicas ya experimentadas en otros ordenamientos*”; y la creación en 1999 del *Conflicto de competencia en defensa de la autonomía local*, dentro de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

A esta interpretación del nuevo papel del Municipio en las diferencias materias de su *interés* también parece apuntar el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 11/1999, de 11 de Febrero, considera que la autonomía local posee un contenido *dinámico*, un contenido competencial que puede ser ampliado por los sucesivos legisladores, lo que permite que la autonomía local evolucione con el paso del tiempo a impulsos de la realidad social y política de cada momento⁵¹¹. En vista de la situación actual, resulta imprescindible una reinterpretación de la Constitución en materia de régimen local, huyendo de las interpretaciones ancladas en el *concepto preconstitucional de Municipio*, que atribuye a estos Entes locales competencias meramente administrativas, manifestando “[...] *una falta de sensibilidad hacia lo que debe ser realmente una autonomía política.*”⁵¹². Ello

⁵¹¹ GARCÍA MACHO, R., “La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre derecho estatal, autonómico y local”, en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (*Dirs.*) y PETIT LAVALL, M^a V. (*Coord.*) *et al*, *Lecciones... Op.cit.*, pág. 38.

⁵¹² Considera este autor que aunque la Constitución no define la autonomía local, sí que prefigura un *ámbito público de actuación ligado al interés local* (art. 137 CE), siendo el bloque de la constitucionalidad el encargado de concretarlo. Por esta razón, y como reconocen algunos de los autores citados *supra*, no existe libertad absoluta por parte del legislador estatal o autonómico para fijar las competencias locales, que en todo caso deberán respetar dicho “interés local”. Por otra parte considera este autor que la tradicional *teoría de la garantía institucional* no sirve para delimitar positivamente el ámbito de competencias local, ya que esta teoría “*tiene un sentido «puramente negativo» o de «resistencia pasivo», solo garantiza la existencia del ente o, a lo sumo, «reactivo». No aporta criterios*

debe ser así porque los cargos públicos locales “[...] vienen elegidos por sufragio universal, están sometidos a mandatos de representación y ejercen potestades de dirección política [...]”, lo que da lugar a una auténtica *democracia local*⁵¹³, que por su carácter representativo hace que sea imposible cualquier control de *naturaleza política* sobre su gestión⁵¹⁴. En definitiva, resulta necesario “[...] fijar con rigidez mayor a la de ley ordinaria y dentro del bloque de la constitucionalidad un núcleo competencial –intocable por el legislador– de funciones propias de las entidades locales en distintas materias.”

III. Las competencias municipales en materia turística en la legislación estatal y autonómica sobre régimen local.

Para conocer cual es el papel que actualmente corresponde a los Municipios en materia turística es preciso acudir a la normativa básica reguladora de su régimen jurídico⁵¹⁵, la Ley

para definir positivamente la autonomía local.”. GARCÍA ROCA, J., “El concepto actual de autonomía local...*Op.cit*, págs. 33 y ss y 41.

⁵¹³ Como señalan GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS, “[...] la autonomía local no se circunscribe a la mera autonomía «administrativa», sino que el principio del pluralismo político territorial lleva a reconocer a las Entidades Locales básicas la capacidad para crear sus propios ordenamientos locales –en ejercicio de su potestad reglamentaria– y de gobernar en régimen de autorresponsabilidad, con la consiguiente capacidad de introducir sus propias opciones políticas [...]. Como ha demostrado la Historia, es una falacia hablar de autonomía local al margen del carácter democrático de los Ayuntamientos: hay autonomía local porque hay democracia local.”. GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho administrativo*, 3ª Edición, Tecnos, 2006, pág. 183.

⁵¹⁴ Sobre este punto advierte GARCÍA ROCA que “[...] una autonomía política implica responsabilidad política ante el electorado, y es incompatible con la subsistencia de tutelas de oportunidad política por parte del Estado o de la Comunidades Autónomas y, normalmente, excluye los controles de legalidad que no sean estrictamente judicializados”; y en este último caso “[...] los controles administrativos deben estar legalmente previstos, no tener normalmente como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y los principios constitucionales, y mantener una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que se pretende salvaguardar [...] [no pudiendo] sustituirse decisiones de oportunidad política que no excedan del interés local. *Ídem*, págs. 55 y a 57.

⁵¹⁵ Vid. en este sentido a RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La distribución de competencias en materia de turismo”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, enero-agosto, 2001, págs. 27 y ss; y VILLALBA PÉREZ, F., “Aspectos constitucionales, legales y organizativos del turismo en Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº extraordinario, Vol. II, 2003, págs. 169 a 173; GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., “El régimen local y el turismo: competencias de las Entidades locales en materia turística, en particular la Comunidad de Castilla y León. La Ley 10/1997, de 19 de

7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de Bases del Régimen Local*, que desarrolla los artículos 137 y 140 CE. Esta norma contiene además el catálogo básico de competencias municipales en su artículo 25 y siguientes, dentro del cual es necesario distinguir⁵¹⁶ entre las competencias “*propias*” de los Municipios (arts. 25 y 26 LRBRL) y las competencias delegadas a estos Entes locales (art. 27 LRBRL)⁵¹⁷.

El artículo 25.2 LRBRL dispone que “*El Municipio ejercerá en todo caso, competencias [...] en las siguientes materias: [...] m) Actividades o instalaciones culturales o deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo*”. Este precepto se limita a atribuir competencias a los Municipios sobre turismo de forma genérica, sin precisar las funciones concretas de estos Entes públicos sobre la materia turística. El artículo 25 LRBRL funciona como un catálogo de competencias *mínimo*, que establece las materias de un modo genérico, sin configurar su posible contenido concreto,

diciembre, de turismo de Castilla y León”, en *Salamanca: revista de estudios*, nº 44, 2000, págs. 103 a 142; SANTOS SOLLA, X. M. y CUIÑAS OTERO, E., “Municipios y turismo en Galicia”, en *Estudios turísticos*, nº 158, 2003, págs. 43 y ss; o PÉREZ DE COSSÍO, L., “El futuro turístico de las Corporaciones locales”, en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO (Dir.) et al., Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 113 y ss; entre otros.

⁵¹⁶ SUAY RINCÓN, J. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a del P., “Las competencias turísticas de los Municipios. En particular, la categoría de los Municipios Turísticos”, en *I Congreso Universitario de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Coord.) et al., Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 61 y ss.

⁵¹⁷ Dispone el punto primero de este artículo que “*La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana [...]*”. A este respecto, SUAY RINCÓN y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ advierten de que “*El ejercicio de estas [competencias delegadas] [...] está sometido a una intensa fiscalización autonómica, como admite el art. 7.3: “las competencias atribuidas se ejercen en los términos de delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local”. Aunque dicha intervención, por lo demás, tampoco está excluida entre las competencias propias, en virtud de lo establecido por el art. 7.2: “las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas”.*”. SUAY RINCÓN, J. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a del P., “Las competencias turísticas...*Op.cit.*, pág. 64. Por su parte, MORELL OCAÑA distingue, refiriéndose al ámbito autonómico, entre *atribución* (por medio de la cual la legislación sectorial autonómica coloca en la esfera de las Entidades locales una competencia que originariamente correspondía a la Comunidad Autónoma), *delegación de competencias* (equivalente a la existente en el ámbito estatal) y *asignación de competencias o funciones* (equivalente a la encomienda de funciones o tareas del derecho comparado, mediante la cual la Comunidad Autónoma descarga de tareas, de manera unilateral, sobre los Entes Locales, normalmente de segundo nivel: Provincias, Comarcas o Cabildos Insulares). MORELL OCAÑA, L., “El régimen local en la estructura del Estado”, en *Documentación Administrativa*, nº 232-233, octubre-marzo, 1992-1993, págs. 323 y ss.

ya que su función se limita a asegurar su existencia –lo cual no es poco–, dejando su concreción en manos del legislador sectorial estatal o autonómico⁵¹⁸. Por ello este artículo encabeza su número dos señalando que los Municipios ejercerán las competencias “[...] *en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas* [...]”. Por esta razón, para conocer cuáles son las competencias concretas que sobre materia turística poseen las Entidades locales resulta imprescindible analizar las normas sectoriales tanto estatales como autonómicas⁵¹⁹. Así lo establece con toda claridad el artículo 2.1 LRBRL, al disponer que *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”*⁵²⁰.

A pesar de ello, la doctrina ha tratado de determinar que funciones concretas comprende la competencia genérica sobre turismo del artículo 25.2 m) LRBRL. Para GUILLÉN

⁵¹⁸ Por esto, tal previsión “[...] *se vulneraría si la legislación específica reguladora de cada materia, por supuesto, no prevé participación alguna, pero también si no se concreta ésta suficientemente o si no se atiende la concreción a los criterios legales antes transcritos.*”. SUAY RINCÓN, J. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^o del P., “Las competencias turísticas...*Op.cit*, pág. 65.

⁵¹⁹ Este sistema es criticado por la doctrina. Por ejemplo, MORELL OCAÑA piensa que este sistema de la LRBRL “[...] *no ha seguido, con rigor, este planteamiento de la jurisprudencia constitucional* (se refiere a la doctrina del *interés propio*). *En vez de ello ha seguido la senda que le trazaba el legislador anterior, desde los albores de nuestra historia constitucional. En el sistema jurídico público contemporáneo, las sucesivas Leyes de Régimen Local vienen a constituir lo que, en términos técnicos, son el “estatuto” de las entidades locales. Es decir, diseñan la estructura de estas entidades, sus órganos de gobierno y, en último término, aluden a las funciones típicas, características, de las entidades locales. De este modo, las autonomías locales, entendidas como conjuntos de títulos competenciales, quedan en manos del legislador sectorial.* [...]”. MORELL OCAÑA, L., “El régimen local en la estructura...” *Op.cit*, págs. 342 y 343.

⁵²⁰ Continúa diciendo el número dos de este precepto que *“Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen.”*

GALINDO⁵²¹ la competencia municipal en esta materia se reduce –tras analizar este precepto en relación a su número uno⁵²²– a una mera *labor de promoción* de su Municipio. No poseerá, por el contrario, capacidad normativa en esta materia, ni siquiera para la promoción conjunta con otros Municipios. De la misma opinión son, entre otros autores, ROCA ROCA, CEBALLOS MARTÍN y PÉREZ GUERRA⁵²³. Una concepción más extensiva de las competencias municipales en materia turística es, por ejemplo, la de SUAY RINCÓN y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, que consideran que si bien estas competencias no están *predeterminadas* ni en la Constitución ni en la normativa básica sobre régimen local, sino que se remite a la legislación sectorial estatal y autonómica, esta última debe asegurar en todo caso la participación municipal en esta materia y suministrar los criterios para que sea *efectiva*⁵²⁴.

Aunque la LRBRL se remite en su artículo 25.2 tanto a la normativa *sectorial* estatal como autonómica, ya se ha visto como las competencias en materia turística pertenecen –al menos las “*directamente*” relacionadas con esta materia– a las Comunidades Autónomas. Por esto, serán las leyes turísticas autonómicas las que concreten las competencias locales en dicha materia⁵²⁵. Por otra parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986,

⁵²¹ GUILLÉN GALINDO, M. A., “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en *Organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial: I Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 37 y ss.

⁵²² Dispone el artículo 25.1 LRBRL que “*El Municipio, para la gestión de sus intereses, y en el ámbito de sus respectivas competencias puede promover toda clase de actividades y promover cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.*”.

⁵²³ ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M. M. y PÉREZ GUERRA, R., *La regulación jurídica del turismo en España*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, 1998.

⁵²⁴ SUAY RINCÓN, J. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a del P., “Las competencias turísticas...*Op.cit*, pág. 65; en el mismo sentido CORCHERO PÉREZ, M. y SANDIN MORA, L., “Turismo y Administración Local...*Op.cit*, pág. 3316.

⁵²⁵ Resulta muy interesante la síntesis que del sistema de reparto de competencias en materia turística hace el profesor RAZQUIN LIZÁRRAGA: “1º. *La Constitución otorga una importancia de carácter menor a la materia de turismo, dado que sólo la contempla en el art. 148.1.18 para considerarla como una competencia asumible por las Comunidades Autónomas desde un primer momento. 2º. Las Comunidades Autónomas ha sumido dicha competencia a través de sus Estatutos de Autonomía como competencia exclusiva. 3º. No obstante, conforme a la doctrina de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional, en materia turística la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no es total, puesto que debe convivir con otros títulos transversales del Estado, que le permiten por tanto intervenir en materia turística. 4º. Se han producido trasposos en materia turística del Estado a las Comunidades*

de 18 de abril, que aprueba el *Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local* (TRRL), dispone en su artículo 65 que “*La colaboración de la Administración del Estado será objeto de especial consideración cuando se trate de municipios que se encuentren en alguna de las circunstancias objetivas siguientes: [...] b) Los de marcado interés turístico [...]*”. Se produce en este artículo, en relación a las relaciones interadministrativas entre el Estado y los Entes Locales, una muestra de la voluntad por llegar a acuerdos de colaboración entre ambas administraciones en materia de Municipios Turísticos, aunque no sea más que eso, una muestra de voluntad sin traducción específica en la práctica⁵²⁶.

También la normativa autonómica sobre régimen local, que desarrolla la regulación estatal *básica* en esta materia, contiene algunas previsiones sobre turismo, además de otras normas autonómicas sectoriales. Comenzando por la Comunidad

*Autónomas en reconocimiento del carácter exclusivo de la competencia a favor de éstas. No obstante el Estado se ha reservado algunos servicios de los que sigue reteniendo su gestión (Instituto de Turismo de España, Paradores y Palacios de Congresos de Madrid y Torremolinos y oficinas de turismo españolas en el exterior). 5º. Las entidades locales tienen reconocida competencia en materia de turismo, pero no en la Constitución, sino en la LRBRL de 1985. En concreto su art.25.2 les otorga competencias en su letra m) [...]. 6º. Las competencias de las entidades locales se producen en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Dado que se trata de una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, es preciso acudir a sus leyes reguladoras del turismo para comprobar cuáles son las competencias reconocidas a los municipios. No obstante, debe advertirse que el reconocimiento de la competencia en la legislación local supone que la legislación sectorial hará de admitirla en grado mayor o menor pero nunca desconocerla. 7º. La legislación local estatal permite la creación de regímenes especiales municipales, a favor de aquellos municipios que reúnan características que lo hagan aconsejable, previendo como una de las características el predominio en su término de las actividades turísticas. Aquí se produce una habilitación de la legislación estatal en favor de la legislación de régimen local de las Comunidades Autónomas para posibilitar la creación de estos regímenes especiales e los municipios turísticos. 8º. En cualquier caso, salvo algún ordenamiento, el papel que se otorga a los municipios en materia de turismo es secundario. 9º. Hay, además, una dialéctica o tensión permanente entre la autonomía local y los intereses supralocales, con especial incidencia del turismo.” RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M^a, “La organización local del turismo”, en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO (Dir.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 39 y ss.*

⁵²⁶ Sobre esta posibilidad *vid.*, entre otros, BLANCO HERRANZ, F. J., “Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español: proceso, instrumento y propuestas de futuro”, en *Estudios turísticos*, n^o 138, 1998, págs. 67 a 86; GALLEGO MONTORI, J. L., “Nuevas vías de cooperación y organización para el desarrollo del patrimonio y del turismo: el ejemplo del territorio museo del prepirineo aragonés”, en *Actas de los XV Cursos Monográficos sobre Patrimonio Histórico*, IGLESIAS GIL, J. M. (Coord.) et al, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria/Ayuntamiento de Reinosa, 2005, págs. 293 a 308; o ALMEIDA GARCÍA, F., COLL LÓPEZ, M., BRUNET ESTARELLAS, P. J. y MONTESERÍN ABELLA, O., “Los Planes de Excelencia y Dinamización Turística (PEDT), un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico”, en el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n^o 39, 2005, págs. 201 a 226.

Autónoma andaluza, su Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las *relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio*, al fijar las competencias propias de las Diputaciones Provinciales señala en su artículo 22 que “*En materia de turismo, las Diputaciones Provinciales podrán promocionar los recursos, zonas o fiestas de especial interés para la provincia y participar, a través de los Entes territoriales de promoción turística, en el fomento del turismo general. La composición, funciones y financiación de dichas entidades será regulada por Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía. [...]*”. De este modo, las Diputaciones Provinciales adquieren potestades de promoción y fomento del turismo, en aquellos recursos, zonas o fiestas que sean consideradas de *especial interés* para la provincia. En esta misma Comunidad Autónoma la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de *Bienes de las Entidades Locales de Andalucía*, al referirse al uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales de estos entes, dispone, en relación a la cesión de su uso (art. 36), que “*1. El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales podrá hacerse mediante subasta pública, concurso o por procedimiento negociado. 2. Los bienes patrimoniales deben ser administrados de acuerdo con criterios de máxima rentabilidad. 3. Las Entidades Locales pueden valorar, no obstante, motivaciones de índole social, cultural y deportiva, promoción urbanística o fomento del turismo u otras análogas, que hagan prevalecer la rentabilidad social por encima de la económica. [...]*”. Esta norma va a permitir que las Entidades Locales mantengan en su poder, y a disposición de todos los ciudadanos, determinados bienes patrimoniales cuando, por su utilidad para el fomento del turismo, se considerase que su rentabilidad *social* está por encima de la económica. Esta norma, por lo tanto, sigue la línea jurisprudencial, legal y doctrinal de considerar al turismo tanto una fuente de recursos económicos como una fuente de beneficios para la sociedad en su conjunto, más allá de su mera dimensión mercantil.

En la Comunidad Autónoma de Aragón la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de *Comarcalización de Aragón*, atribuye a sus

Comarcas la competencia sobre promoción del turismo⁵²⁷. Por otra parte, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de *Normas Regulatoras de la Administración Local de Aragón*, atribuye, por un lado, competencias a los Municipios aragoneses en materia turística (artículo 42): “ [...] 2. *Los ámbitos de la acción pública en los que los municipios podrán prestar servicios y ejercer competencias, con el alcance que determinen las Leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, será los siguientes: [...] n) Las actividades de instalaciones culturales y deportivas; archivos, bibliotecas, museos, conservatorios de música y centros de bellas artes; la ocupación del tiempo libre; el turismo. [...]*”; y por otro lado prevé la elaboración de unos *programas de reorganización del territorio* que serán analizados detenidamente *infra*, al examinar la normativa autonómica sobre Municipios Turísticos.

En las Islas Baleares, la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de *Consejos Insulares*, recorre el camino inverso a las normas autonómicas analizadas, ya que no atribuye a los Municipios competencias en materia de turismo, derogando además la Ley 3/1996, de 29 de noviembre, que atribuía competencias en materia de ordenación turística a los Consejos Insulares de Menorca, Ibiza y Formentera⁵²⁸. En las Islas Canarias la Ley 3/1999, de 4 de febrero, de *Fondo Canario de Financiación Municipal*, va a establecer el reparto de una serie de fondos a los Municipios, teniendo como criterio de distribución (art. 8) el número de *camas alojativas turísticas* que existiese en cada uno de ellos a 1 de enero de 1999. Su finalidad tampoco es la atribuir competencias a los Municipios en materias relacionadas con el turismo, pero es un buen ejemplo de cómo el volumen de actividad turística se considera un varamo adecuado para medir las necesidades financieras de los Municipios. Esta es la idea que impregna la normativa autonómica sobre Municipios Turísticos, como habrá ocasión de comprobar detenidamente en el capítulo siguiente.

⁵²⁷ Concretamente, el artículo 8 de esta norma dispone que, en relación a las *competencias propias*, “1. *La comarca ejercerá las competencias que les sean atribuidas por la Ley de su creación y, entre otras, las siguientes: [...] f) Promoción del turismo. [...]*”.

⁵²⁸ Disposición Derogatoria Primera y Segunda de la Ley balear 8/2000, de 27 de octubre, de *Consejos Insulares*.

Por el contrario, la Ley cántabra 8/1999, de 28 de abril, *de Regulación de las Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, sí que atribuye competencias sobre turismo a sus Comarcas. Su artículo 9, que regula las “competencias propias” de estos Entes locales, dispone que “[...] *la comarca ejercerá las competencias que les sean atribuidas por su ley de creación, pudiendo ejercer, entre otras, las siguientes: [...] f) Promoción del turismo.*”. En Castilla-La Mancha, la Ley 2/1991, de 14 de marzo, *de coordinación de las Diputaciones Provinciales de Castilla-La Mancha*, tras declarar la promoción del turismo como una de las actividades que gozan de la consideración de “*materias de interés general para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*”⁵²⁹, establece en su artículo 11 que “*De acuerdo con lo previsto en el Estatuto de Autonomía y mediante Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, la Junta delegará, en todo caso, en las Diputaciones Provinciales la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general para la Región y podrá, en concreto, delegar las siguientes: [...] d) Difusión del turismo, cultura y deporte de carácter provincial. [...]*”. Esta norma considera la promoción del turismo de “interés general” para la Comunidad Autónoma en su conjunto, por lo que retiene su competencia. Sin embargo, en aquellas regiones castellano-manchegas en las que el turismo no goce de la consideración de “actividad de interés general”, se permitirá su delegación –pero únicamente en lo referido a su *difusión*– en las Diputaciones Provinciales a través de una norma con rango de Ley⁵³⁰.

En Castilla-León su Ley 1/1998, de 4 de Junio, *Reguladora del Régimen Local de Castilla-León*, atribuye a los Municipios competencia sobre turismo, en los términos de su artículo 20: “1.

⁵²⁹ Concretamente, el artículo 6 de esta norma establece que “*Se declaran materias de interés general para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11, las siguientes: [...] c) Planificación de la actividad económica regional. Protección de la Industria, de la artesanía, del comercio. Régimen minero y energético. Concursos, exposiciones, ferias y mercados. Promoción del turismo. [...]*”.

⁵³⁰ Por su parte, la Ley 3/1991, de 14 de marzo, *de Régimen de las Entidades Locales en Castilla-La Mancha*, establece un régimen especial para los municipios eminentemente turísticos, que, como en los casos anteriores, será analizado detenidamente en el capítulo dedicado a la normativa autonómica sobre Municipios Turísticos.

Los Municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias. [...] q) Turismo y tiempo libre. [...]”. Tendremos, por tanto, como ocurre en las demás Comunidades Autónomas, que acudir a la legislación sectorial, y muy especialmente a las leyes autonómicas de ordenación del turismo, para conocer las competencias que, en esta materia, se atribuyen a los Municipios.

En Cataluña –al igual que ocurre en Castilla-La Mancha– el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el *Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña*, por un lado atribuye competencias a los Municipios en materia turística –artículo 66.3: “*El municipio tiene competencias propias en las materias siguientes: [...] n) Las actividades y las instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del ocio, el turismo. [...]*”–; y por otro crea un conjunto de “*regímenes municipales especiales*”, fijando las condiciones y requisitos necesarios para que un municipio catalán pueda ser declarado *Municipio Turístico*, y remitiéndose en cuanto a las consecuencias específica de dicha declaración a “[...] *las disposiciones específicas que establezca la legislación sobre esta materia*” (arts. 72 y 75 de esta norma)⁵³¹.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, a través de su Ley 5/1990, de 30 de noviembre, *de relaciones interadministrativas entre las Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres y la Comunidad Autónoma de Extremadura*, declara de “interés general” de esta Comunidad Autónoma⁵³² las siguientes funciones propias de las Diputaciones Provinciales: “[...] *f) Fomento y difusión de la cultura, con la creación y sostenimiento de Escuelas Industriales, de Artes y Oficios, de Bellas Artes y de profesiones especiales, y academias de enseñanza especializada. Centros de investigación, Estudio y Publicaciones. Archivos, Bibliotecas y Centro coordinador de Bibliotecas, Museos,*

⁵³¹ Y que no son otras que las contenidas en la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

⁵³² “A los efectos del artículo 16.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura [...]” artículo 10.1 de la Ley extremeña 5/1990, de 30 de noviembre.

Hemerotecas y demás centros de difusión cultural. Teatro, Música, Cine y artes Plásticas. Promoción de deporte, educación física y ocio. Campamentos y colonias escolares. Conservación de monumentos y lugares artísticos e históricos. Turismo. Concursos y exposiciones, ferias y mercados. [...]". Por tanto, el turismo, en general, aunque obviamente con las limitaciones que establezcan las leyes sectoriales tanto estatales como autonómicas, es una "*función propia*" de las Diputaciones Provinciales extremeñas. Más adelante se comprobará como queda esta afirmación genérica tras analizar las competencias turísticas de los Entes locales extremeños en la normativa autonómica ordenadora del turismo.

La Comunidad Autónoma gallega atribuye competencias turísticas a sus municipios a través de su Ley 5/1997, de 22 de julio, de *Normas Regulatoras de la Administración Local de Galicia*. Concretamente, su artículo 80 dispone que "[...] *el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma en las siguientes materias: [...] n) Las actividades e instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del tiempo libre y el turismo. [...]*". Esta norma también establece un régimen municipal especial para municipios turísticos (art. 88).

Las Comunidades Autónomas de Madrid y Murcia, en sus Leyes 2/2003, de 11 de marzo, de *Administración Local de la Comunidad de Madrid* y 6/1998, de 25 de agosto, de *Regulación del Régimen Local en la Región de Murcia*, no atribuyen competencia turística alguna a los municipios, pero ambas crean un "*régimen especial municipal*" denominado, como en casos anteriores, *Municipio Turístico*, que será analizado en un epígrafe específico. Por último, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de *Administración Local de La Rioja*, atribuye a sus Comarcas, como "*competencias propias*", y "[...] *sin perjuicio de lo que establezcan las correspondientes Leyes sectoriales, las Leyes de creación determinarán el alcance concreto de las competencias que las comarcas ejercerán en relación con todas o algunas de las siguientes materias: [...] i) Promoción del turismo. [...]*" (art.

71)”. Se trata de una afirmación prácticamente inocua ya que, aparte de depender de lo que establezca al respecto la legislación sectorial de esta Comunidad Autónoma, la ley que crea la Comarca puede desconocer esta previsión y no atribuirle competencia alguna en materia turística, ya que este artículo dispone expresamente que las Comarcas riojanas podrán ejercer “*todas o algunas de las siguientes materias*”.

Tras este breve análisis de la normativa autonómica sobre régimen local, se puede concluir que ésta se caracteriza por atribuir competencias a los Municipios y otros Entes locales en materia turística, si bien circunscrita en la mayoría de ocasiones al fomento y promoción de esta actividad. En ningún caso se le atribuyen competencias de ordenación o disciplina turística –la única norma que así lo hizo está actualmente derogada–, y en aquellos casos en los que la normativa autonómica concede a los Municipios una competencia genérica sobre turismo, ésta será profundamente matizada por la normativa autonómica ordenadora del turismo, como se comprobará a continuación. Por otro lado, algunas de estas normas prevén regímenes *especiales* para los Municipios con una actividad turística relevante, regímenes que serán desarrolladas por la normativa sectorial autonómica, fundamentalmente a través de las leyes autonómicas sobre turismo y su normativa de desarrollo.

IV. Las competencias municipales sobre turismo en las leyes autonómicas de ordenación del turismo.

A. Atribuciones sobre la ordenación, promoción y gestión de la actividad turística.

A pesar de la falta de concreción que las primeras leyes autonómicas ordenadoras del turismo⁵³³ mostraban a la hora de atribuir competencias a las Corporaciones locales⁵³⁴, en la normativa más reciente se cumple con esta exigencia constitucional⁵³⁵. Así lo han hecho, entre otras, las leyes de

⁵³³ Sobre esta normativa *vid.*, entre otros, CEBALLOS MARTÍN, M^a M., PÉREZ GUERRA, R. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M^a L., “Algunas consideraciones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas: sus leyes de turismo”, en *Derecho y Turismo: III Jornadas de Derecho turístico*, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord.) *et al.*, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 2000, págs. 193 a 202; en esta misma obra RODRÍGUEZ DE LEÓN GARCÍA, R., “Examen de los principales objetivos de la Ley de turismo de Andalucía”, págs. 77 a 84; y FLAQUER RUITORT, J., “La Ley general de turismo de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares”, págs. 59 a 76; LÓPEZ I PALOMEQUE, F., “La Ley del turismo de Cataluña, un nuevo instrumento en la evolución de la política turística”, en *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, n^o 34, 2004, págs. 33 a 54; MARTÍNEZ ESPÍN, P. “Las relaciones jurídicas entre consumidores y empresas turísticas en la Ley de turismo de Castilla-La Mancha”, en la *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, n^o 30, 2001, pág. 125 a 150; LACASA VIDAL, J., “Novedades en el desarrollo reglamentario de la Ley del turismo de Aragón”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n^o 28, 2006, págs. 547 a 560; NAVARRO PIÑERO, M. A., “Estudio sobre las posibles medidas fiscales y de financiación a considerar en el Estatuto de los Municipios Turísticos previstos en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1995, de la ordenación del turismo en Canarias”, en *Hacienda canaria*, n^o 2, 2002, pág. 127 a 146; o SANTAMARÍA SÁNCHEZ, J. M^a, “Noción legal de usuarios de servicios turísticos en la Ley 12/1999 de turismo de Andalucía”, en *Aspectos jurídico-mercantiles del turismo*, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord) *et al.*, Atelier, 2003, págs. 285 a 294.

⁵³⁴ Por ejemplo la pionera Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo, *de Ordenación del Turismo*; o la Ley madrileña 8/1995, de 28 de marzo, *de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid*.

⁵³⁵ MARTINEZ PALLARÉS afirma que “[...] con carácter general se ha incumplido el mandato establecido en el artículo 25.2 LBRL, dado que el legislador autonómico sectorial ha omitido en la mayoría de los casos, atribuir competencia alguna a favor de los municipios, o de cualquier otra entidad local representativa de intereses locales, y si lo ha hecho realmente ha sido de forma muy poco imaginativa.” Incluso pone como ejemplo que “[...] en algunas Comunidades Autónomas se ha optado por configurar espacios territoriales con atribuciones en materia turística que a pesar de su denominación no son piezas organizativas de nuestras colectividades locales, sino más bien instrumentos de organización de la política autonómica, como las comarcas turísticas previstas en la legislación de Euskadi y de Cantabria.” MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., “El gobierno local como ámbito de gestión turística”, en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO (Dir.) *et al.*, Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 69 y ss; *vid.* de este mismo autor “Las entidades locales en la legislación turística”, en *Cuadernos de Derecho local*, n^o 9, 2005, págs. 72 a 86.

turismo de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León y Cataluña⁵³⁶.

Dentro del conjunto de leyes autonómicas de ordenación del turismo es posible hacer –en relación a las competencias locales sobre turismo– una primera diferenciación en *dos grandes bloques*. En el primero de ellos estarían aquellas Comunidades Autónomas que atribuyen competencias a los Entes locales en materia turística: Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Navarra y País Vasco. El segundo gran bloque estaría compuesto por aquellas Comunidades Autónomas que guardan silencio sobre este asunto: Castilla-La Mancha, Baleares, Extremadura, Galicia⁵³⁷, Comunidad de Madrid, Murcia⁵³⁸, La Rioja y la Comunidad Valenciana. Además, dentro del primer *bloque* es posible distinguir entre aquellas Comunidades Autónomas que se limitan a atribuir competencias a los Entes Locales de manera nominativa, sin precisar su contenido –o, a lo sumo, asignándoles

⁵³⁶ Sin embargo, advierte BERMEJO VERA que “*Como ocurre en otros campos, la fuerte desconfianza del Estado hacia los Municipios se ha «transferido» también a las Comunidades autónomas, cuya legislación local y sectorial, si se tiene en cuenta la acción municipal en el turismo, no se corresponde [...] con la «la notable incidencia que en la vida municipal tiene la conversión del Municipio en una zona de atracción turística». Desde nuestro punto de vista, sin embargo, y pareciéndonos totalmente insuficiente lo que, hasta el momento, han anunciado las diversas leyes autonómicas ordenadoras del turismo, resulta necesario reconocer que el principio de autonomía local, interpretado desde los parámetros constitucionales y de la propia legislación que viene concretando el derecho de los Municipios a participar en la gestión de los intereses propios, permite –y recomienda– reordenar las técnicas de intervención pública municipal en el ámbito de las actividades turísticas, con o sin configuración estructural específica.*”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios...*Op.cit*, págs. 237 y 238.

⁵³⁷ La Ley 9/1999, de 21 de agosto, de *Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia*, no realiza una atribución expresa de competencias a favor de las Corporaciones Locales gallegas. Únicamente se refiere a las competencias municipales en su artículo 51, dedicado a la *Calidad de las Instalaciones en los Establecimientos de Alojamiento turístico*, que atribuye competencias a los Municipios para su exigencia y control, disponiendo que “[...] Los ayuntamientos, y subsidiariamente la Administración turística competente, podrán, en cualquier momento, requerir de los titulares de los establecimientos turísticos la ejecución de las obras de conservación y mejora de las fachadas o de los espacios visibles desde la vía pública. Los ayuntamientos y los organismos competentes podrán ordenar por motivos de interés turístico o estético la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas y espacios visibles desde la vía pública, sin que estén incluidos en ningún plan de ordenación. [...]”.

⁵³⁸ Esta Comunidad Autónoma, a pesar de la exposición de principios realizada en el artículo 4.4 de su Ley 11/1997, de 12 de diciembre, sobre *Normas Reguladoras del Turismo de la Región de Murcia*, que establece “*La consideración del municipio como protagonista de la acción pública en materia de turismo, tanto desde la perspectiva del favorecimiento de la actuación pública sobre su territorio, como en cuanto sujeto de las obligaciones previstas en esta Ley*”, no le atribuye competencias específicas en esta materia. Únicamente los tiene en cuenta para la elaboración de la política autonómica de promoción turística (art. 48.2), como se comprobará más adelante. Se trata de una participación puramente nominal, sin consecuencias relevantes en la práctica.

competencias para la *promoción* de sus recursos turísticos—; y un segundo subgrupo compuesto por aquellas Comunidades Autónomas que desglosan y especifican el contenido de tal atribución. En el primer grupo están Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Navarra y País Vasco. En el segundo Andalucía, Aragón, Canarias y Cataluña.

En los epígrafes siguientes se va a analizar un poco más pormenorizadamente las competencias sobre turismo atribuidas a las Entidades locales en el primero de los bloques descritos.

a) Andalucía.

La Comunidad Autónoma andaluza, en su Ley 12/1999, de 12 de diciembre, sobre *Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía*, recoge las competencias municipales en esta materia en el artículo 4, que dispone de manera muy pormenorizada que “1. Sin perjuicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, las entidades locales, en sus respectivos ámbitos, ejercerán, por sí o asociadas, de conformidad con la presente Ley y con lo establecido en la normativa sobre régimen local, las siguientes competencias y funciones:

a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.

b) La colaboración con la Consejería competente en materia turística, así como con otras entidades locales, en relación a la promoción de zonas y recursos turísticos comunes, conforme a la consideración de Andalucía como destino turístico integral recogido en esta Ley.

c) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a empresas y establecimientos turísticos.

d) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su competencia.

e) La gestión de los servicios que les correspondan de acuerdo con la normativa de régimen local, la presente Ley y el resto del ordenamiento jurídico.

f) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación del sistema turístico.

g) Cualesquier otras que pudieran serles atribuidas o delegadas en los términos de la presente Ley y disposiciones que la desarrollen”.

Las competencias de las Diputaciones Provinciales se regulan en el número dos del mismo artículo: “2. *Específicamente le corresponde a las diputaciones:*

a) La promoción de los recursos, zonas o fiestas de especial interés para la provincia.

b) El asesoramiento técnico y el apoyo económico a los municipios en materia de fomento y promoción turística, especialmente a aquellos cuya población sea inferior a veinte mil habitantes”.

Además de estas facultades, la Ley andaluza asigna a sus Municipios competencia para comprobar el cumplimiento de las *condiciones de seguridad y respeto del medio ambiente* de los establecimientos turísticos en su artículo 32⁵³⁹. Se trata de una de las leyes autonómicas que más respeto muestra por el ámbito local y que más completas son en este sentido, atribuyendo competencias a los Municipios no solo para la promoción de sus propios recursos, sino también para colaborar con la Consejería

⁵³⁹ Concretamente, este artículo dispone que “1. *Los establecimientos turísticos deberán cumplir los requisitos mínimos de infraestructura que determine la Consejería competente en materia turística, los establecidos en materia de seguridad, los relativos al medio ambiente, así como los exigidos por la normativa que les sea aplicable. Los municipios exigirán el cumplimiento de dicha normativa al tramitar las correspondientes licencias. [...] 4. Los municipios o, en su caso, la Consejería competente en materia turística podrán, en cualquier momento, requerir de los titulares de los establecimientos turísticos la ejecución de las obras de conservación y mejora conforme a la normativa que les sea aplicable”*

competente e incluso con otras Entidades Locales para la promoción de recursos turísticos comunes; otorgar licencias turísticas en el marco de la legislación vigente; desarrollar las políticas de infraestructuras turísticas de su competencia; gestionar los servicios turísticos que les atribuyan la legislación sobre régimen local y la específica en materia turística; y participar en la planificación turística de la Comunidad Autónoma⁵⁴⁰. En este sentido, RAZQUIN LIZÁRRAGA⁵⁴¹ mantiene que el sistema andaluz “[...] *cabría de ser considerado como el más completo y que tiene en cuenta no sólo las competencias municipales sino también las singularidades derivadas para los Municipios del fenómeno turístico. [...] La regulación más respetuosa con el ámbito local es indudablemente la legislación andaluza*”.

b) Aragón

Esta Comunidad Autónoma, en su ley 6/2003, de 27 de febrero, *de Turismo de Aragón*, tras hacer una breve declaración en su artículo 5 sobre los Entes territoriales con competencias en materia de turismo⁵⁴², diferencia entre las competencias turísticas atribuidas a los Municipios y a las Comarcas aragoneses. Las competencias sobre turismo de las que gozan las Comarcas se

⁵⁴⁰ Incluso se prevé la facultad de delegación a favor de las Entidades locales de la competencia atribuida por esta Ley a la Administración autonómica en materia de *Inspección turística* (artículo 52.2): “[...] 2. Los funcionarios de los servicios de *Inspección de la Junta de Andalucía, o de la Corporación Local que actúe por delegación, en el ejercicio de su cometido en materia turística tendrán la consideración de agentes de la autoridad, disfrutando como tales de la protección y facultades que a éstos les dispensa la normativa vigente. A estos efectos, el personal técnico de los servicios de Inspección de turismo estará dotado de la correspondiente acreditación, que deberá exhibir en el ejercicio de sus funciones. [...]*”.

⁵⁴¹ RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M^a, “La organización local del turismo...*Op.cit*, pág. 44.

⁵⁴² Concretamente, dispone este artículo que “1. *En el ámbito de la Comunidad Autónoma, son Administraciones públicas competentes en relación con el turismo la Administración de la Comunidad Autónoma, las comarcas y los municipios. 2. Asimismo, podrán asumir competencias sobre turismo los organismos autónomos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas citadas*”.

recogen en el artículo 13⁵⁴³ y las relativas a los Municipios en el artículo 14. Este último artículo dispone que “*Corresponden a los municipios las siguientes competencias sobre turismo:*”

a) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en particular del patrimonio natural y cultural, así como la adopción de medidas tendentes a su efectiva utilización y disfrute, todo ello en el ámbito de sus competencias.

b) La promoción de los recursos turísticos existentes en el término municipal, en el marco de promoción de Aragón como destino turístico integral.

c) El fomento de las actividades turísticas de interés municipal.

d) El otorgamiento de las licencias municipales en relación con las empresas y establecimientos turísticos.

e) Cualquier otra competencia que pudiera serle transferida, delegada o encomendada por la Administración competente”.

⁵⁴³ “1. Las comarcas ejercerán las competencias sobre turismo que les atribuye la legislación de comarcalización. 2. Corresponden a las comarcas, en todo caso, las siguientes competencias sobre turismo: a) El ejercicio de las potestades autorizatoria, registral, inspectora y disciplinaria sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia. b) La elaboración y aprobación del Plan de Dinamización Turística Comarcal, respetando las Directrices de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma. c) La promoción de los recursos y de la oferta turística de la comarca en el marco de la política de promoción de Aragón como destino turístico integral. d) La creación, conservación, mejora y protección de los recursos turísticos de la comarca, así como la gestión de los recursos turísticos de titularidad comarcal. e) La gestión de las oficinas comarcales de turismo y la coordinación de las oficinas municipales de turismo ubicadas en el ámbito territorial comarcal. f) La emisión de informe sobre la declaración de actividades de interés turístico comarcal. g) El ejercicio de las funciones inspectoras que les correspondan, con el fin de comprobar e investigar el cumplimiento de la legislación turística. h) La cooperación con los municipios tendente a potenciar la dimensión turística de los servicios obligatorios municipales. i) La prestación de la asistencia necesaria a los municipios para la conservación de los recursos turísticos y su efectivo disfrute. j) La colaboración con el sector privado y social en cuantas actuaciones fueren de interés para el fomento y promoción de la actividad turística. En particular, el asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas turísticas para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades turísticas. k) Cualquier otra competencia que pudiera serle transferida, delegada o encomendada por la Administración competente. 3. Para el desarrollo y ejercicio de sus competencias, las comarcas podrán prestar los servicios turísticos y realizar las actividades económicas de carácter supramunicipal que consideren convenientes, utilizando para ello las formas de gestión de servicios públicos y de realización de iniciativas socioeconómicas previstas en la legislación de régimen local”. Además, la Disposición Transitoria Primera de esta Ley prevé que “En el territorio donde las comarcas no hayan asumido competencias sobre turismo, corresponderá el ejercicio de las mismas al Departamento del Gobierno de Aragón responsable de esta materia”.

c) *Principado de Asturias.*

La norma suprema sobre turismo en esta Comunidad Autónoma es la Ley 7/2001, de 2 de junio, sobre *Normas Regulatoras del Turismo en el Principado de Asturias*. Esta norma no atribuye competencias de manera directa a los Municipios, únicamente recoge la posibilidad –redundante por otra parte, ya que lo permite la normativa básica estatal reguladora de las Administraciones públicas– de que las competencias autonómicas sobre turismo sean *delegadas* a las Entidades locales (artículo 5.2): “[...] 2. *Las competencias anteriores podrán ser delegadas en las entidades locales, siempre que sea posible por su naturaleza, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente*”. Únicamente concreta este tipo de competencias en relación a los *Concejos*. En su artículo 6 dispone que “*Sin perjuicio de las competencias de la Administración del Principado de Asturias y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, los concejos, en sus respectivos ámbitos, ejercerán, de conformidad con la presente Ley y con lo establecido en la normativa sobre régimen local, las siguientes competencias en materia de turismo: a) La promoción y fomento de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito. b) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio cultural y del entorno natural. c) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación con los establecimientos turísticos. d) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su competencia. e) Cualesquiera otras que pudieran serles atribuidas o delegadas de acuerdo con la legislación vigente*”.

d) Canarias.

La Ley 7/1995, de 6 de abril, de *Ordenación del Turismo de Canarias*, recoge en su artículo 4 las Administraciones públicas con competencias en materia turística: la Administración autonómica, los Cabildos Insulares, los Ayuntamientos canarios y los Organismos Autónomos y Entidades de Derecho público que sean creados por cualesquiera de las anteriores Administraciones públicas para la gestión de sector turístico. En su artículo 6⁵⁴⁴ se recogen las competencias de los Cabildos Insulares y en el siguiente las de los Municipios, disponiendo este último que “1. *Corresponde a los municipios, en materia turística, las competencias que la legislación de régimen local les atribuye, así como el ejercicio de las funciones delegadas por los Cabildos Insulares.*

2. En todo caso corresponde a los municipios en materia turística:

a) La prestación de los servicios turísticos obligatorios que les impone la presente Ley.

b) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a las empresas y establecimientos turísticos.

⁵⁴⁴ Señala este artículo que “*Corresponde a los Cabildos Insulares, en materia turística, aquellas competencias que les atribuye la legislación de régimen local y las transferidas por la Comunidad Autónoma de Canarias, y en especial las siguientes: 1. La promoción turística de su isla en coordinación con los municipios turísticos, conforme al principio de unidad de destino reconocido en esta Ley. 2. La coordinación de los servicios de promoción y fomento del turismo que desarrollen los municipios de la isla respectiva. 3. El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su isla, especialmente dentro de los Planes Insulares de Ordenación. 4. La coordinación de las actuaciones que, en materia de infraestructuras turísticas, verifiquen los municipios de la isla respectiva. 5. La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de su isla, en materia turística*”.

c) La aprobación de los instrumentos de planeamiento que les compete, conforme al ordenamiento vigente, de acuerdo con las previsiones de esta Ley en cuanto al planeamiento directivo insular.

3. Los municipios desarrollarán sus funciones en coordinación con la política regional e insular, tanto en la prestación de servicios como en las actuaciones en infraestructuras”.

Pero, además, la Ley canaria establece una serie de competencias adicionales para los Municipios, que deberán prestar en los “núcleos turísticos”⁵⁴⁵, denominadas “servicios públicos turísticos municipales”, que comprenden la vigilancia de playas (art. 66⁵⁴⁶), la información turística (art. 67⁵⁴⁷) y la vigilancia ambiental (art. 65), que incluye:

“a) La aprobación de ordenanzas específicas sobre calidad del medio ambiente.

b) El reforzamiento del servicio de limpieza y de salubridad, particularmente en las zonas de uso público como paseos, calles, plazas y playas.

c) El control de ruidos, con especial atención a los producidos en horas nocturnas.

d) El control de olores, con atención prioritaria a las industrias y actividades que los produzcan”.

⁵⁴⁵ El régimen jurídico de los “Municipios Turísticos” se encuentra recogido, como habrá ocasión de comprobar *infra*, en la *Disposición Adicional Segunda* de la Ley canaria. La duda surge en relación a si estos servicios deberán prestarse únicamente por los Municipios declarados “turísticos” en base al procedimiento recogido en el *Estatuto sobre Municipios Turísticos* al que se remite esta *Disposición Adicional*; o por el contrario, podrá ser exigidos a cualquier Municipio que sea *objetivamente* turístico, aunque no haya sido declarado jurídicamente dentro de tal categoría.

⁵⁴⁶ “Los municipios, en las playas que reglamentariamente se determine, establecerán un servicio de vigilancia y socorrismo”.

⁵⁴⁷ En las zonas turísticas, los Ayuntamientos crearán centros de información turística, convenientemente señalizados y de fácil acceso, en los que se presten los siguientes servicios: a) Información general sobre la zona y las actividades que en ella se pueden desarrollar, así como específica sobre los espacios naturales protegidos y sobre actividades de senderismo u otras de disfrute de la naturaleza. b) Orientación topográfica, solicitando mapas y planos. c) Asesoramiento general sobre precios y calidades de artículos y servicios turísticos. d) Asesoramiento sobre los derechos del usuario turístico. e) Recepción de quejas y reclamaciones”.

e) La colaboración en el reforzamiento de la seguridad ciudadana”.

e) Cantabria.

La Ley cántabra es una de las más parcas en cuanto a la atribución de competencias turísticas a los Municipios. Éstas se recogen en el artículo 6 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, *de Ordenación del Turismo de Cantabria*, que dispone que: “*Los municipios de la Comunidad Autónoma de Cantabria tienen las siguientes competencias en materia de turismo, sin perjuicio de las establecidas en la legislación vigente en materia de Régimen Local:*

a) La promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito.

b) El fomento de las actividades turísticas.

c) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural.

d) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación a las empresas y establecimientos turísticos.

e) Las demás competencias que les sean delegadas”.

Se trata, como se puede comprobar, de una atribución bastante *cicatera*, referida únicamente a la promoción, fomento y protección de los recursos turísticos y al otorgamiento de licencias turísticas. Además, como en el caso asturiano, la Ley cántabra recoge expresamente la posibilidad de *delegación* de competencias de otras Administraciones públicas, generalmente la autonómica, a favor de sus Municipios.

f) Castilla y León.

La Ley castellano-leonesa 10/1997, de 19 de diciembre, *de Ordenación del Turismo de Castilla y León*, recoge en su artículo 3 las Administraciones públicas con competencias en materia turística: la Administración autonómica, las Diputaciones Provinciales, las Comarcas, los Ayuntamientos y los Organismos Autónomos y Entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las anteriores. También prevé expresamente la posibilidad de delegación de competencias de la Administración autonómica a favor de las Entidades locales, de conformidad con lo establecido en la legalidad vigente (art. 6.2) y recoge –de manera prácticamente idéntica al caso anterior– las competencias turísticas de los municipios en su artículo 9: “*Los municipios de la Comunidad de Castilla y León tienen las siguientes competencias en materia de turismo, sin perjuicio de las establecidas en la legislación vigente en materia de Régimen Local:*

a) La promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito.

b) El fomento de las actividades turísticas.

c) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural.

d) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación a las empresas y establecimientos turísticos.

e) Las demás competencias que le sean delegadas”.

Dada su semejanza con el caso cántabro, el comentario es el mismo que para esta Comunidad Autónoma, por lo que no será

necesario repetirlo en este momento. Por su parte, la atribución de competencias turísticas a las Diputaciones Provinciales y Comarcas está recogida en los artículos 7 y 8, respectivamente⁵⁴⁸. Resulta interesante la referencia que hace esta Ley a los “*Consortios y Patronatos turísticos*” (arts. 11 a 13⁵⁴⁹), opción ésta de recoger sendas instituciones jurídicas en las normas ordenadoras del turismo prácticamente inédita en el resto de Comunidades Autónomas, y que viene a reforzar la idoneidad de este mecanismo en el ámbito turístico. Por último, el artículo 36 a) de la Ley castellano-leonesa atribuye a los Municipios la facultad de participar en la elaboración de la planificación turística autonómica, junto con las Diputaciones Provinciales y la *Federación Regional de Municipios y Provincias*, entre otros Entes administrativos autonómicos.

⁵⁴⁸ Art. 7 “*Las Diputaciones Provinciales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ejercerán, sin perjuicio de las establecidas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, las siguientes competencias en materia de turismo: a) La promoción turística de la provincia, en coordinación con los municipios turísticos. b) La coordinación de las acciones de promoción y fomento del turismo que desarrollen los municipios comprendidos en su ámbito territorial. c) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de la provincia y la coordinación de las acciones que en la materia realicen los municipios. d) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios en materia turística. e) La aprobación de los planes de desarrollo turístico de ámbito provincial. f) Las demás competencias que les sean delegadas*”. Art. 8 “*Las Comarcas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ejercerán las siguientes competencias en materia de turismo, sin perjuicio de las existentes en la legislación vigente: a) La promoción turística de la comarca, en combinación con los municipios. b) La coordinación de las acciones de promoción y fomento del turismo que desarrollen los municipios comprendidos en su ámbito territorial. c) El desarrollo de la política de infraestructura de la comarca y la coordinación de las acciones que en la materia realicen los municipios. d) Las demás competencias que le sean delegadas*”.

⁵⁴⁹ Artículo 11: “*Los Consortios o Patronatos de Turismo: Concepto, ámbito y finalidad. 1. Los Consortios de Turismo son entes de carácter público, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar en su propio nombre, que dependen de alguna Administración Local de ámbito provincial o de comarca legalmente reconocida, radicada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y tienen como fin la promoción del desarrollo económico y social a través del turismo en el ámbito de su territorio. Estos Consortios pueden adoptar la denominación de Patronatos de Turismo. 2. En cada provincia no podrá haber más de un Consorcio o Patronato Provincial de Turismo, salvo que existan comarcas legalmente reconocidas, donde podrá constituirse igualmente una sola de estas entidades. 3. Los Consortios o Patronatos de Turismo se regirán por sus respectivos Estatutos, por esta Ley y cuantas disposiciones que la desarrollen y en general por la demás legislación vigente que resulte aplicable*”. Artículo 12: “*Composición. Podrán integrarse en el Consorcio o Patronato de Turismo las entidades locales de su ámbito territorial, las asociaciones de empresarios, trabajadores y profesionales del sector turístico, las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, las Cajas de Ahorro, las Cajas Rurales y las entidades privadas sin ánimo de lucro o con vocación de mecenazgo que persigan fines de interés público*”. Artículo 13: “*Funciones. Los Consortios o Patronatos de Turismo ejercerán las siguientes funciones: a) Promover, difundir y fomentar las actividades turísticas. b) Gestionar directamente la explotación de recursos turísticos que expresamente se les encomiende. c) Elevar a la Administración competente en materia de turismo las propuestas y recomendaciones que consideren convenientes para el mejor desarrollo del sector*”.

g) *Cataluña.*

El artículo 66 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, *de Turismo de Cataluña*, recoge –de manera análoga a otras normas autonómicas– las Administraciones públicas con competencia turística: Administración autonómica, los Ayuntamientos, las Administraciones locales territoriales distintas de los Ayuntamientos y los Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público. Las competencias municipales se recogen de manera expresa en el artículo 68:

“Corresponden a los ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones:

a) La promoción y la protección de los recursos turísticos de interés municipal.

b) La declaración de los recursos turísticos de interés local y, si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales.

c) El otorgamiento de las autorizaciones, las licencias y los permisos que les corresponde aprobar de acuerdo con la legislación vigente.

d) La elaboración de los instrumentos de planeamiento que tienen atribuidos de acuerdo con la legislación vigente.

e) El ejercicio de la función inspectora sobre las actividades turísticas que se realicen dentro de su término municipal y el ejercicio de la potestad sancionadora, en los supuestos y con los límites establecidos en la presente Ley y las disposiciones que la desarrollen, en coordinación, en ambos casos, con la Administración de la Generalidad.

f) *La promoción del otorgamiento de denominaciones geoturísticas a los ámbitos territoriales en los que se hallan incluidos y la promoción de la declaración de interés turístico de lugares, bienes o servicios localizados dentro de su término municipal.*

g) *La prestación, en el caso de los municipios turísticos, de los servicios mínimos que establece el artículo 19.*

h) *La participación en el proceso de elaboración del Plan de turismo de Cataluña.*

i) *El ejercicio de las competencias turísticas que les delega o les asigna la Administración de la Generalidad, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local”.*

Se trata, al igual que en el caso andaluz, de una atribución muy completa, que permite a los Municipios catalanes participar incluso en la redacción del “*Plan de Turismo de Cataluña*”, entre otras atribuciones. En cuanto a las competencias de los demás Entes locales, las competencias turísticas de las Diputaciones Provinciales están previstas en el artículo 71⁵⁵⁰ y las de las Comarcas en el 70⁵⁵¹. Además, prevé competencias en materia

⁵⁵⁰ Artículo 71 “1. Corresponden a las diputaciones provinciales, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones: a) La promoción de las marcas turísticas de su ámbito territorial. b) La promoción de los recursos turísticos de su ámbito territorial, en coordinación con todos los entes locales concernidos. c) El asesoramiento y el apoyo técnico a los entes locales de su ámbito territorial en cualquier aspecto que mejore su competitividad turística. d) La articulación, la coordinación y el fomento de las estrategias de promoción derivadas del ámbito privado del sector turístico. e) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación turística del conjunto del país. 2. Las diputaciones provinciales han de ejercer sus competencias turísticas en coordinación con el departamento competente en materia de turismo y con las demás administraciones turísticas de su ámbito territorial. 3. A efectos de la adecuada coordinación entre las diputaciones provinciales y la Administración de la Generalidad, han de establecerse las fórmulas de participación recíproca que se consideren necesarias en las entidades y organismos especializados que dependan de las mismas”.

⁵⁵¹ Artículo 70 “1. Corresponden a los consejos comarcales, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones: a) La declaración de recursos turísticos de interés comarcal, la protección y el fomento de estos recursos y, si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales. b) La coordinación de los municipios de la comarca, si obtiene la declaración de comarca de interés turístico o si más de uno de los municipios que la integran obtiene la de municipio turístico, en los términos establecidos por la legislación de régimen local. c) La colaboración en las iniciativas emprendidas por la Administración de la Generalidad para promover la imagen de Cataluña como marca turística. d) La promoción de los recursos turísticos de la comarca. e) La iniciativa para obtener la calificación de comarca de interés turístico o las denominaciones geoturísticas que coincidan con su ámbito territorial. f) La creación y el sostenimiento de la correspondiente oficina comarcal de información turística, que tienen carácter

turística para el “*Consejo de General de Arán*” en su artículo 69, en base a la Ley catalana 16/1990, de 13 de julio, *sobre el régimen especial del Valle de Arán*, y los *Decretos de traspaso*. Pero la particularidad principal de la Ley catalana es que atribuye una serie de competencias adicionales, denominadas en la propia Ley como “*servicios mínimos y servicios complementarios*”, a los Municipios que hayan sido previamente declarados *Municipios Turísticos* –sin perjuicio de los servicios obligatorios establecidos con carácter general– en el artículo 19:

“[...] a) *La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas las playas y las costas.*

b) La protección civil y la seguridad ciudadana.

c) La promoción y la protección de los recursos turísticos del término municipal.

d) La señalización turística y de información general, de acuerdo con los criterios de homogeneización que sean determinados por reglamento.

e) La atención y la orientación a los usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña, con los servicios y el régimen horario mínimo que se determinen por reglamento.

f) La puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a Internet, de utilización puntual, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público.

obligatorio en el caso de que la comarca sea declarada de interés turístico, y potestativo en los demás casos. g) La emisión de informes en relación a las solicitudes presentadas por los municipios de su ámbito territorial para convertirse en municipios turísticos. h) La participación en el proceso de elaboración del Plan de turismo de Cataluña. i) El ejercicio de las competencias turísticas que les delega o les asigna la Administración de la Generalidad, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local. 2. Corresponde asimismo a los consejos comarcales, en relación a las actividades y los servicios turísticos de competencia municipal: a) Establecer y prestar los servicios mínimos inherentes a la condición de municipio turístico, en caso de dispensa o en los supuestos especiales establecidos por la legislación de régimen local. b) Ejercer, por delegación o por convenio, competencias municipales. c) Establecer y prestar servicios o realizar obras, con carácter complementario de los servicios y las obras municipales”.

g) *Las funciones ambientales que les correspondan, de acuerdo con la normativa sectorial*".

Asimismo, en virtud del artículo 19.2 de la Ley catalana, estos Municipios deberán prestar, además de los servicios mínimos recogidos en el número uno, los servicios que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística. A estos efectos, la población *de derecho* no será ya únicamente la empadronada en cada Municipio, sino la suma de ésta con la media ponderada de la población turística anual. Esta nueva situación puede llegar a ser extremadamente gravoso para los Municipios Turísticos catalanes si no se instrumentan unos eficaces medios de financiación adicional. Así lo hace la propia ley catalana, que instrumentalizará esta financiación a través de convenios interadministrativos y de recargos e impuestos propios. Este sistema será analizado detenidamente *infra*, en el capítulo dedicado al análisis de la normativa autonómica reguladora de los Municipios Turísticos. A diferencia de la legislación canaria, cuya ley de ordenación del turismo no aclara si los servicios adicionales son exigibles únicamente a los municipios *formalmente* declarados como "Turísticos" o a todos los núcleos *objetivamente* turísticos, en general; la catalana circunscribe esta exigencia a los Municipios declarados expresamente como *Turísticos*, en base al procedimiento recogido en el *Capítulo III* de su *Título II* (arts. 18 a 22).

h) *Navarra.*

La Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, *de Turismo de Navarra*, dedica su artículo 6 a recoger las competencias locales sobre esta materia:

“a) Promover y fomentar los recursos, actividades u otros aspectos en relación con el turismo que sean de su interés, en coordinación con la Administración de la Comunidad Foral.

b) Proteger y conservar sus recursos turísticos, en especial el entorno natural y el patrimonio monumental.

c) Colaborar con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia turística.

d) Otorgar las licencias que la legislación les atribuye en lo que afecta a empresas y establecimientos turísticos.

e) Desarrollar las políticas de infraestructuras turísticas de su competencia.

f) Gestionar los servicios que les correspondan conforme al ordenamiento jurídico.

g) Cuantas otras competencias en relación con el turismo les sean atribuidas por las leyes”.

Es otro ejemplo de *cicatería* a la hora de atribuir competencias locales ya que, aparte de la competencia sobre *promoción y fomento* del turismo en coordinación con la Administración autonómica, las demás no aportan prácticamente nada nuevo, ya que son perfectamente reconducibles a otros ámbitos y competencias locales, como la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, la prestación de servicios públicos o el desarrollo de infraestructuras, todas ellas reguladas en la normativa sectorial. Pero esta Ley también atribuye a los Municipios ciertas competencias sobre algo más específicos, como por ejemplo el artículo 37.2, que prevé la actuación de manera coordinada con la Administración autonómica en aras a la protección medioambiental de los recursos turísticos⁵⁵²; o el artículo 43.2, que prevé actuaciones coordinadas entre la

⁵⁵² Literalmente este artículo indica que “[...] La Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales actuarán de manera coordinada a fin de ofrecer los recursos turísticos naturales en condiciones de uso racional y bajo unos mismos principios que permitan, junto al uso turístico, el pleno respeto del medio natural. [...]”.

Administración autonómica y la local así como ayudas económicas en materia de *Información Turística*⁵⁵³.

i) País Vasco.

La pionera Ley 6/1994, de 16 de marzo, de *Ordenación del Turismo del País Vasco*, es una de las normas más escuetas en materia de competencias municipales sobre turismo, ya que sólo dedica su artículo 53.2 a este menester⁵⁵⁴, atribuyéndoles únicamente “[...] *la promoción de su oferta turística con arreglo a la normativa vigente*”. Esta circunstancia se debe quizás a la *precocidad* de esta Ley, aprobada cuando ninguna otra Comunidad Autónoma poseía aún una ley general de ordenación del turismo (la siguiente será Ley la canaria, en 1995) y la reivindicación local en materia turística no se había hecho aún tan evidente y necesaria. Sin embargo, no estaría de más que esta norma se adaptase a las nuevas tendencias y realizase un reparto de competencias en materia turística más acorde con las reivindicaciones locales, como hacen otras normas autonómicas.

⁵⁵³ Señala el artículo artículo 43.2 de la Ley navarra que “[...] *Sin perjuicio del principio de autonomía municipal, por la Administración de la Comunidad Foral se impulsarán los mecanismos necesarios para una actuación coordinada en materia de información turística y se articularán las ayudas precisas a los entes locales en esta materia, que permitan consolidar un sistema de información turística de Navarra, conforme a criterios de homogeneidad de prestación de sus servicios, identidad de imagen representativa de la actividad y modernización de los soportes de la información*”

⁵⁵⁴ Solamente el artículo 5.2 se remite muy de pasada a la posibilidad de asunción de competencias en materia de turismo por Administraciones públicas diferentes de la autonómica, aunque se trate más bien de una simple *cláusula de estilo* que en nada varía el reparto competencial existente en este momento: “[...] 2. *Las atribuciones que se determinan en el punto anterior se ejecutarán por el órgano competente en materia de turismo, sin perjuicio de las que pudieran corresponder a otros órganos en el ámbito de sus competencias*”

B. La participación de los Municipios en los instrumentos de planificación turística previstos en la normativa autonómica ordenadora del turismo.

En relación a la participación de los Municipios en los *instrumentos de planificación turística* previstos en las leyes autonómicas ordenadoras de esta actividad es preciso diferenciar entre aquellas Comunidades Autónomas que no prevén participación alguna de estos Entes locales –o, a lo sumo, la mera audiencia del Municipio afectado–, y aquéllas que establecen auténticos mecanismos de colaboración y participación entre las Comunidades Autónomas y los Municipios en orden a la confección de tales instrumentos. Entre las primeras están la Comunidad Valenciana, Cantabria⁵⁵⁵, Islas Baleares, Comunidad de Madrid⁵⁵⁶, Murcia⁵⁵⁷, Galicia⁵⁵⁸, Cataluña⁵⁵⁹, o Navarra⁵⁶⁰.

⁵⁵⁵ Esta Comunidad Autónoma va a recabar el parecer de los Municipios afectados por la declaración de “Zonas de preferente uso turístico” a través del informe previsto en su artículo 36: “El Gobierno de la Comunidad Autónoma, a propuesta del órgano competente en materia de turismo, previo informe de la Consejería competente en materia de Ordenación turística y del municipio o municipios afectados, podrá declarar zona de preferente uso turístico a áreas concretas y determinadas, localidades, términos municipales o comarcas en donde se den o se vayan a producir excepcionales circunstancias turísticas que precisen una especial acción turística, tanto ordenadora como promotora”.

⁵⁵⁶ Esta Comunidad Autónoma sólo admite la participación de los Ayuntamientos afectados por la declaración de un “Área Especial” mediante la emisión de un informe, al que no se le atribuye carácter vinculante (la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, guarda silencio sobre su eficacia jurídica), previsto en el artículo 40: “El Gobierno mediante Decreto aprobado a propuesta de la Consejería competente en materia de turismo y previo informe de la Consejería a la que corresponda la ordenación del territorio y del Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados, podrá declarar las siguientes Áreas Especiales: a) Áreas de preferente uso turístico, constituidas por aquellas zonas, localidades o comarcas en las que se requiera una vigorosa acción ordenadora o promocional de carácter turístico. b) Áreas turísticas saturadas, constituidas por aquellas zonas, localidades o comarcas en las que, por exceso de oferta o por razones de protección del medio ambiente, sea desaconsejable un aumento de su capacidad turística, tanto de alojamiento como de cualquier otro tipo. La declaración de área turística saturada comportará la prohibición de instalar en ella nuevas empresas o establecimientos turísticos”.

⁵⁵⁷ Esta Comunidad Autónoma únicamente prevé la colaboración con las Corporaciones locales para la elaboración de la política autonómica de promoción turística, (artículo 48.2 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Normas Reguladoras del Turismo en la Región de Murcia): “2. Bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno, la política de promoción turística se diseñará en colaboración con las Corporaciones Locales y con los agentes implicados, a través del Consejo Asesor Regional de Turismo. [...]”.

⁵⁵⁸ En el artículo 11 de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia, se establece que los Municipios y Diputaciones Provinciales serán oídos de forma previa a la aprobación del “Plan Gallego de Promoción del Turismo”: “El Consello de la Xunta de Galicia aprobará, a propuesta de la Administración turística, el Plan gallego de promoción del turismo, una vez oídos el Consejo Gallego de Turismo, las diputaciones provinciales y las entidades representativas de los municipios gallegos [...]” También se prevé la audiencia de las Entidades locales afectadas por el proyecto de “Plan de Ordenación Turística”, en su artículo 13: “El procedimiento de aprobación del plan

Entre las segundas está el Principado de Asturias, que establece la *cooperación* de las instituciones autonómicas, municipales y empresas locales para la elaboración de los “*Programas de Dinamización Turística*” (art. 61.3). Estos instrumentos de planificación son definidos en la Ley asturiana como “*aquellos que, a través de la cooperación entre las instituciones autonómicas, municipales y empresas turísticas locales, van dirigidos a la elaboración y ejecución de actuaciones integrales en las distintas áreas de dinamización turística o en destinos concretos*”. Las “*áreas de dinamización turística*” son aquellas partes del territorio asturiano que van a servirse del turismo como mecanismo de despegue económico, dado su carácter de zonas *deprimidas* enclavadas generalmente en el interior de esta Comunidad Autónoma. En cuanto a los demás instrumentos de

de ordenación se ajustará a los siguientes trámites: La Administración turística promoverá y elaborará el proyecto del plan. El proyecto se someterá por plazo mínimo de un mes a los trámites de información pública mediante el correspondiente anuncio en el «Diario Oficial de Galicia» y de la audiencia a las entidades locales y asociaciones empresariales del sector turístico afectadas por el proyecto. A la vista de las alegaciones recibidas y previo informe del Consejo Gallego de Turismo, se redactará el proyecto definitivo, el cual se elevará al Consello de la Xunta para su aprobación final. Dicha aprobación se publicará en el «Diario Oficial de Galicia».

⁵⁵⁹ Esta Comunidad Autónoma sólo va a prever la participación de las “*administraciones locales competentes en materia de turismo*” a través de informe (art. 15.2) previamente a la aprobación del “*Plan de Turismo de Cataluña*”. Además, y aunque esto escape a la ordenación o planificación del turismo en sentido estricto, la Ley catalana obliga a sus Municipios a incluir en el planeamiento urbanístico general medidas específicas tendentes a la promoción y protección de los recursos turísticos, en su artículo 12: “*1. El ejercicio de las facultades urbanísticas de la Administración debe respetar las determinaciones de la presente Ley y favorecer la promoción y la protección de los recursos turísticos, de acuerdo con la ordenación territorial y con el objetivo de garantizar la utilización racional de los recursos del territorio y el desarrollo sostenible. 2. Los instrumentos de planeamiento de los municipios turísticos tienen que incluir medidas específicas para la promoción y la protección de los recursos turísticos, de conformidad con el apartado 1 y con sujeción a las determinaciones establecidas por la legislación urbanística y la legislación sectorial aplicables en materia de preservación de los valores del patrimonio cultural, paisajístico y ambiental de especial interés. 3. La tramitación de la primera formulación o de la revisión de una figura de planeamiento urbanístico general requiere un informe del departamento competente en materia de turismo. En cuanto a las modificaciones del planeamiento urbanístico general y a los planes urbanísticos derivados, requieren dicho informe en el caso de que desarrollen uno de los modelos turísticos definidos en la presente Ley*”.

⁵⁶⁰ La Comunidad Foral de Navarra no atribuye papel alguno a las Entidades locales ni en relación con los “*Planes de Ordenación de los Recursos Turísticos*” (art. 36 de su Ley de ordenación del turismo), ni en relación a los “*Planes Plurianuales de Actuación*” (art. 42), ni tampoco en lo referente a los “*Planes de Dinamización y Calidad de los Destinos*” (art. 44). Sólo tendrá en cuenta a las Administraciones locales en el artículo 37.2, relativo a la conservación medioambiental de los recursos turísticos naturales: “[...] 2. La Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales actuarán de manera coordinada a fin de ofrecer los recursos turísticos naturales en condiciones de uso racional y bajo unos mismos principios que permitan, junto al uso turístico, el pleno respeto del medio natural. [...]”; y en lo referente a la declaración de “*áreas saturadas*” o “*de especial densidad*”, previstas en su artículo 39.2: “[...] 2. Dicha declaración, que se efectuará previo informe de los Municipios afectados, comportará la aprobación de un plan de ordenación de las actividades turísticas de la zona que, limitando el desarrollo de éstas, evite causar perjuicio a los recursos turísticos o el acceso a los mismos sin las debidas garantías de calidad”.

planificación previstos en la Ley asturiana –“*Actuaciones integrales locales*” y “*Proyectos de interés regional*”– y a pesar de su denominación, no se prevé participación alguna de los Entes locales, sendo proyectos realizados en exclusiva por la Administración autonómica.

La Comunidad Autónoma extremeña, al regular los denominados como “*Planes Estratégicos de Ordenación y Fomento de los Recursos Turísticos de las Áreas Turísticas Integradas*” (art. 54 de la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de *Normas Regulatoras del Turismo de Extremadura*) dispone que serán elaborados por una *Comisión* en la que, además de la Consejería competente en materia turística, estarán presentes la Diputación Provincial, la Mancomunidad, los Municipios afectados, las asociaciones empresariales con implantación en dicha área, las Consejerías directamente responsables conforme a la naturaleza de los recursos a tratar y las Cámaras oficiales que tengan esta competencia. En esta Ley se va más allá del mero informe sin carácter vinculante o la audiencia a los Municipios afectados, que para nada aseguran –en términos jurídicos, aunque posea cierta virtualidad política– el respeto del parecer de las Corporaciones locales en la planificación y ordenación de la oferta turística de la Comunidad. Aunque en la Ley extremeña no se aclare ni la relación de miembros ni el funcionamiento de dicha Comisión, que tendrá que determinarse reglamentariamente, esta previsión constituye un gran avance respecto a la participación de los Entes locales en las materias de su *interés*, en este caso el turismo.

La Rioja también prevé una participación activa de los Municipios en la elaboración del “*Plan General de Turismo de La Rioja*”, disponiendo en el artículo 25 de su Ley 2/2001, de 31 de mayo, de *Normas Regulatoras del Turismo de La Rioja*, que “*El Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja, a iniciativa de la Consejería competente en materia de Turismo, en coordinación con las entidades locales afectadas y previa audiencia del Consejo de Turismo, deberá aprobar un Plan General de Turismo de La Rioja*”. También se prevé la participación municipal en los “*Planes Parciales*” y “*Programas*”

del artículo siguiente, ya que “*los planes parciales serán aprobados por el Consejero competente en materia de Turismo y les será de aplicación lo dispuesto en el artículo anterior [...]*”. Como en el caso extremeño, el Municipio participará de forma activa en la planificación de la actividad turística a nivel autonómico, ya que, como señala la propia Ley riojana en su Exposición de Motivos, la planificación y ordenación del turismo va a *afectar* indefectiblemente a todos los Municipios riojanos, y de manera muy especial a aquéllos en los que esta actividad posea relevancia para su estructura económica.

En el País Vasco la declaración de *Comarca Turística* podrá ser instada por los Municipios cuando ésta sea declarada a través de “*declaración especial*” aprobada por el Consejo de Ministros (art. 50.1 *b*) de la Ley vasca)⁵⁶¹. Además, los instrumentos de ordenación de estos espacios, denominados “*Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos*” serán impulsados por el Departamento con competencias en materia turística o a instancia de los propios Municipios afectados, y serán elaborados por una *Comisión redactora* en la que estarán presentes la Diputación Foral competente, la Mancomunidad, si procede, y los Municipios que estén comprendidos dentro del territorio de la *Comarca* (art. 51.3). Como en el caso extremeño, y a falta de concreción de la estructura y funcionamiento de tal comisión por la Ley, lo relevante es que los Municipios podrán tener una participación activa en la planificación turística de ciertas porciones del territorio vasco, yendo más allá de los mecanismos de participación meramente formales que prevén numerosas leyes autonómicas de ordenación del turismo.

En último lugar, las Comunidades Autónomas de Canarias y Castilla y León coinciden a la hora de atribuir competencias a los Municipios en orden a la planificación y ordenación del turismo en sendas Comunidades, ya que ambas instrumentalizan tal participación a través de la misma institución: las *Conferencias*

⁵⁶¹ La otra posibilidad es que la declaración de *Comarca Turística* se realice en el “*Plan Territorial Sectorial*” (arts. 48 y 50.1 *a*) de la Ley vasca), que seguirá el modelo establecido en Ley 4/1990, de *Ordenación del Territorio del País Vasco*.

Sectoriales sobre turismo⁵⁶². La Ley canaria recoge la figura de las *Conferencias Sectoriales de Responsables Turísticos* en el artículo 9 de su Ley 7/1995, de 6 de abril, *de Ordenación del Turismo de Canarias*, estableciendo que formarán parte de éstas, además de la Consejería con competencias turísticas –que ejercerá su presidencia–, los Cabildos Insulares y los Municipios más representativos por su desarrollo turístico. Pero la importancia de este mecanismo no se reduce a la mera consulta sin manifestaciones ni resultados concretos, como puede suceder en otros ámbitos, sino que en el seno de estas *Conferencias* serán elaborados los “*Planes Sectoriales de Interés General en Materia Turística*” (art. 10 b) de la ley canaria). Con este mecanismo se supera la tradicional participación de las Corporaciones locales, de reducida incidencia práctica, pasando a ser auténticos codecisores de la planificación turística de su Comunidad.

Por su parte, la Ley castellano-leonesa recoge la posibilidad de celebración de convenios y conferencias sectoriales en el artículo 4 de su Ley 10/1997, de 19 de diciembre, *de Ordenación del Turismo de Castilla y León*: “1. Las distintas Administraciones de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de turismo, dentro del ámbito de su autonomía, ajustarán sus relaciones recíprocas a los principios de información mutua, colaboración, cooperación y respeto de sus competencias respectivas. 2. Los medios a utilizar para asegurar la aplicación de estos principios serán los contemplados en la legislación vigente y en especial la celebración de convenios y conferencias sectoriales y el establecimiento de consorcios”. A diferencia de la

⁵⁶² Sobre este instrumento Vid. MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., “El gobierno local como ámbito...*Op.cit*, págs. 77 y 78. Este autor considera que “[...] la utilización de la figura de las conferencias sectoriales, instrumentos idóneos para garantizar la coordinación y la participación en la formación de la voluntad de las instituciones públicas en los estados de carácter compuesto, bien puede ser utilizada en el entramado organizativo de las Comunidades Autónomas al objeto de lograr la integración de la voluntad de las entidades locales en la determinación de las políticas públicas en materias en las que se produzca una clara concurrencia de intereses y por lo tanto de competencias entre las instancias locales y autonómica. A nuestro entender no existe ningún obstáculo para que la legislación reguladora de la Administración de la Comunidad Autónoma y de desarrollo de su régimen jurídico prevea la posibilidad de utilizar esta técnica orgánica de cooperación. Su expresa previsión manifiesta en un primer momento una especial previsión a que la colaboración, y coordinación en el ejercicio de las competencias turísticas entre la Administración autonómica y las entidades locales, trascienda la mera consulta o audiencia y se estructure a través de la adopción de acuerdos que van a vincular a todas las partes implicadas. [...]”.

Ley canaria, en esta ley no se prevé una participación expresa de estas conferencias sectoriales en la planificación de la actividad turística de la Comunidad, aunque sí se prevé la posibilidad de que los Municipios elaboren su propia planificación turística en el marco del “*Plan de Turismo de Castilla y León*”, en su artículo 37.4: “*Las Corporaciones Locales y Comarcas en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán elaborar planes de desarrollo turístico, respetando los principios y criterios establecidos en el Plan de Turismo de Castilla y León. Dicha ordenación será objeto del informe preceptivo de la Dirección General de Turismo*”⁵⁶³. También en la promoción del turismo se prevé la participación de los Entes locales castellano-leoneses, en el artículo 42: “*La Junta de Castilla y León, en coordinación con las Diputaciones Provinciales y municipios turísticos, y contando con la colaboración de la iniciativa privada, elaborará los Programas de Promoción y Difusión que definan y fomenten una imagen de calidad de Castilla y León como destino turístico de interior [...]*”. Por último, y aunque la participación de las Corporaciones locales quede reducida a la tradicional fórmula de la *audiencia* en lo que respecta a la declaración de las denominadas “*Zonas de Interés Turístico Preferente*”⁵⁶⁴, cuando se proceda a la elaboración del plan de ordenación de sus recursos turísticos y de fomento de la actividad turística, los denominados como “*Planes Turísticos de Zona*”, “[...] *se elaborará por una Comisión en la que estarán representados la Consejería competente en materia de Turismo y las Entidades Locales cuyo ámbito territorial se vea aceptado [quiere decir afectado] por la declaración*”.

⁵⁶³ A este respecto MARTÍNEZ PALLARÉS opina que “[...] Si bien es cierto que a lo largo del resto del articulado de la Ley no se prevé una intervención específica de dichas conferencias sectoriales para la elaboración y concertación de los instrumentos de planificación turística, la previsión de dicha figura junto con el expreso mandato de participación de las entidades locales en la elaboración del Plan de Turismo de Castilla y León, que bien pudiera articularse a través de las mencionadas conferencias, y un especial cuidado y consideración con la posición de las entidades locales, la convierten en un texto de referencia.” *Ibidem*, págs. 77 y 78.

⁵⁶⁴ Recogidas en el artículo 46, que establece que “2. La declaración [de estas zonas], para la que se seguirá el procedimiento que se establezca reglamentariamente, será aprobada mediante decreto de la Junta de Castilla y León, previa audiencia de la Corporación o Corporaciones municipales correspondientes. Cuando la zona declarada comprenda todo o parte de varios municipios se oírá asimismo a la Corporación o Corporaciones provinciales a que pertenezcan.”

V. La Carta Europea sobre Autonomía Local. Su aplicación al ámbito turístico.

La *Carta Europea sobre Autonomía Local* (CEAL)⁵⁶⁵ fue firmada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, en el seno del Consejo de Europa, y ratificada por España mediante Instrumento de la Jefatura del Estado de 20 de enero de 1988, pasando a formar parte –en virtud del artículo 96.1 CE– del ordenamiento jurídico interno una vez fue publicada oficialmente⁵⁶⁶. Desde este punto de vista, la LRBRL y la CEAL son leyes con valor y fuerza idénticos⁵⁶⁷, aunque existen autores que no lo consideren así,

⁵⁶⁵ Sobre este instrumento *vid.*, además de las obras citadas en este epígrafe, TORNO MÁS, J., “Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local: por un sistema de control de la Carta Europea de Autonomía Local”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 255-256, 1992, págs. 815 a 826; FERNÁNDEZ MONTALVO, R., “La presencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local en 2004”, en *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2004, 307 a 334; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., “Las medidas para el desarrollo del Gobierno local en España y sus implicaciones con la Carta Europea de la Autonomía Local”, en *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 10, 1997, págs. 75 a 86; y *La Carta Europea de Autonomía Local: su significación en el ordenamiento jurídico español*, Bayer, 1996; MERLONI, F., “Informe del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en España”, en *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2002, págs. 357 a 394; SERRANO PASCUAL, A., “El sistema de fuentes de las Entidades locales (I)”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 2, 2003, págs. 7 a 41; MADERA NÚÑEZ, R., “La Carta Europea de Autonomía Local”, en el *Boletín asturiano sobre la Unión Europea*, nº 73, 1998, págs. 19 a 28; RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J., “Evolución de la aplicación de los principios contenidos en la Carta Europea de Autonomía Local por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo”, en el *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, GALOFRÉ CRESPI, J. (Coord.) et al, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònomicos i Locals, 2003, págs. 47 a 60; o ESCARTÍN ESCUDÉ, V., “Sobre los controles del cumplimiento de la Carta Europea de la Autonomía Local”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 23, 2003, págs. 239 a 256; entre otros.

⁵⁶⁶ Como señala REQUEJO PAGÉS, refiriéndose a la incardinación de los tratados internacionales, al hilo de la incorporación de la CEAL al ordenamiento jurídico español, “[...] ciertamente, las normas internacionales son siempre de preferente aplicación, por así disponerlo su sistema normativo. No hay en ello, sin embargo, peligro alguno para la Constitución en tanto que expresión de un poder soberano, pues la efectividad de esa aplicación preferente dependerá en todo caso de la aplicabilidad interna del sistema internacional y esa condición depende siempre de la voluntad del constituyente. Las normas internacionales sólo son aplicables en España en la medida en que así lo ha decidido la Constitución, y en esto se resume y se compendia su condición soberana, pero, una vez recibida esa condición, su aplicación ha de preceder a la de las normas internas, pues tal preferencia, ínsita a los sistemas externos, es, además, hecha propia por la Constitución que los integra. Es, en suma, una preferencia «constitucional».” Y advierte a continuación de que “[...] El punto de partida ha de ser la idea de que, precisamente, la dicotomía internacional/nacional no tiene sentido en relación con un ordenamiento si no es para significar la procedencia de las normas que lo componen. [...] lo decisivo es que, una vez incorporadas en el conjunto, todas las normas son nacionales por igual, del mismo modo que también son nacionales los órganos de los sistemas externos que la Constitución ha integrado en el ordenamiento”. REQUEJO PAGÉS, J. L., “El valor de la Carta de Autonomía Local en el Ordenamiento Español”, en *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.) et al., Serie claves del gobierno local nº 1, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, págs. 15 y ss.

⁵⁶⁷ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración local...Op.cit.*, pág. 64.

como se verá a continuación. Suele destacarse por la doctrina el hecho de que no se encuentran contradicciones aparentes con la “*norma de cabecera*” del régimen local español, la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, y menos desde que, en cumplimiento de una de las demandas del “Pacto Local”, se instituyó el *Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*, a través de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de noviembre, del *Tribunal Constitucional*. También destaca la doctrina que se trata de un acuerdo de “mínimos”, precisamente para conseguir el apoyo del mayor número posible de Estados, que tiene diferentes sistemas y regímenes locales⁵⁶⁸.

Esta Carta se considera un auténtico *hito* en el reconocimiento de la autonomía de los Municipios para la gestión de sus propios intereses. Comienza con una obligación *formal* para todos los estados firmantes consistente en que el principio de autonomía municipal esté recogido en la legislación interna y, en la medida de lo posible, también en sus respectivas Constituciones (art. 1). Ambos requisitos formales son cumplidos por España. Qué debe entenderse por autonomía local se determina en el artículo 2, que señala que “1. *Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*”. Y en el segundo número de este precepto establece los requisitos para la autenticidad de tales afirmaciones: “2. *Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde este permitido por la Ley*”.

⁵⁶⁸ Una prueba de esto es, a juicio de REQUEJO PAGÉS, la inserción del artículo 12, que permite “[...] un compromiso “a la carta” por parte de los Estados, al margen del mecanismo tradicional de las reservas”. REQUEJO PAGÉS, J. L., “El valor de la Carta de Autonomía Local...*Op.cit.*, pág. 30.

Este texto contiene además una serie de principios esenciales para determinar el alcance concreto de la autonomía local⁵⁶⁹, como el *principio de supletoriedad*, que habilita a los Municipios para que, dentro de la ley, ejerzan su iniciativa en todas aquellas materias que no estén excluidas de su competencia o atribuidas a otra Administración pública (art. 4.2); el *principio de proximidad*, que establece una preferencia a favor de la Administración pública más cercana a los ciudadanos, pensando obviamente en los Municipios en relación con ciertas materias (art.4.3), el *principio de eficacia o capacidad*, que exige que la atribución de competencias a una de estas Administraciones públicas –y en general a cualquier Administración pública, que es lo que dice la Carta de manera expresa– debe hacerse teniendo en cuenta la amplitud y naturaleza de la materia y las necesidades de eficacia y economía; o el principio que exige que las competencias locales, además de tener que ser normalmente *plenas y completas*, no pueden estar sometidas al control de otras Administraciones públicas más que en lo relativo al estricto cumplimiento de la legalidad⁵⁷⁰. Este último principio puede considerarse como el fundamento de una verdadera autonomía local: la exclusión de los controles de *oportunidad* sobre las decisiones locales en aquellos ámbitos que no tengan trascendencia más allá del ámbito local. Así lo reconoce, como se ha visto *supra*, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, teniendo su reflejo en los artículos 65 y 66 LRBRL. El último de los principios de la Carta obliga a consultar a las Entidades locales –siempre en la medida de lo posible– sobre los procesos de planificación y decisión llevados a cabo por las Administraciones públicas superiores en relación con todos los asuntos que les afecten directamente (art. 4.6).

⁵⁶⁹ Dispone el artículo 4 de la Carta que “*Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley*”.

⁵⁷⁰ Esta garantía se desarrolla en el artículo 8 de la Carta, que establece que “*1. Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley. 2. Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales. 3. El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar*”.

La Carta Europea de Autonomía Local trata también uno de los aspectos más problemáticos en relación con los Municipios, y especialmente con los Municipios Turísticos: su financiación⁵⁷¹. De forma muy resumida, su artículo 9 dispone que los Municipios tienen derecho a tener recursos propios *suficientes* de los que puedan disponer *libremente*, debiendo ser *proporcionales* a las competencias previstas por la Constitución o legislación de cada Estado, que una parte, al menos, debe provenir de ingresos patrimoniales y tributos locales sobre los deberán tener potestad para fijar la *cuota* o el *tipo* dentro de los límites de la ley, protegiéndose a los Municipios económicamente más débiles a través de procedimientos de compensación financiera para corregir el desigual reparto de las fuentes de financiación y de sus cargas, pero sin reducir su *libertad de opción*; y debiendo ser consultados en relación al *sistema de adjudicación* de tales recursos, entre otras previsiones de este artículo.

Otros derechos que la Carta atribuye a las Entidades Locales son el derecho a *cooperar* o *asociarse* con otras Entidades locales para la consecución de sus intereses, o, incluso, cooperar, dentro de las previsiones de la Ley, con las Entidades locales de otros Estados (art. 10); o el derecho a gozar de una vía de recurso jurisdiccional en defensa de su autonomía (art. 11)⁵⁷².

⁵⁷¹ Sobre esta cuestión se dedicará un epígrafe específico en el capítulo dedicado a la financiación municipal.

⁵⁷² Sin embargo esta Carta no tiene porqué ser aceptada en su totalidad por los estados firmantes, ya que su artículo 12, como se ha señalado *supra*, permite que “*cada parte contratante se comprometa a considerarse vinculada por veinte, al menos, de los apartados de la Primera Parte de la Carta de los que, al menos, diez deberán ser elegidos entre los apartados siguientes: Artículo 2. Artículo 3, apartados 1 y 2. Artículo 4, apartados 1, 2 y 4. Artículo 5. Artículo 7, apartado 1. Artículo 8, apartado 2. Artículo 9, apartados 1, 2 y 3. Artículo 10, apartado 1. Artículo 11. 2. Cada Estado contratante en el momento de depositar los Instrumentos de Ratificación, Aceptación o Aprobación, notificará al Secretario general del Consejo de Europa los párrafos elegidos conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo. 3. Cada parte contratante podrá, en cualquier momento posterior, declarar por notificación dirigida al Secretario general que se considera vinculada por cualquier otro apartado que figure en esta Carta, que no hubiese todavía aceptado conforme a las disposiciones del apartado 1 del presente artículo. Estos compromisos ulteriores serán considerados parte integrante de la Ratificación, Aceptación y Aprobación de la Parte que hace la notificación y surtirán los mismos efectos desde el día primero del mes siguiente al término del trimestre posterior a la fecha de recepción de la notificación por el Secretario general*”. Por otra parte, tampoco tiene que ser aplicada a la totalidad de Entidades locales, solamente a las que el Estado firmante determine (art.13) o a la totalidad del territorio nacional, ya que el artículo 16 establece que “*todo Estado podrá, en el momento de la firma o en el momento del depósito de su Instrumento de Ratificación, Aceptación, Aprobación o Adhesión, designar el o los territorios a los que se aplicará la presente Carta*”. En España la carta ha entrado en vigor de manera general, es decir, en todo su articulado, a excepción de la reserva formulada sobre el artículo 3.2 (*elección directa de los*

Centrando ahora el estudio en el *valor o jerarquía normativa* de la Carta Europea de Autonomía Local en el sistema de fuentes español, REQUEJO PAGÉS⁵⁷³ considera que –del mismo modo que ocurre con cualquier tratado internacional– no se le puede atribuir *valor o rango de Ley*, al mismo nivel que las demás leyes del Ordenamiento Jurídico español. Por tal razón, resulta de todo punto inconveniente considerar la relación entre las normas internas y los tratados internacionales desde el punto de vista del principio de jerarquía normativa, ya que en esta relación el criterio que juega no es el de la *validez*, sino el de la *aplicabilidad*. En base a esta premisa, este autor admite el efecto derogatorio de leyes anteriores en virtud del *acto interno de integración* del tratado, pero no por el tratado en sí mismo, haciendo que todos aquellos preceptos normativos anteriores a la Carta que la contradigan en cualquiera de sus puntos deberán considerarse derogados. En relación a las normas posteriores, niega que la Carta Europea de Autonomía Local sea *condición de validez* de éstas, sino únicamente de su *aplicabilidad*. En apoyo de esta tesis acude a la Jurisprudencia Constitucional (Sentencias 28/1991, de 14 de febrero, y 235/2000, de 5 de octubre, esta última específica para la CEAL), que niega sistemáticamente incluir las normas internacionales dentro del *bloque de la constitucionalidad*. Por esta razón, en el caso de que una ley posterior, estatal o autonómica, contradiga la Carta no será, causa de *invalidéz* –inconstitucionalidad–, sino sólo de *aplicabilidad*. Siguiendo este razonamiento, su enjuiciamiento no corresponderá al Tribunal Constitucional, ya que no se trata de un juicio de constitucionalidad ni de legalidad, sino a los tribunales ordinarios, al tratarse de un juicio de aplicabilidad de dos normas *totalmente válidas*⁵⁷⁴. Además, el verdadero valor de esta Carta no es su condición de norma aplicable de modo preferente, sino que se

representantes de todas las colectividades locales), para todas las Entidades locales reconocidas en la legislación, sin exclusión, y para todo el territorio nacional. Sobre este extremo Vid. el *Instrumento de Ratificación de la Carta*, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 24 de febrero de 1989.

⁵⁷³ REQUEJO PAGÉS, J. L., “El valor de la Carta de Autonomía Local...*Op.cit*, págs. 23 a 26.

⁵⁷⁴ De la misma opinión es TORRES COBAS, que cita en apoyo de esta tesis la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/1993, de 22 de abril, además de las citadas por Requejo Pagés. TORRES COBAS, F., “La autonomía local en España en los albores del siglo XXI”, en *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.) et al. , Serie claves del gobierno local nº 1, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, pág. 197 y ss.

trata de un “*instrumento de legitimación de políticas legislativas*”, cumpliendo la importante función de “[...] *facilita(r) el cumplimiento por el legislador de su obligación de justificar la asunción de una concreta variable entre las muchas posibles en el marco de la Constitución*”, pero no impone la legislador nacional la obligación de desarrollar un modelo determinado de régimen local⁵⁷⁵.

Por el contrario, otros autores⁵⁷⁶ opinan que la Carta Europea de Autonomía Local posee rango de Ley y que, por tanto, aunque no ostente posición de superioridad jerárquica respecto de las normas de Derecho interno, sí goza de una especial resistencia a la modificación por la normativa interna en virtud del artículo 96.2 CE. Además, en aquella parte de la Carta que sea materia *self-executing*, vinculará directamente y su aplicación será obligatoria tanto por los Poderes Públicos territoriales como por los tribunales de justicia, y en aquellas disposiciones que sean *non self-executing* obligará al Estado y a las Comunidades Autónomas a adoptar las medidas necesarias para no incurrir en responsabilidad internacional. Este sector doctrinal llega incluso a incluir a esta Carta dentro del *criterio interpretativo* del artículo 10.2 CE, por su *proximidad* con los derechos fundamentales de participación política, asociación y tutela judicial efectiva. También –a diferencia de la opinión de REQUEJO PAGÉS– hay autores⁵⁷⁷ que consideran que este tipo de normas internacionales integran el *bloque de la constitucionalidad*, por lo que se van a constituir en “parámetros”

⁵⁷⁵ Además, dice que “[...] *un tratado es una forma jurídica de posibilidades normativas extraordinarias, pues puede imponer su contenido a los formalizados en las leyes nacionales y en la propia Constitución; pero no puede convertir en normas susceptibles de aplicación jurisdiccional inmediata los principios y desiderata que en él se incluyan. Y esto último es lo que sucede, cabalmente, con la Carta Europea de Autonomía Local.*” REGUEJO PAGÉS, J. L. *Op.cit.*

⁵⁷⁶ Entre otros, ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La Carta Europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* (REALA), nº 259, 1993, págs. 457 y ss; o PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, MUÑOZ MACHADO, S. (Coord.) et al, 2ª edición, Civitas, 2003. *Cit. FERNÁNDEZ FARRERES, G.*, “La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica”, en *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.) et al. , Serie claves del gobierno local nº 1, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, págs. 39 y ss.

⁵⁷⁷ RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J., en *Estudios sobre la Carta Europea de Administración Local*, VVAA, Ajuntament de Barcelona, 1994; entre otros.

para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes internas sobre régimen local.

Por su parte, FERNÁNDEZ FARRERES, aunque comparte muchos de los planteamientos de aquel autor, discrepa en relación al efecto de las normas internas que la contradigan. Para este autor, si las normas contenidas en los tratados internacionales, como es el caso de la Carta, forman parte del Derecho interno una vez publicadas oficialmente en España, y sólo pueden ser modificadas en virtud de lo establecido en los propios tratados o por el *Derecho Internacional general (costumbre internacional)*, sería lógico considerar que una norma interna posterior que lo contradiga, y por tanto modifique o derogue su contenido al margen de las citadas previsiones constitucionales, infringe de manera *directa* el texto constitucional⁵⁷⁸. En base a este razonamiento, en el caso de las normas internas posteriores que contradicen la Carta no se estaría ante un caso de *aplicabilidad o eficacia* entre dos normas válidas (tratado internacional-norma interna), sino de *invalidéz* de tales normas por ser inconstitucionales, siendo, por tanto, competencia del Tribunal Constitucional y no de los tribunales ordinarios⁵⁷⁹. Además, esta Carta carece de *órganos de garantía* propios, teniendo que acudir

⁵⁷⁸ Continúa argumentando este autor en defensa de su tesis que “[...] *es verdad, por otra parte, que la ley orgánica tiene un ámbito predeterminado por el texto constitucional (artículo 81 de la CE), lo que no sucede en el caso de los tratados y convenios internacionales, susceptibles, en principio, de referirse a cualquier materia y con cualquier alcance [...]. Pero tampoco me parece que ello constituya un argumento insalvable. Lo que “regula” el tratado [...] queda al margen, resulta indisponible, para el legislador ordinario, incluso el orgánico. Y por eso mismo, al igual que el tratado deroga a cualesquiera leyes preexistentes, las leyes posteriores que contradigan o se opongan al tratado vulnerarán, el artículo 96.1 de la CE. El carácter no predeterminado y contingente de los ámbitos materiales en los que pueden adentrarse los tratados [...] no constituye un obstáculo para mantener que, al igual que la ley ordinaria que penetra en el ámbito de la ley orgánica incurre en un vicio de inconstitucionalidad [...], la ley [...] que invade el ámbito regulado por el tratado o convenio internacional incurre también en idéntico vicio (por vulneración ahora del artículo 96.1 de la CE).*” FERNÁNDEZ FARRERES, G., “La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes... *Op.cit.*, pág. 49.

⁵⁷⁹ Además, opina este autor que “[...] *la inaplicación de la ley contraria a tratado por el juez ordinario, por la primacía del tratado, no deja de generar, a su vez, disfunciones notables. [...] genera inseguridad jurídica y hace más vulnerable al tratado internacional integrado en el ordenamiento interno como norma propia. Por el contrario, aunque resulte más costoso e, incluso, poco operativo, dado el real funcionamiento de nuestra justicia constitucional, en estrictos términos no creo que sea dudosa la ventaja de expulsar definitivamente del ordenamiento jurídico todas aquellas normas que, contrarios a los tratados internacionales, determinan de hecho un incumplimiento de éstos. Una expulsión que evite confiarlo todo a una inaplicación judicial que no siempre quedará garantizada.*” En este caso se trataría más de argumentos de *oportunidad* que *jurídicos*, como los reproducidos en la *nota al pie* anterior. *Ídem*, pág. 50.

en su defensa a los tribunales internos, en este caso los tribunales españoles, por lo que su alcance y contenido concreto, en relación a su aplicación efectiva, serán definidos por los tribunales internos, exclusivamente. Hay que dejar claro que ni en la Carta ni en el Derecho interno van a existir *cauces específicos* ni *acciones directas* para su defensa frente a eventuales agresiones de normas posteriores estatales o autonómicas.

En opinión de CACHARRO GOSENDE⁵⁸⁰, si se asume la tesis defendida por REQUEJO PAGÉS –la incompetencia del Tribunal Constitucional para enjuiciar las normas posteriores que contradigan la Carta y consiguiente inaplicación de tales normas por el juez ordinario– como de los posibles incumplimientos solamente puede conocer el juez ordinario, su defensa se va a plantear en el seno de un proceso judicial ordinario, cuyo origen estará en la invocación por parte de una Entidad local de los preceptos de la Carta frente a otro sujeto de derecho que invoque la norma presuntamente contradictoria en apoyo de sus pretensiones. Por tanto, si se sigue esta tesis la defensa de la Carta solo será posible en el contexto de un conflicto concreto con otro sujeto que pretende basar sus pretensiones en una norma contradictoria de la Carta⁵⁸¹. Si por el contrario se admite el criterio de FERNÁNDEZ FARRERES –inconstitucionalidad de la norma contradictoria de la Carta por vulneración del artículo 96.1 CE– tampoco habría acción específica. En este caso lo único que puede hacer la Entidad local para llevar la norma contradictoria ante el Tribunal Constitucional será, en el marco de un proceso judicial ordinario donde se invoquen la Carta y la

⁵⁸⁰ CACHARRO GOSENDE, F., “Los medios de reacción de las entidades locales frente a posibles incumplimientos legislativos de la Carta Europea de Autonomía Local”, en *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local...*, *Op.cit*, pág. 243 y ss.

⁵⁸¹ Este autor pone el siguiente ejemplo: “[...] si se dictase una ley que declarase gratuitos los cargos electos municipales, prohibiendo a las entidades locales retribuir su desempeño [...] la entidad local no dispondría de ninguna acción para reaccionar de modo directo frente a esa hipotética ley invocando la Carta Europea de la Autonomía Local. Lo único que cabría hacer es o acatar la Ley sin más (renunciando a repeler la agresión), o desobedecerla abiertamente, adoptando un acuerdo en la materia en los términos del artículo 7.2 CEAL, y esperar a que algún sujeto interesado impugnase dicho acuerdo en vía contencioso-administrativa: sólo en ese momento, al entablarse el proceso, podría la entidad local comparecer ante un juez para, con amparo en la Carta Europea, invocar su derecho a retribuir adecuadamente a sus cargos electos y solicitar de ese juez el reconocimiento de tal derecho y la declaración como inaplicable de la ley que lo restringía o suprimía.[...]”. CACHARRO GOSENDE, F., “Los medios de reacción de las entidades locales frente a posibles incumplimientos...*Op.cit*, pág. 246.

norma contradictoria, solicitar del juez que esté conociendo el planteamiento de una *Cuestión de Inconstitucionalidad* frente a esta última.

Para este autor los medios de reacción frente a incumplimientos de la Carta Europea de Autonomía Local son claramente insuficientes, porque las reacciones que se pueden tomar por parte de las Entidades locales solo pueden producirse en el contexto de un procedimiento judicial ordinario, sin que exista una acción o *conflicto* directo contra la norma infractora. Aunque el proceso judicial ordinario debe ser el cauce natural para los diferentes conflictos sociales que se planteen, siendo los conflictos directos contra las Leyes –cuyo paradigma sería el *Recurso de Inconstitucionalidad*– mecanismos excepcionales, cuya finalidad es la defensa de la Constitución, y no la de los derechos de determinados sujetos en un tratado internacional; la insuficiencia se produce si los mecanismos previstos no resultan eficaces en la práctica para la defensa de la autonomía local contenida en la Carta Europea. Tal circunstancia lo único que hará será constatar dicha insuficiencia como un rasgo peculiar de nuestro sistema normativo, pero ello no quiere decir que tal insuficiencia no exista. Lo esencial será, por lo tanto, que los mecanismos a utilizar en defensa de la Carta Europea de Autonomía Local son *insuficientes*, en la práctica, frente a una multitud de supuestos posibles. Dos son las características de la Carta que van a provocar estas situaciones: en primer lugar se trata –como se dijo– de una norma de *mínimos*, y se tendrá que enfrentar a normas internas, estatales o autonómicas, cuyo contenido será normalmente mucho más exhaustivo, por lo que el conflicto no se suele plantear entre dos normas que regulan un mismo supuesto de manera contraria, sino entre una norma de *principios* y otra que regula el contenido en profundidad, por lo que las posibles contradicciones se van a producir en *planos* diferentes. En segundo lugar, en muchos casos el contenido de las normas contradictorias no va a regular relaciones sociales concretas entre sujetos de derecho, sino que van dirigidas al diseño institucional de entes públicos o al establecimiento del marco legal para el ejercicio de los asuntos de su competencia.

La primera de las circunstancias apuntadas puede hacer que, ante un supuesto concreto de agresión de la Carta y consiguiente reacción por parte de las Entidades locales, si el juez llegase a apreciar la realidad de tal infracción no está claro si debería inaplicar la Ley origen de la trasgresión y aplicar en su lugar el principio, ya que no puede dejarlo imprejuizado (tampoco en este caso el juez sabría que solución dar al caso concreto basándose únicamente el principios vagos y generales⁵⁸²) o si por el contrario debería anular directamente los actos concretos de aplicación de la norma, por tratarse de una norma *ilegal* (pero en este caso no se evitaría que en el futuro otro juez aplicase de nuevo la misma ley, ya que la norma simplemente se ha inaplicado por el primer juez, pero no se ha anulado, por lo que sigue vigente; y, en consonancia con este planteamiento, los demás actos de aplicación de la norma infractora no impugnados por otras Corporaciones locales seguirán siendo perfectamente válidos). La segunda circunstancia plantea situaciones incluso más problemáticas, ya que la Entidad local se opone a la norma que regula su estatuto jurídico pero, al mismo tiempo, el único modo que tiene para poder impugnarla ante un juez es, o aplicarla y posteriormente impugnarla por ir en contra de la Carta, o simplemente inaplicarla en espera de que un tercero interesado impugne tal situación. En el primer caso podrían generarse algún tipo de derechos para terceros, y en el segundo caso el mayor problema sería la inseguridad jurídica que la Entidad Local estaría originando con su conducta.

Para terminar, se plantea la cuestión de si sería posible utilizar el *Conflicto en Defensa de la Autonomía Local* para defender la Carta frente a normas posteriores contradictorias. Ya se ha visto como la doctrina del Tribunal Constitucional niega a los tratados

⁵⁸² Este autor advierte que no hay que menospreciar la capacidad de los tribunales para llevar a cabo interpretaciones integradoras o conciliadoras de ambos instrumentos normativos (Carta-norma interna), lo que daría lugar a que no fuesen necesarias opciones tan extremas como las expuestas. Sin embargo, considera muy necesario tener en cuenta estas situaciones porque se producen evidentemente en la realidad jurídica y son las que plantean problemas difíciles de solucionar con los mecanismos de Derecho interno con que cuentan las Entidades locales actualmente para defender la Carta Europea de la Autonomía Local. CACHARRO GOSENDE, F., “Los medios de reacción de las entidades locales frente a posibles incumplimientos...*Op.cit*, pág. 253 a 255.

internacionales el carácter de parámetros de constitucionalidad de las normas internas (no los considera parte del *bloque de la constitucionalidad*), por lo que un ataque a la Carta no se considera como una vulneración al concepto de autonomía local garantizado constitucionalmente (Art.75 LOTC), y por lo tanto el *Conflicto* no sería posible. Para CACHARRO GOSENDE la única posibilidad estaría en incluir los contenidos de la Carta dentro del concepto de autonomía local definido constitucionalmente. A partir de este momento la Carta sería *canon de constitucionalidad*, pero no como tratado internacional, sino como “referencia ineludible de los parámetros de reconocibilidad de las instituciones locales por la conciencia social”, manteniendo la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la imposibilidad de tomar un tratado internacional como *parámetro de constitucionalidad* de las normas internas totalmente *intacta*. Esto solucionaría los problemas que existen para defender el concepto de autonomía local contenido en la Carta a día de hoy, además de dotar de un contenido mucho más *concreto y definido* al objeto de tal *conflicto*, que no es otro que la autonomía local garantizada constitucionalmente⁵⁸³.

VI. El Pacto Local y las competencias locales sobre turismo.

La finalidad del denominado “*Pacto Local*”⁵⁸⁴ no es otra que la de impulsar la acción de las Entidades Locales, dotándolas de

⁵⁸³ Señala este autor que “[...] *Son conocidas las limitaciones –en especial, en materia de legitimación y requisitos procesales– con que se ha configurado el conflicto en defensa de la autonomía local. Pero, en el momento presente, no se atisba en el horizonte de nuestro ordenamiento otro camino más prometedor en la lucha por la plena garantía jurídica del derecho a la autonomía local.*”. CACHARRO GOSENDE, F., “Los medios de reacción de las entidades locales frente a posibles incumplimientos...*Op.cit*, pág. 258.

⁵⁸⁴ Sobre esta iniciativa *vid.* FERNÁNDEZ DÍAZ, J., (Coord.) *et al.*, *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas/Federación Española de Municipios y Provincias/Instituto Nacional de Administración Pública, 1999; CALONGE VELÁZQUEZ, A., ALLÉ BUIZA, A. y GONZÁLEZ DEL TESO, T., *El Pacto Local de 1999: Medidas para el desarrollo del gobierno local*, Comares, 2000; ARENILLA SÁEZ, M. y CANALES ALIENDE, J. M. (Coord.) *et al.*, *Gobierno y Pacto Local*, MAP/BOE, 1999; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., *La reforma del régimen local de 1999: las medidas legislativas estatales en el marco del pacto local*, Bayer, 1999; RODRÍGUEZ-ARANA, J., “La participación en la nueva ley de medidas para la modernización del

nuevos mecanismos para ampliar la capacidad de decisión sobre los asuntos de su esfera de intereses, ahondando de este modo en la autonomía municipal, para conseguir una actuación cercana y eficaz de los problemas cotidianos de los ciudadanos, dando respuesta a sus demandas. Por esta razón esta iniciativa se denomina oficialmente “*Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local*”. Su fundamento jurídico a nivel internacional fueron las Resoluciones 199/90 y 217/90 de la *Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa*, que instaban a los Estados miembros de la Unión Europea a descentralizar al máximo sus estructuras administrativas *acercándolas* a los ciudadanos en una serie de materias de la órbita local⁵⁸⁵.

El Pacto Local se ha gestado a través de la negociación, durante más de dos años, entre la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP) y los distintos grupos políticos con representación parlamentaria, colaborando los diferentes Departamentos Ministeriales con competencias en los asuntos objeto de este pacto. Como antecedentes⁵⁸⁶ que han servido de

gobierno local”, en *Revista de Estudios Locales*, nº 73, 2004; “El pacto local”, en la *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 54, 1999, págs. 335 a 356; y “Administración única y pacto local”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 271-272, 1996, págs. 567 a 580; DE LA CRUZ, A., “El pacto local”, en *Análisis local*, nº 20, 1998; págs. 10 a 20; PEDRAJA CHAPARRO, F. M., “Algunas cuestiones sobre el pacto local”, en *Análisis local*, nº 41, 2002, págs. 29 a 34; MONASTERIO VELÁZQUEZ, C., “Pacto local, Hacienda local y tamaño de los Municipios”, en la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 4, 2000, págs. 99 a 112; FONT I LLOVET, T., “El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el pacto local”, en *Autonomías: revista catalana de Derecho público*, nº 20, 1995, págs. 103 a 120; ARIAS MARTÍNEZ, M^a A. y FERREIRA MARTÍNEZ, A. J., “El pacto local y la reestructuración competencial de la estructura interna de las Corporaciones locales”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 282, 2000, págs. 159 a 194; PÉREZ DE COSSIO, L., “Haciendas locales y pacto local”, en *Análisis local*, nº 27, 1999, págs. 153 a 156; ELORRIAGA PISARIK, G., “La segunda descentralización: el pacto local”, en *Análisis local*, nº 41, 2003, págs. 5 y 6; MIGUEZ MACHO, L., “El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local* (REAL), nº 282, 2002, págs. 37 a 58; PORRAS RAMÍREZ, J. M^a, “La posición constitucional de los entes locales: la oportunidad del pacto local”, en *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, CASTILLO BLANCO, F. A. (Coord.) et al, Centro de Estudios Internacionales y de Cooperación Municipal, 2000, págs. 39 a 70; MÉNDEZ ROMEU, J. L., “El pacto local”, en papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, nº 13, 2005, págs. 22 a 29; o HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., “La génesis y el desarrollo del pacto local”, en *El desarrollo del gobierno local (una aproximación doctrinal)*, VVAA, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1999, págs. 15 a 32; entre otros.

⁵⁸⁵ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración local...Op.cit*, pág. 74.

⁵⁸⁶ Como escribe FERNÁNDEZ ALLES, “[...] durante los últimos veinte años se ha defendido en repetidas veces la necesidad de una reforma administrativa, que es secular promesa de todo gobernante. Las diversas propuestas, así las que se contienen en el Informe de la Comisión de Expertos de 1981, en la

base a este paquete de medidas estarían, muy esquemáticamente, la proclamación por parte de la FEMP, en una *Asamblea Extraordinaria* celebrada en La Coruña en noviembre de 1993, de la necesidad de un Pacto Local que clarificase el ámbito competencial de las Entidades locales. Posteriormente, el 18 de diciembre de 1995 se crea una *Comisión para el Pacto Local*, con representación de los tres principales partidos políticos a nivel nacional; y el 24 de septiembre de 1996 la Comisión Ejecutiva de la FEMP aprueba las “*Bases para el Pacto Local*”. El 21 de noviembre de 1996 se constituye un *Grupo de Trabajo MAP*⁵⁸⁷-FEMP, el 30 de mayo de 1997 se presentan las “*Bases para la Negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local*” y el 8 de julio de ese mismo año se llega finalmente a un documento de consenso entre las distintas partes negociadoras. A partir de este momento se iniciaría una ronda de contactos con las principales fuerzas políticas (Izquierda Unida, Partido Socialista Obrero Español, Coalición Canaria, Partido Aragonés Regionalista, Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco, Iniciativa per Catalunya y Unión Valenciana) para intercambiar opiniones sobre el contenido del documento consensuado entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la FEMP. Mientras tanto, el 7 de julio de 1998 se firmaría el “*Código de Conducta Política en relación con el Transfuguismo en las Corporaciones Locales*”. Finalmente, el 17 de julio de 1998 se aprueba el paquete de medidas acordado en el Pacto Local y el 31 de agosto de 1998 se publican en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el texto de los *Proyectos de Leyes* incluidos en el Pacto Local. El

*Doctrina de la Administración única, o en los propios fundamentos jurídicos de la jurisprudencia constitucional, se ha dirigido a lograr una mayor eficacia administrativa y cercanía al ciudadano, vertebrando una tendencia decididamente reformadora que, salvando las distancias, también ha sido experimentada en la doctrina comparada, donde encontramos, con similares trazos y principios inspiradores, los informes Tröger (Alemania), Kilbrandon (Reino Unido), Giannini o Ley Bassamini (Italia) o, en menor medida, el Informe Al Gore (Estados Unidos). Precisamente, en dos de las propuestas citadas, el Informe de la Comisión de expertos (1981) y la Administración única (1992), se inspira el Pacto Local, llamado a la eliminación de las duplicidades y solapamientos competenciales a través de la atribución legislativa y de instrumentos de cooperación consorcial o directamente ejecutiva como la delegación o la encomienda de gestión de competencias autonómicas, principalmente a los Ayuntamientos, aunque también a las Diputaciones Provinciales, Mancomunidad de Municipios y Áreas Metropolitanas. [...]”. FERNÁNDEZ ALLES, J. J., “Los Pactos Locales, entre el Derecho y la retórica. Especial referencia al caso de Andalucía”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 290, septiembre-diciembre, 2002, págs. 61 y ss.*

⁵⁸⁷ Ministerio de Administraciones Públicas.

17 de diciembre de este mismo año se aprueban estos Proyectos por el Congreso de los Diputados por una amplia mayoría.

Las medidas acordadas en el Pacto Local se traducen en la modificación de una serie de normas mediante las siguientes Leyes: Ley 11/1999, de 21 de abril, que modifica la LRBRL 7/1985, de 2 de abril, e introduce *otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y en materia de aguas*; la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de noviembre, del *Tribunal Constitucional*; la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del *Régimen Electoral General*; la Ley Orgánica 9/1999, de de 21 de abril, que modifica la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, *reguladora del Derecho de Reunión*; la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, *reguladora del Derecho a la Educación*; y la Ley 10/1999, de 21 de abril, que va a modificar la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, *sobre protección de la Seguridad Ciudadana*. Entre las medidas más importantes para el ámbito local se pueden destacar las siguientes⁵⁸⁸:

1. Por primera vez se va a articular un mecanismo para que las Entidades locales puedan acudir al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía constitucionalmente reconocida, denominado *Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*, que puede emplearse frente a normas estatales y autonómicas con rango de Ley que atenten contra dicha autonomía⁵⁸⁹.

⁵⁸⁸ FERNÁNDEZ DÍAZ, distingue entre a) *medidas de fortalecimiento de la democracia local*, b) *medidas de fortalecimiento del Gobierno Local*, c) *medidas de defensa de la autonomía local*, y d) *medidas de carácter técnico*. FERNÁNDEZ DÍAZ, J., (Coord.) et al., *El Pacto Local... Op.cit.*, págs. 24 y ss.

⁵⁸⁹ “[...] ello facilitará [...] que el Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia vaya dando contenido concreto al concepto de garantía institucional de la autonomía local, concepto no desarrollado en la Constitución en lo que se refiere a su contenido competencial, a diferencia de lo que sucede con las Comunidades Autónomas, lo que sin duda constituirá un poderosísimo instrumento para dotar de mayores niveles competenciales a los Entes Locales y permitirá, en consecuencia, la adecuada articulación progresiva del principio de subsidiariedad.”. Ídem, págs. 28 y ss.

2. Se reconoce, con carácter general, la capacidad jurídica de las Entidades Locales, mediante la introducción del artículo 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*.

3. Se vuelve a introducir el *Recurso de Reposición*, con carácter potestativo, en la LRJPAC 30/1992, de 26 de noviembre, y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*.

4. Reconocimiento de la *representación local* en diferentes organismos de asesoramiento y planificación del Estado –en las Confederaciones Hidrográficas, por ejemplo–, o en procesos que afecten de manera directa su ámbito de interés –planes y programas de obras públicas de interés general, entre otros–. Además, se reconoce la capacidad de las asociaciones de Entidades Locales para suscribir convenios con las Administraciones públicas –la propia FEMP, sin ir más lejos–.

5. Introducción del *automatismo* en la convocatoria de los plenos para la discusión de *Mociones de Censura*.

6. Introducción de la *Cuestión de Confianza* en el régimen local para determinadas situaciones de especial importancia en la vida local, como la aprobación de los presupuestos municipales, reglamentos orgánicos, ordenanzas fiscales, planeamiento urbanístico...*etc.*

7. Aprobación de un “*Código de Conducta de Ética Política*” para tratar de evitar la práctica del *transfuguismo*, sin fuerza jurídica pero sí política-moral.

8. *Atribución de una serie de funciones ejecutivas al Alcalde o Presidente*, que hasta ahora eran competencia del Pleno. Como contraprestación a tales atribuciones *se fortalecen los controles políticos competencia del Pleno*. Además, se prevé la *convocatoria automática de Plenos Extraordinarios* cuando el Alcalde se niegue a convocarlos en plazo y la obligatoriedad de

Comisiones Informativas de Control para los Municipios de más de 50.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales, reforzando el control político realizado por el Pleno.

9. Por último, se obliga a que los miembros de las Corporaciones locales se constituyan en *grupos políticos*, con la posibilidad de asignarles una *dotación económica* para su funcionamiento.

Una vez comentadas las principales contribuciones del Pacto local a la autonomía y democracia local cabe preguntarse ¿Qué incidencia tiene este instrumento en relación con las competencias locales en materia turística? Pues bien, dentro de la categoría de “*medidas administrativas*” contenidas en el Pacto Local –recogidas en el documento consensuado con la FEMP y que no necesitan una regulación con rango de Ley para poder llevarse a cabo⁵⁹⁰, aprobadas por el Consejo de Ministros mediante Acuerdo el día 17 de julio de 1998–, existen dos medidas de carácter turístico:

a) Asegurar la participación de las Entidades Locales en el *Consejo Promotor del Turismo*;

b) Potenciar los *Planes de Excelencia Turística* y los *Planes de Dinamización Turística*.

Sin embargo, estas no son las únicas propuestas que han existido sobre la materia en el largo camino de la negociación que ha culminado con el Pacto Local. Comenzando por las denominadas “*Bases para el Pacto Local*”, aprobadas –como se ha señalado– por la *Comisión Ejecutiva* de la FEMP el día 24 de septiembre de 1996, en éstas se hace eco de la problemática que existe en los Municipios de carácter predominantemente turístico en relación a la sobrecarga que supone para sus finanzas hacerse cargo de una población *flotante* que puede llegar en algunos casos a superar a la residente/*de derecho*. Por esta razón, la FEMP

⁵⁹⁰ FERNÁNDEZ DÍAZ, J., (Coord.) et al., *El Pacto Local... Op.cit.*, pág. 74.

reclamó la atribución de competencias y recursos que permitiesen a los Municipios afrontar con éxito este grave problema. En dicha atribución sería imprescindible tener en cuenta el concepto de “*población asistida*”, así como dotarles de mecanismos eficaces para su cálculo en cada uno de ellos⁵⁹¹. En base a esto, propone la FEMP que se reconociesen a las Corporaciones locales:

a) Competencias para la planificación y de las infraestructuras que afecten de manera directa al sector turístico, en el marco de los denominados “*Planes Directores Territoriales*” –en aquellas Comunidades Autónomas en que existan éstos–.

b) Competencias para desarrollar políticas de mejora del producto turístico de su territorio en aspectos como la calidad, la profesionalidad, la formación y la seguridad. También propone la FEMP la consideración de los Municipios turísticos como *ejes* de las políticas activas de empleo estable y la lucha contra la estacionalidad en el sector turístico y en las zonas turísticas en general; el estudio de medidas fiscales estatales para incentivar la actividad turística empresarial durante todo el año, frente a la ya señalada estacionalidad reinante en el sector; y la posibilidad de participar de forma directa en la convocatoria de ayudas, tanto estatales como autonómicas o comunitarias/europeas.

c) Competencias para realizar, en coordinación con el sector turístico empresarial, la promoción turística de su ámbito territorial.

d) La consideración de *interlocutores directos* frente a las Comunidades Autónomas, el Estado e, incluso, la Unión Europea.

e) La presencia en los órganos participativos que se instrumenten para la mejora del sector turístico, como el Consejo Promotor del Turismo...*etc.*

⁵⁹¹ Entre los métodos que propone la FEMP en este documento estarían el cómputo “[...] *del número de parcelas catastrales o cualquiera otro que se estime oportuno*”.

En segundo lugar, las “*Bases para la Negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local*” –propuesta del Gobierno central de 29 de julio de 1997– también contienen algunas propuestas en materia turística, en un doble ámbito. La primera de estas propuestas se encuentra en la Parte Sexta de las *Bases*, dedicada al “*acuerdo sobre materias en las que puede intervenir el Estado en virtud de distintos títulos competenciales*”. En ésta se va a reclamar la participación de las Corporaciones Locales en el Consejo Promotor del Turismo, dentro del marco contenido en el *Convenio de Colaboración* suscrito entre el –antiguo– Ministerio de Comercio y Turismo y la FEMP el 24 de mayo de 1994, incidiendo especialmente en el proceso de elaboración del “*Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración del Estado en Materia de Turismo*”. También se propondrá potenciar los *Planes de Dinamización de la Oferta Turística* y los *Planes de Excelencia Turística*, en los que participan los Entes locales, estando cofinanciados por el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios implicados. La segunda propuesta se encuentra en la Parte Octava de las Bases, titulada “*Demandas de la FEMP para el Desarrollo del Gobierno Local cuya Competencia corresponde a las Comunidades Autónomas*”. En apoyo de su propuesta el Gobierno central cita la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, que sostiene que, cuando se trata de competencias *compartidas* entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el legislador estatal solo podrá atribuir competencias a las Entidades locales si tal atribución es necesaria para garantizar su autonomía local –*necesidad* que enjuiciará, en caso de discrepancia, el propio Tribunal Constitucional–. Fuera de este supuesto, la asignación de competencias compartidas a las Corporaciones locales sería inconstitucional. Por el contrario, las Comunidades Autónomas no tienen ningún tipo de limitación especial para atribuir competencias autonómicas, tanto *exclusivas* como *de desarrollo o ejecución*, a las Entidades locales. En base a este planteamiento, dice la propuesta del Gobierno central que el papel principal a la hora de atribuir competencias a los Entes locales va a corresponder a las Comunidades Autónomas ya que las competencias que podrían ser atribuidas a aquéllas por afectar a

su núcleo de intereses son competencias ejecutivas en su mayoría, atribuidas por el *bloque de la constitucionalidad* a las Comunidades autónomas. Por tal razón, no le corresponde al Gobierno central satisfacer las demandas de la FEMP en estos puntos, sino a los partidos políticos, a través de *acuerdos* para la atribución de competencias a las Corporaciones locales en aquellas Comunidades Autónomas en las que gocen de representación o responsabilidades de gobierno, remitiendo a las respectivas Asambleas Legislativas autonómicas los acuerdos alcanzados para su traducción normativa.

Entre las demandas de la FEMP –propuestas en las *Bases para el Pacto Local* de 1996, como se ha visto– que el Gobierno central considera que forman parte del ámbito autonómico estarían las demandas en materia turística propuestas por la FEMP y que no se aceptaron por el Gobierno en la parte sexta de sus *Bases* (“*acuerdo sobre materias en las que puede intervenir el Estado en virtud de distintos títulos competenciales*”). En este sentido, el Gobierno se limita a decir que aunque la Constitución no le asigne al Estado de manera expresa competencias en materia de turismo, podrá intervenir en este sector en base a sus competencias exclusivas sobre comercio exterior (art. 149.1.10^a CE) y sobre las *bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica* (art. 149.1.13^a CE); reitera las competencias sobre turismo de las Comunidades Autónomas (*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*, art. 148.1.18 CE) y remite la competencia municipal a la legislación estatal y autonómica. En base a esta parca declaración, se puede deducir que las demandas locales que el Gobierno central *remite* al ámbito autonómico serían las relativas a la *atribución de competencias sobre planificación y reconversión de las infraestructuras turísticas, así como la participación directa en ayudas autonómicas* (letra a), *competencias para desarrollar políticas de mejora del producto turístico de su territorio, calidad, profesionalidad, formación y seguridad* (letra b); *Competencias para realizar la promoción turística de su ámbito territorial* (letra c), y *la presencia en los órganos participativos*

que se instrumenten para la mejora del sector turístico en el ámbito autonómico (letra e).

Para FERNÁNDEZ ALLES⁵⁹², el Pacto Local ha fracasado en sus objetivos de crear un nuevo marco competencial para los Entes locales, por una serie de razones. En primer lugar porque el carácter *complementario* que los creadores del Pacto atribuían a las reformas legislativas –nueve reformas, que finalmente quedaron reducidas a seis– respecto de proceso de descentralización local, *núcleo esencial* del acuerdo, quedó desmentido, quedando tales reformas legislativas como el núcleo principal del Pacto Local. Estas seis Leyes podrían haber constituido un verdadero *hito* en la estructura competencial española si hubieran estado acompañadas por el Pacto local, lo que no ocurrió en la realidad⁵⁹³. En segundo lugar, porque aún subsiste la necesidad de *regular las competencias locales*, sobre todo las municipales, mediante una norma que se adapte al heterogéneo panorama municipal español⁵⁹⁴. Este autor no dice que rango habría que darle a tal regulación, si meramente legal o, como proponen algunos autores, creando un listado de competencias locales dentro de la propia Constitución –la llamada *garantía constitucional*, de la que se ha hablado *supra*–, del mismo modo que existe para el Estado y las Comunidades Autónomas. En tercer lugar, sigue existiendo una fuerte resistencia por parte de la Administración autonómica a dejarse despojar de un poder tan recientemente adquirido. Esto entronca con las teorías del “neocentralismo” de la Administración autonómica que, a imitación del Estado, ha acaparado una serie de competencias que ahora no está dispuesta a compartir con las Entidades locales, y que, en opinión de este autor, “*el resultado práctico del debate sobre los Pactos Locales [...] ha dejado muy*

⁵⁹² FERNÁNDEZ ALLES, J. J., “Los Pactos Locales...*Op.cit.*, págs. 67 y ss.

⁵⁹³ Dice este autor que “*Mientras no se resuelvan los problemas previos y se acuerden los Pactos Locales, las Leyes de 21 de Abril de 1999 quedan relegadas a la consideración de medidas legislativas dirigidas a integrar lagunas jurídicas, incorporar la doctrina de la jurisprudencia constitucional y regular, obligados por la experiencia de los últimos años, mecanismos de participación y control en el funcionamiento de los entes locales que hacía tiempo debían haber tenido adecuada respuesta normativa.[...]*”. FERNÁNDEZ ALLES, J. J., “Los Pactos Locales...*Op.cit.*, pág. 73.

⁵⁹⁴ *Vid.* en este sentido el interesante *Anexo II: Datos sobre las Entidades Locales en España*, de la obra de FERNÁNDEZ DÍAZ, J., (Coord.) *et al.*, *El Pacto Local... Op.cit.*, págs. 249 y ss.

claro”. Por último, y como causa más destacable de este fracaso, estaría el hecho de que los participantes en el Pacto Local no resolvieron con carácter previo una de las cuestiones principales para la descentralización en favor de las Corporaciones locales: si querían que el “interés local” reconocido en el artículo 137 de la Constitución fuese satisfecho mediante la vía de la *atribución legislativa*, que transfiere a las Entidades locales la titularidad de las materias atribuidas; o por el contrario preferían la vía de la mera *delegación* o *encomienda de gestión*⁵⁹⁵. Este paso previo resulta trascendental, ya que los resultados prácticos son muy diferentes, subrayándose el hecho de que, en la segunda vía, por medio de métodos de control diversos de la Administración delegante –autonómica– sobre la local, se llega al efecto de que tal delegación o encomienda favorece fundamentalmente los intereses y objetivos autonómicos sobre los locales. El fracaso ha estado, por tanto, en no haberse planteado *ex ante* estas cuestiones, consideradas como fundamentales por este autor: “[...] sólo el actual desorden metodológico, aunque también el olvido del espíritu de consenso que alumbró la Constitución de 1978, puede explicar el fracaso del Pacto Local de ámbito estatal [...]”.

También han existido experiencias de este tipo en el ámbito autonómico, como por ejemplo el –inconcluso– *Pacto Local Andaluz*. Su antecedente más remoto sería la IV Asamblea de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), celebrada los días 24 y 25 de noviembre de 1995, y que se considera como el punto de partida para la elaboración y negociación de este pacto⁵⁹⁶. Posteriormente se crearía el primer

⁵⁹⁵ Por esta razón “[...] no es lo mismo que se puedan imponer directrices, como sucede con las diferentes variantes de delegaciones y encomienda, o que no se admitan, como ocurre con la atribución legislativa. Tampoco es igual que se cedan o no instalaciones y funcionarios, que quepa o no el recurso de alzada ante la Administración delegante, o la revisión de oficio frente a los actos de la Administración delegada, posibilidades todas ellas que están excluidas en el caso de la atribución legislativa de la titularidad. [...]”. FERNÁNDEZ ALLES, J. J., “Los Pactos Locales...*Op.cit.*, pág. 71.

⁵⁹⁶ FERNÁNDEZ ALLES le atribuye los mismos fallos que al Pacto Local estatal, al decir que “[...] la propuesta de Pacto Local Andaluz [...] representa un «empezar la casa por el tejado», en parte por las razones metodológicas que exponíamos más arriba; previamente deben resolverse diversos problemas financieros y cuestiones de gran trascendencia relativas a la ordenación del territorio y a las técnicas de aplicación del pacto local y a su naturaleza jurídica”, y pone ejemplos concretos de estos fallos: “[...] Así, la propuesta de Pacto Local Andaluz, de abril de 1999, mezcla atribución legislativa y delegación en un mismo en un mismo apartado de medidas [...]. Una mixtificación de técnicas y fundamentos que no

documento, donde se propuso la constitución de la *Mesa del Pacto Local Andaluz* –que coordine, supervise e impulse la negociación– y de una serie de *Mesas Sectoriales*. Su concreta creación se produciría el día 4 de marzo de 1998, con la primera reunión presidida por el Presidente de la Junta de Andalucía, verificándose posteriormente el 13 de abril de 1998. Entre las Mesas Sectoriales constituidas hay una específica para la materia turística: la *Mesa Sectorial sobre Turismo y Deportes*, constituida el 25 de noviembre de 1998⁵⁹⁷. Así, en los Presupuestos de la Comunidad andaluza para el año 1999 ya se prevén las repercusiones económicas del Pacto, autorizando en su artículo 26.4 a la Consejería de Economía y Hacienda para realizar en el presupuesto las adaptaciones necesarias derivadas de los procesos de traspaso y delegación de competencias acordados en el marco del Pacto Local.

En materia de turismo, en las “*Propuestas de la Junta de Andalucía para el Desarrollo del Pacto Local Andaluz*”, se dice que “*el proyecto de la Ley de Turismo prevé la atribución de importantes consecuencias a los Ayuntamientos, además de contemplar otros aspectos como el concepto de municipio turístico o la relación entre el turismo y los servicios municipales*”. Cumpliendo con esta propuesta⁵⁹⁸, la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, sobre *Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía*, las ha recogido en su articulado. De manera sintética son las siguientes: competencias turísticas atribuidas a los municipios andaluces, analizadas *supra*; posibilidad de delegar en las Entidades locales las competencias atribuidas en la Ley a la

acaba ahí, pues a la atribución legislativa y a la delegación se unen, como variantes de un mismo fenómeno, la participación orgánica de los entes locales en las instituciones autonómicas o los instrumentos de coordinación o cooperación.”. FERNÁNDEZ ALLES, J. J., “Los Pactos Locales...*Op.cit.*, pág. 76. Sobre esta propuesta *vid.* asimismo LÓPEZ MENUDO, F., “El pacto local en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Administración de Andalucía: revista andaluza de Administración pública*, nº 2, I, 2003, págs. 33 a 60.

⁵⁹⁷ Al hilo de estos acontecimientos, la *Comisión de Pequeños Municipios*, órgano de la FAMP, en su reunión constitutiva de 29 de Septiembre de 2.000, propone un *Plan de Trabajo* en el que, fundamentalmente, se pide a los negociadores del Pacto Local Andaluz que tengan en cuenta la diferente capacidad de gestión de los Municipios grandes, medianos y pequeños, fomentando la prestación mancomunada de servicios por parte de los Municipios de menor tamaño y capacidad de gestión.

⁵⁹⁸ Reiterada en el Documento de la Junta de Andalucía *Propuestas para el Desarrollo de la Cooperación Municipal en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, de febrero de 2001, elaborado por la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación.

Administración autonómica, así como la inspección turística; representación de las Corporaciones Locales en el *Consejo Andaluz de Turismo*; participación en la elaboración y aprobación del *Plan Andaluz de Turismo*, a través de su participación en el Consejo Andaluz de Turismo, que podrá contener además las denominadas *Zonas de Preferente Actuación Turística*, *Programas de Recualificación de Destinos* y *Programas de Turismo Específicos*; competencia expresa del *Consejo de Gobierno* para coordinar el ejercicio de las competencias de las Entidades locales en esta materia; y la creación de la figura del *Municipio Turístico*.

VII. El papel del Municipio como ente ordenador del turismo. La colaboración con otras Administraciones públicas.

Una vez analizado el sistema competencial de los Municipios españoles, la pregunta fundamental que debe responderse es la siguiente ¿Es el Municipio la Entidad pública territorial indicada para hacerse cargo de una materia tan compleja como es el turismo? ¿Hasta donde llega su influencia en este ámbito? La doctrina ha llamado la atención desde hace tiempo sobre la gran influencia que posee la Administración municipal sobre esta actividad. Así, MARTINEZ PALLARÉS⁵⁹⁹, entiende que, debido al carácter complejo de la materia turística, hay que considerar los títulos competenciales concurrentes con el específico sobre turismo. Para este autor, las Entidades locales, y muy especialmente los Municipios, ostentan competencias sobre una serie de materias que inciden directamente sobre una adecuada gestión turística. Más aun, considera que prácticamente todas las materias sobre las que los Municipios ostentan algún título competencial (*Vid.* art. 26 LRBRL) inciden en la oferta turística del Municipio: entre éstas se pueden citar la seguridad en lugares

⁵⁹⁹ MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., "El gobierno local como ámbito...*Op.cit.*, pág. 71.

públicos, la ordenación del tráfico de personas y vehículos, la ordenación y gestión urbanística, el patrimonio histórico-artístico, la protección del medio ambiente, el suministro de agua, alumbrado público, limpieza viaria, recogida de residuos, tratamiento de aguas residuales, transporte público, actividades o instalaciones culturales o deportivas...*etc.* Para este autor –citando a SERRA Y VILLALBI–, el Municipio sería, “[...] *junto con el empresario turístico, el agente protagonista, el que fabrica, prepara y conserva el producto que ha de ser elegido por el consumidor*”.

Por su parte, RAZQUIN LIZÁRRAGA⁶⁰⁰ advierte de que los diferentes niveles de estructuración territorial no son niveles *estancos*, sino que están interrelacionados entre sí; y esto por una serie de razones: la primera sería el *principio de cooperación interadministrativa*, elevado por la Tribunal Constitucional a principio esencial de la Constitución Española en materia administrativa. La segunda razón sería el hecho de que en materia turística es donde más se ve la importancia de “[...] *aunar esfuerzos, compartir trabajos, y apoyar similares objetivos, de modo que la creación de escalas facilite, por un lado, un empuje especial a determinados objetivos y, por otro, permita que cada nivel, en íntima conexión y cohesión con los otros, articule sus propias medidas dentro de su territorio, medidas que son un empuje en idéntica dirección que las apoyadas por los demás niveles*”⁶⁰¹. La tercera razón estaría en el propio nivel local, ya que, dada la multiplicidad de tipologías municipales que existen –debido a su tamaño, densidad de población, economía, ratio entre población residente y “*flotante*”...*etc.*– es necesario que esta realidad multiforme sea tenida en cuenta a la hora de atribuirles competencias en materia turística, ya que lo que sirve para una tipología de Municipio puede perfectamente no servir para otra, y viceversa.

Por todas estas razones resulta muy positivo que los municipios se organicen a través de una serie de entes

⁶⁰⁰ RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M^a, “La organización local del turismo...*Op.cit.*, págs. 39 y 40.

⁶⁰¹ RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M^a, “La organización local del turismo...*Op.cit.*, pág. 39.

supramunicipales, a los que se hizo mención al analizar la Administración institucional turística, las *mancomunidades de Municipios* y los *consorcios turísticos*⁶⁰². La promoción de los recursos turísticos de la mayoría de Municipios por separado no resulta eficaz, ya que los escasos medios económicos con los que cuentan las Corporaciones locales no permite una publicidad eficiente, por lo que es mucho más racional aunar esfuerzos –y presupuestos– tanto para la promoción exterior de los atractivos turísticos de una determinada zona geográfica, compuesta por varios municipios; como para la prestación de servicios relacionados tanto directa como indirectamente con las actividades turísticas (policía, bomberos, sanidad, vigilancia costera, transportes, información turística...etc)⁶⁰³.

Por su parte, CASTELLS ARTECHE y LÓPEZ TUBÍA se plantean si la *Comarca*, como agrupación de Municipios diferente de la Provincia, puede ser una instancia territorial adecuada para desarrollar una planificación turística integral efectiva⁶⁰⁴. Este tipo de agrupaciones locales tienen su origen en el artículo 141.3 de la Constitución –“*Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*”– y, posteriormente, en los diferentes Estatutos de Autonomía y en el artículo 42 de la Ley 7/1985, de 2

⁶⁰² Para justificar esta necesidad organizativa cita a BOTE, MARCHENA Y SANTOS, que opinan que “[...] uno de los grandes desafueros actuales es pretender políticas de promoción local en un contexto de alta integración de mercados y profusión de marcas; la expresión de tal improcedencia se manifiesta en ferias y eventos turísticos donde se arroja buena parte del presupuesto municipal en turismo sin poder evaluarse con claridad los efectos de esa asignación del gasto. La promoción necesita como mínimo ser supramunicipal, a no ser que se posea una masa crítica de oferta y unos recursos diferenciable –amén de una posibilidad de publicidad y de soportes promocionables, como ocurre en Marbella o Benidorm, por ejemplo- extraordinarios”. BOTE, V., MARCHENA, M. Y SANTOS, M., *Historia de la economía del turismo en España*, Civitas, 1999, págs. 189 y 190. Cit., RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M^a, “La organización local del turismo...*Op.cit.*, págs. 54 y 55.

⁶⁰³ En opinión de NIETO, “[...] la diferencia se encuentra en el nivel de la organización entre las *Mancomunidades* y *Consorcios* en su finalidad, dado que las *Mancomunidades* obedecen a una posibilidad de objetivos generales de las entidades locales, mientras que los *Consorcios* obedecen a una finalidad de carácter sectorial más concreta y definida.” NIETO, E., *El Consorcio Administrativo*, Cedecs, 1997, pág.73; Cit., RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M^a, “La organización local del turismo...*Op.cit.*, pág. 55.

⁶⁰⁴ Aunque estos autores refieran su investigación al ámbito de la Comunidad Autónoma vasca es perfectamente extrapolable al territorio nacional con carácter general. CASTELLS ARTECHE, J. M. y LÓPEZ TUBÍA, E. M^a, “Comarca turística versus consorcio turístico. La ordenación del agroturismo en el Territorio Histórico de Guipúzcoa”, en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO (Coord.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 89 y ss.

de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*⁶⁰⁵. Estos autores interpretan este último precepto considerando que lo que prohíbe es que las Comunidades Autónomas priven a los Municipios de *toda* intervención en las materias de su competencia, pero sí permite que se prive de *parte* de ella, incluso de casi toda ella, produciéndose un peligro auténtico de vaciamiento de las competencias municipales en materia turística a favor de las comarcas, por lo que concluyen que la figura de la comarca no está debidamente resuelta en la LRBRL, ya que “[...] *se limita a reconocer una realidad constitucional y estatutaria y permite a las Comunidades Autónomas una amplia intervención sobre su organización y competencias y sobre la propia existencia de las nuevas entidades locales de carácter territorial*”⁶⁰⁶.

Para encontrar un desarrollo más preciso de la figura de las comarcas es preciso acudir a los diferentes Estatutos de Autonomía, a algunas leyes autonómicas de ordenación territorial e incluso a ciertas leyes autonómicas de ordenación del turismo, que además de regular las denominadas como *comarcas turísticas*, incluso prevén expresamente planes de ordenación turística de ámbito comarcal⁶⁰⁷. Sin embargo estos autores consideran que, al menos en el País Vasco, el escaso desarrollo de este tipo de Ente territorial en la Ley autonómica hace que los Municipios se decanten por la agilidad de gestión que ofrecen los *consorcios turísticos* a nivel provincial⁶⁰⁸, debido la diversidad de

⁶⁰⁵ Dispone este último artículo que “1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisando de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. [...] 3. Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno [...] así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les signen. 4. La creación de estas comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.”

⁶⁰⁶ CASTELLS ARTECHE, J. M. y LÓPEZ TUBÍA, E. M^a, “Comarca turística versus...*Op.cit*, pág.108.

⁶⁰⁷ Por ejemplo la propia Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo, arts. 49 y 51; la Ley cántabra 5/1999, de 24 de marzo, art. 39; o la Ley extremeña 2/1997, de 20 de marzo, art. 51.

⁶⁰⁸ “En la praxis de la Comunidad Autónoma del País Vasco, solamente es eficaz el nivel municipal, siendo muy operativas las Oficinas de Turismo [...]. El caso de la Oficina de Turismo de Behobia-Irún, actualmente denominada Bidasoa Turismo, es una muestra del impulso municipal a la iniciativa turística [...]”. CASTELLS ARTECHE, J. M. y LÓPEZ TUBÍA, E. M^a, “Comarca turística versus...*Op.cit*, pág. 110.

agentes que pueden estar representados en él, ya que –como se vio *supra*, y a diferencia de las mancomunidades– en los consorcios turísticos tiene cabida tanto el sector público como el privado, y más concretamente asociaciones sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones públicas.

A pesar de que las *comarcas turísticas* son un mecanismo aceptable para aunar y coordinar esfuerzos locales en orden a la promoción, gestión y comercialización hacia el exterior de los recursos turísticos de una determinada región, es cierto que los *consorcios turísticos*, por su configuración como entes mixtos público-privados resultan mucho más eficaces, al menos en cuanto a la promoción turística, que las demás figuras asociativas de ámbito local y provincial. De todos modos, lo importante es la conclusión que se obtiene del análisis de estas formas asociativas: que en la mayoría de entidades locales –aquellas de menor tamaño o recursos económicos y turísticos– la promoción y gestión de los servicios turísticos puede hacerse de un modo mucho más eficiente si se hace entre varios Municipios que si se hace por separado.

Retomando la idea expuesta al inicio de este epígrafe, el Municipio es en definitiva el responsable último de la calidad del producto turístico, el que *configura*, a través de la planificación urbanística municipal y de los servicios públicos que está obligado a prestar (alumbrado público, limpieza viaria, abastecimiento de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, control de alimentos y bebidas, protección civil, instalaciones deportivas de uso público, transporte colectivo de viajeros, protección del medio ambiente...*etc*), el destino turístico, por mucho que las Comunidades Autónomas puedan planificar y ordenar a nivel supralocal el turismo. La experiencia demuestra como al fin y a la postre las circunstancias que hacen que la experiencia turística sea o no satisfactoria (ordenación urbanística de la ciudad, seguridad en sus calles, limpieza de las vías o playas, alumbrado, respeto al medio ambiente, ornamentación, infraestructuras dentro del

núcleo urbano, servicios de hostelería y restauración...etc) dependen en su gran mayoría de la política municipal y, para bien o para mal, ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden influir sobre estas circunstancias, que están en permanente contacto con el turista y van a determinar en última instancia su grado de satisfacción.

En este sentido, PÉREZ DE COSSIO⁶⁰⁹ considera que “[...] *las políticas turísticas, para su éxito, exigen la implicación decidida de los gobiernos locales, máxime en un contexto en el que se expande el principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local*”⁶¹⁰.

Por esta razón, al margen de que se defienda o no la atribución de más competencias sobre ordenación, planificación o gestión a favor de las Entidades locales, parece claro que la creación de nuevos mecanismos de *colaboración y cooperación*, y potenciación de los existentes, entre los Municipios y las Comunidades Autónomas –y eventualmente con la Administración estatal– resulta ineludible para un funcionamiento óptimo del sector turístico, sobre todo en aquellos Municipios calificados como “*turísticos*” por las leyes autonómicas ordenadoras del turismo, objeto central de este trabajo. De este modo se podría asegurar que los diferentes Municipios participantes de la planificación del sector se viesen *comprometidos* a cumplir de manera eficiente, y en la dirección marcada por la política turística acordada entre éstos y las Administraciones superiores, los servicios públicos que están obligados a cumplir en base a la legislación sectorial, e incluso otros adicionales asumidos voluntariamente en base a esta negociación multilateral. Este podría ser un mecanismo efectivo

⁶⁰⁹ PÉREZ DE COSSIO, L., “El futuro turístico de las Corporaciones Locales”, en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO (Coord.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 109 y ss.

⁶¹⁰ Continúa señalando este autor que “*En efecto, resulta prácticamente imposible la puesta en práctica de políticas activas en esta materia sin contar con la participación decidida y profunda de nuestras Corporaciones locales, que han demostrado una capacidad gestora eficaz y eficiente creciente, altamente valorada por los ciudadanos, como de forma evidente y empírica han venido acreditando las sucesivas y periódicas encuestas sobre valoración de las Instituciones elaboradas por el Centro de Investigaciones Sociológicas.*”. PÉREZ DE COSSIO, L., “El futuro turístico de las Corporaciones Locales...*Op.cit.*, pág. 114.

que permitiese una cierta *homogeneidad* en la calidad de la prestación de los servicios directa e indirectamente relacionados con el turismo en todo el territorio nacional, o al menos dentro de una misma Comunidad Autónoma, a la vez que se adquieren compromisos por parte de ambas partes para lograr un desarrollo de los recursos turísticos sostenibles económica y socialmente, a la par que respetuosos con el medio ambiente. Así lo entiende PÉREZ DE COSSIO, al considerar que “[...] *debe ponerse el acento en la necesidad de mantener e incentivar la cooperación de las Administraciones Locales con las otras Administraciones públicas para garantizar su participación en la política turística general. [...] Se trata de mirar al futuro, aprovechando todas nuestras potencialidades y corrigiendo los posibles errores, abundando en la línea de la cooperación interadministrativa, el consenso social, la planificación y el uso racional y sostenible de los recursos, para garantizar el desarrollo del sector y, con él, de buena parte de la sociedad española*”⁶¹¹.

Del mismo modo, para IVARS BAIDAL⁶¹², ahora desde la perspectiva de la planificación turística –aunque reconducible a la cuestión planteada– la importancia de la gestión municipal en el desarrollo de las actividades turísticas es decisiva en base al número de componentes del producto turístico considerado en su globalidad que forman parte de su nivel competencial, como se ha sostenido *supra*. Para este autor, “[...] *el mayor grado de autonomía y suficiencia financiera ha posibilitado una nueva dimensión de las políticas turísticas municipales que adoptan un papel activo en la configuración de modelos de implantación turística. La importancia de la imagen y de las características del destino, identificado generalmente con el municipio, en la elección del lugar de vacaciones; la prestación directa de servicios públicos a la demanda turística; el contacto directo con los agentes de producción turística; los impactos positivos y negativos del turismo en el plano económico, ambiental o sociocultural; y la contribución real o potencial del turismo al desarrollo local requieren una respuesta de planificación y*

⁶¹¹ PÉREZ DE COSSIO, L., “El futuro turístico de las Corporaciones Locales...*Op.cit*, pág. 118.

⁶¹² IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit*, págs. 155 a 159.

*gestión de la actividad turística por parte de la Administración local*⁶¹³. Propone, además, que la política turística local siga necesariamente una serie de *criterios de referencia*:

a) En primer lugar, debe vincularse indefectiblemente el *planeamiento urbanístico* con la política turística, para configurar así un modelo de implantación territorial del turismo acorde con la sostenibilidad social, económica y medioambiental del turismo. Se pretende evitar que el desarrollo turístico y urbanístico beneficie en exclusiva al sector inmobiliario en perjuicio de la calidad de vida de los habitantes del Municipio turístico y del desarrollo económica de dicha localidad a medio y largo plazo. Asimismo, se pretende evitar que el modelo de desarrollo turístico municipal sea el resultado de la suma de distintos proyectos, independientes entre sí, normalmente faltos de la debida coherencia, en vez de ser el resultado del desarrollo de un planeamiento urbanístico-turístico previamente acordado entre las diferentes Administraciones públicas, el sector privado y la ciudadanía⁶¹⁴.

b) Por otra parte, propone que la *coordinación administrativa* se traslade también al ejercicio de las competencias municipales, ámbito en el que, según este autor, resulta todavía “*manifiestamente mejorable*”.

c) En tercer lugar hace hincapié en la necesidad de la existencia de una *colaboración efectiva con el sector privado*, canalizado a través de órganos consultivos y compromisos

⁶¹³ Sin embargo, este autor hace una advertencia previa sobre la gran variabilidad de los objetivos de la política turística local debido a la diversidad tipológica del turismo a escala local debido a “[...] las condiciones geográficas, (d)el grado de desarrollo turístico y de su percepción por parte del gobierno local, (d)el volumen y el tipo de oferta, (d)el nivel de especialización productiva (turismo de sol y playa, cultura, aventura, etc.), de la importancia del turismo en la estructura económica local o de la dotación de medios técnicos, humanos y económicos aplicados a la planificación y gestión turística municipal.”. Cita, además, a SUREDA, J. *et al.*, “La gestión turística de los municipios españoles”, en *La competitividad turística del Municipio*, Centre de Direcció Turística ESADE-CEDIT, nº 3, 1998, págs. 5 a 24; y su clasificación de municipios en relación con la gestión turística, existiendo ocho tipos de Municipio: *municipio turístico de costa, municipio turístico de ciudad interior (alrededor de 30.000 habitantes de media), municipio turístico de montaña, municipio turístico cultural y de raíces, municipio turístico de gran ciudad (más de medio millón de habitantes), municipio turístico de alto nivel (posicionamiento turístico de calidad), municipio turístico no especializado y municipio no turístico.*

⁶¹⁴ La última frase de este punto es un añadido propio.

concretos en actuaciones cofinanciadas o *patrocinios*. En este sentido, considera que la actual proliferación de *Consortios* y *Patronatos de turismo* es un signo muy positivo para el entendimiento entre ambos interlocutores en materia turística.

d) En cuanto a la *financiación municipal* de los municipios turísticos, propone una política de gasto público más eficiente, a la que debe añadirse medidas tendentes a incrementar los ingresos municipales aumentando los impuestos y tasas locales, además de soluciones más imaginativas como el citado *patrocinio* de determinadas actuaciones turísticas. Sin embargo, advierte que estos mecanismos pueden contribuir a paliar el problema de financiación de este tipo de municipios, pero en ningún caso solucionar definitivamente un problema estructural del que parece que progresivamente se van preocupando de solucionar las Comunidades Autónomas en sus leyes ordenadoras del turismo.

e) Los Municipios deben tomar parte activa en la actual política de cooperación interadministrativa. Como ejemplos de esta cooperación pone “[...] *los programas del PICTE 2000 orientados a municipios, la creciente importancia concedida al turismo en la Federación Española de Municipios y Provincias y la representación municipal en el Consejo Promotor del Turismo garantizan los beneficios de este enfoque de la política turística para los Municipios, siempre que éstos desarrollen una política turística suficientemente motivada, alejada del predominio tradicional de las actividades promocionales*”. Además, indica que ciertas *tensiones* existentes que afectan a la política urbanística o turística pueden resolverse en otros ámbitos administrativos utilizando instrumentos de cooperación y coordinación interadministrativa.

f) Por último, advierte que la coordinación y cooperación de la política turística no puede reducirse a las relaciones con otras Administraciones locales, sino que debe acudir necesariamente a la *escala supramunicipal*, para crear –como se ha visto ya–, *economías de escala* o *sinergias* que permita aprovechar los esfuerzos de otras Administraciones públicas en beneficio

municipal, en base a la complementariedad de diferentes recursos o productos turísticos, la consolidación de la imagen turística o el uso eficiente de los recursos productivos, siendo todo esto aún más obvio en Municipios pequeños con recursos turísticos limitados.

Para el profesor BERMEJO VERA, citando palabras textuales, *“El Municipio [...] debe ser considerado como Administración competente por varias y justificadas razones. La materialización o reconocimiento, sin embargo, de la competencia municipal en materia de turismo no pasa de ser en la actualidad más que simbólica, incluso en los casos en que, como vamos a comprobar, el legislador ha reaccionado favorablemente hacia la configuración y conformación de esta especial tipología de Ente local. No carece del todo de sentido, por tanto, la figura del Municipio turístico o, al menos, no carece de sentido la implantación de un régimen jurídico especial para aquellos Municipios en que sea absolutamente necesario. Se reconozca o no en la normativa vigente, los Municipios vienen demostrando un especialísimo interés en la asunción de competencias, reales y efectivas, en las distintas vertientes de la actividad turística. Pero, al igual que resulta inaceptable admitir que este tipo de Municipios hagan prevalecer sus intereses a toda costa, sobre los intereses de ámbito diferente y superior, resulta inadmisibile que los intereses de ámbito autonómico o estatal difuminen, hasta hacerlos desaparecer, los auténticos intereses municipales sobre la actividad turística”*⁶¹⁵. Lo expresado por este autor puede considerarse como un *resumen condensado* de todo lo que se ha visto hasta ahora sobre la autonomía de los Entes locales y sus competencias en materia turística. Los Municipios, en base a la autonomía local constitucionalmente garantizada deben tener capacidad para gestionar los asuntos de su *interés* (art. 137 CE *in fine*), más allá de la regulación concreta que pueda hacer el legislador legal o autonómico, y aunque ésta constituya el parámetro para medir la constitucionalidad de la actuación local. Para éste y otros autores, el turismo es una materia que constituye

⁶¹⁵ BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios...*Op.cit*, págs. 219 y 220.

un *interés propio* de los Entes locales –por las razones expuestas *supra*– por lo que el Municipio tiene que ser obligatoriamente habilitado por el legislador para gestionar aquellos aspectos del turismo que posean incidencia local. Respecto de los aspectos del turismo que escapan del ámbito local, serán competencia de las Administraciones superiores: las Comunidades Autónomas o el Estado, según quién sea competente para ordenar la materia de que se trate, pero siempre respetando la esfera de competencias municipales.

Pero, para nosotros –y esto se intentará demostrar a lo largo de este trabajo– tanto la actuación de los Municipios como la de las Comunidades Autónomas o el Estado en materia turística, y fundamentalmente en lo que respecta a la ordenación global de la figura de los Municipios Turísticos, debe ser una actuación absolutamente *coordinada* con todas aquellas Administraciones públicas con competencias relacionadas de manera directa con la figura del Municipio Turístico (turismo, medio ambiente, urbanismo, ordenación del territorio, costas...*etc*), ya que, de otro modo, cualquier regulación de esta figura será incompleta y abocada al fracaso. No es posible afrontar un problema de forma global a través de actuaciones independientes de una pluralidad de Administraciones públicas con competencias sobre otras tantas materias. En este sentido, resulta absolutamente necesaria la *colaboración interadministrativa* para que la regulación de una figura tan compleja como es la del Municipio Turístico sea eficaz y contribuya a solucionar los problemas económicos, sociales y medioambientales que existen en este tipo peculiar de Entidad local. En definitiva, el Municipio posee *interés propio* en el turismo, ya que debido a la naturaleza de sus competencias es el responsable último de la calidad de la experiencia turística, por lo que exige habilitación legal para su gestión, pero nunca de forma aislada e independiente, sino *coordinada* con las demás Administraciones públicas con incidencia en esta materia, para asegurar así la *eficacia* y *eficiencia* de sus esfuerzos.

CAPÍTULO III. LA FIGURA DEL MUNICIPIO TURÍSTICO. PROBLEMÁTICA ACTUAL.

I. La problemática actual de los municipios turísticos en España.

A. La problemática económica.

Los Municipios turísticos⁶¹⁶ poseen una serie de características que hacen que su balance de gastos e ingresos esté, en la gran mayoría de casos, descompensado. El problema fundamental de los Municipios turístico tiene su origen en la disparidad entre población “de hecho” y “de derecho”⁶¹⁷. La población que vive de

⁶¹⁶ En minúscula, para diferenciarlos de los *Municipios Turísticos*, en mayúscula, que son aquellos Municipios que, además de poseer una actividad relevante en materia turística, han sido declarados formalmente como tales y están por ello sometidos al régimen jurídico específico regulado en la normativa autonómica.

⁶¹⁷ Así lo apunta, entre otros autores, RIVERO YSERN, J. L., “El Municipio Turístico”, en *Derecho y Turismo. I y II Jornadas de Derecho Turístico*, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 1998-1999, págs. 333 y 334. Sobre esta clase de Municipios en general y su problemática *vid.*, entre otros, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, Tirant Lo Blanch, 2000; FUSTER LAREU, J., “Estudios sobre estrangulamientos-saturación de los municipios turísticos”, en *Estudios turísticos*, nº 34, 1972, págs. 105 a 116; DEL PINO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Mª y SUAY RINCÓN, J., “Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial: I Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 61 a 86; GARCÍA TORO, E., LLORENTE MARTÍN, F. M., MORALES ALARCÓN, N. J., GÓMEZ MORENO, Mª L., LÓPEZ CARMONA, C. y SAMOS SÁNCHEZ, J., “Calidad y sostenibilidad: una propuesta metodológica interdisciplinar para la innovación competitiva de los municipios turísticos”, en *Baética: estudios de arte, geografía e historia*, nº 27, 2005, págs. 115 a 144; BENÍTEZ ROCHEL, J. J., “Impacto medioambiental en los municipios turísticos en Andalucía”, en *IV, V y VI Jornadas de Derecho turístico en Andalucía*, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord.) et al, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 2005, págs. 337 a 354; en la misma obra RAYA MELLADO, P., “Situación financiera de los municipios turísticos”, págs. 141 a 152; y del mismo autor “Estructura presupuestaria de los municipios turísticos en Andalucía”, págs. 461 a 478; ADAME MARTÍNEZ, F. y LASARTE ÁLVAREZ, F. J., “Consecuencias de la calificación como Municipio Turístico en relación con los gastos e ingresos públicos”, págs. 421 a 452; PATIÑO ROMARÍS, C. A., “Población flotante y ordenación territorial en los municipios turísticos territoriales”, en *La dinámica geodemográfica protagonista del territorio: Actas del VIII Congreso de la Población Española*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2003, págs. 151 a 166; GARCÍA ANDREU, H. y RODES GARCÍA, J., “Análisis y comparativa de la situación de cinco municipios turísticos de la Costa Blanca”, en *Turismo, ocio y deporte: VIII Congreso Español de Sociología: transformaciones globales: confianza y riesgo, grupo: turismo, ocio y deporte*, ALVÁREZ SOUSA, A. (Coord.) et al., Universidad de La Coruña, 2004, págs. 377 a 392; LACOSTA ARAGÜÉS, A. J., “La introducción de criterios de sostenibilidad ambiental en la gestión de los municipios turísticos: la iniciativa municipio turístico sostenible”, en *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración,*

forma permanente en estos Municipios y está inscrita de forma oficial en su Censo es mucho menor que la que en realidad habita en ellos. Además, suele ser una población bastante oscilante y estacional, que se concentra en períodos concretos del año: vacaciones de verano, Navidad, Semana Santa, puentes...*etc*, dejando prácticamente desiertas las instalaciones turísticas durante la mayor parte del año. La población a la cual debe prestar sus servicios un Municipio turístico se define en la normativa autonómica como “*población asistida*”. Esta población es la suma de la población de derecho y los visitantes o población “*flotante*”. Al analizar la normativa autonómica se podrá comprobar la importancia que llega a tener este concepto al configurar el régimen jurídico de un Municipios Turísticos concreto. Un buen ejemplo de dicha importancia puede encontrarse, por ejemplo, en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de *Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía*, que define en su Preámbulo la “población asistida” como “[...] *la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos del municipio pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico.*”.

Como advierten algunos autores⁶¹⁸, este fenómeno no es exclusivo de los Municipios Turísticos, experimentándose también en las Áreas Metropolitanas, en las que un gran número de personas acuden a trabajar a la ciudad a pesar de tener su residencia en los Municipios de su cinturón urbano, en las

desbordamiento?, LACOSTA ARAGÜÉS, A. J. (Coord.) *et al.*, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006, págs. 465 a 478; GUIA JULVE, J. y RUÍZ GARCÍA, E., “Financiación del municipio turístico y competitividad: estudio de los municipios turísticos de Cataluña”, en *Papers de turisme*, nº 35, 2004, pág. 59 a 75; SARMIENTO ACOSTA, M. J., “El régimen especial del municipio turístico”, en la *Revista de Ciencias Jurídicas*, 1995, págs. 227 a 244; FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía: el Derecho a la carta”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, nº 52, 2003, págs. 51 a 85; PRATS PALAZUELO, F., “La sostenibilidad de un municipio turístico en el litoral mediterráneo”, en *A distancia*, nº 1, 2003, págs. 52 a 59; ANDRÉS SARASA, J. L., *La actividad comercial en un municipio turístico: Mazarrón*, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación, 1996; CORNO CAPARRÓS, L., “El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 42, 1984, págs. 423 a 424; GUIA JULVE, J. y RUÍZ GARCÍA, E., “Introducción a la problemática financiera del municipio turístico”, en *Tributos locales*, nº 37, 2004, págs. 11 a 25; o BENAVIDES BELASCO, P., “El municipio turístico”, en la *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, nº 20, 2004, págs. 3083 a 3090.

⁶¹⁸ LASARTE, J., ADAME, F., MARTÍN, J. y RAMOS, J., *Financiación de los Municipios Turísticos*, Comares, 2003, págs. 44 y ss.

llamadas “ciudades dormitorio”. Por otro lado este fenómeno también se produce en los Municipios *cabecera* de Comarca, que ostentan la condición de centro administrativo y comercial al que acuden diariamente pobladores de los Entes locales de su ámbito de influencia. En ambos casos la población *asistida* de estos Municipios es superior a la *de derecho*. Pero también en ambos casos se diferencian fundamentalmente del Municipio Turístico por la *motivación* de sus desplazamientos. Mientras que en los primeros se trata de un desplazamiento por razón de ocio, en los otros dos supuestos su finalidad es eminentemente laboral, comercial o administrativa. Esto hace que en estos últimos no se demanden servicios públicos relacionados con el turismo, siendo su problemática la propia de los grandes centros urbanos, preferentemente orientados a la solución de infraestructuras de comunicación entre el centro urbano principal y los núcleos de población adyacentes. Estos problemas pueden ser incluso más importantes que los que sufren los Municipios Turísticos, pero su diferente motivación y caracteres obligan a un tratamiento diferente al del Municipio Turístico⁶¹⁹.

La disparidad entre población *de hecho* y *de derecho* en los Municipios turísticos es una de las causas principales de la falta de recursos económicos que se producen en la mayoría de Municipios de estas características, y esto es así porque –como se verá detenidamente *infra*– los Municipios se financian básicamente a través de *dos vías*. La primera de ellas es la

⁶¹⁹ Es muy significativo en este sentido el hecho de que la Ley andaluza de ordenación del turismo –Ley 12/1999, de 15 de diciembre– excluya a los Municipios de más de 100.000 habitantes de la posibilidad de ser declarados como Municipios Turísticos, aunque cumplan los requisitos exigidos por la Ley, reconduciéndolos al régimen del “Programa de Grandes Ciudades” del *Pan General de Turismo de Andalucía*. Sobre este tipo de núcleos urbanos *vid.*, entre otros, NEL-LO, D., “Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del Siglo XXI”, en *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, nº 141-142, 2004, págs. 523 a 542; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, E. M. y LÓPEZ, A., “El desarrollo de la morfología social y la interpretación de las grandes ciudades”, en *Scripta nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, nº 6, 2002, págs. 105 a 132; VVAA, *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Fundación Sistema, 1990; GABRIEL, O. W. y HOFFMANN-MARTINOT, V (Coord.) et al, *Democracia urbana: el estado de la democracia en las grandes ciudades de trece países industrializados*, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005; SERRANO MARTÍNEZ, J. M^a, “Un nuevo modelo de ordenación urbana: las ciudades en España: creciente protagonismo de los grandes municipios urbanos”, en *Información Comercial Española (ICE): revista de economía*, nº 679, 1990, págs. 95 a 118; o CANALES ALIENDE, J. M., “Reflexiones sobre la situación y la problemática actual del gobierno y de la administración de las grandes ciudades españolas”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 265, 1995, págs. 9 a 32.

participación en los tributos estatales, articulada en torno a la población *de derecho*, ya que se cuantifica en relación al número de vecinos empadronados en cada Municipio. La segunda vía de financiación municipal es la recaudación a través de tributos propios, fundamentalmente a través de impuestos locales, que únicamente van a poder modularse en función de la población de derecho⁶²⁰. El desequilibrio entre ambas poblaciones también influye en otra de las características fundamentales de los Municipios turísticos: los servicios públicos demandados. La mayor afluencia en determinadas épocas del año provoca que la dimensión que adquieren los servicios públicos prestados por el Municipio turístico sean mayores que los que se requerirían si únicamente existiese población *de derecho*. La afluencia masiva de visitantes hace que se tenga que extender los servicios públicos prestados por el Municipio a una mayor cantidad de personas. Servicios municipales como el transporte público, la limpieza viaria, la seguridad pública, la protección medioambiental, la prevención de incendios, protección civil, protección de la salubridad pública, suministro de agua y alumbrado público, recogida y tratamiento de residuos sólidos y de aguas residuales...*etc* aumentarán de forma exponencial si tienen que prestarse a una población flotante de dimensiones considerables, característica de este tipo de Municipios. Pero además, también deberán prestarse otro tipo de servicios que no son necesarios en Municipios sin una actividad turística relevante⁶²¹, como por ejemplo la *información turística* o una adecuada *oferta cultural* y

⁶²⁰ Por lo expuesto, “[...] *los Municipios Turísticos van contra la corriente de las disposiciones en vigor, aunque en fecha reciente se les ha otorgado una participación especial en los tributos del Estado por obra de la [...] Ley 51/2002*”. En cambio, “[...] *la situación de las ciudades dormitorio es exactamente la contraria. El número de sus habitantes de derecho es superior a quienes de hecho permanecen diariamente en el núcleo urbano y reclaman en consecuencia menos servicios públicos o usan de los mismos con menor frecuencia o intensidad. Su Hacienda se ve así aliviada de cargas por lo que respecta al coste de tales servicios y bien nutrida por los ingresos recibidos en razón de sus habitantes de derecho y por los tributos vinculados a los inmuebles y vehículos de su término municipal*”. LASARTE, J., ADAME, F., MARTÍN, J. y RAMOS, J., *Financiación de los Municipios...* *Op.cit.*, pág. 46.

⁶²¹ En este sentido, “*Los municipios turísticos se ven forzados, pues, ya que de lo contrario la demanda de los mismos decaería, a la puesta en marcha de unas prestaciones públicas, ya no sólo cuantitativas sino cualitativamente distintas de aquellas que se precisan para municipios que no tienen esa caracterización (por ejemplo, servicios mayores de limpieza, desplazamientos a alrededores y aeropuertos, mayor atención a los servicios de hostelería y tratamiento y vigilancia de playas y costas...)*”. CORNO CAPARRÓS, L., “El estatuto legal del municipio turístico...” *Op.cit.*, pág. 427.

de ocio⁶²², con unas condiciones de calidad acordes con la relevancia del destino turístico de que se trate⁶²³.

Como señala CORNO CAPARRÓS⁶²⁴, los Municipios Turísticos sufren, a causa de la afluencia estacional o permanente –según se trate de turismo *vacacional* o *residencial*– de personas que residen legalmente en otros lugares, un auténtico “*desequilibrio entre su configuración de Derecho y su realidad de hecho*”, lo que va a dar como resultado que el Municipio se vea obligado a prestar unos servicios públicos que son considerados por este autor como *irregulares en el tiempo* –por la estacionalidad del fenómeno turístico en la mayoría de Municipios turísticos– y *desproporcionados* –en relación a los servicios públicos que serían necesarios para satisfacer las necesidades de su población de derecho–.

Pero el problema se agrava además por el componente *estacional* característico de la mayoría de núcleos turísticos españoles⁶²⁵. En estos casos la situación puede ser todavía peor

⁶²² FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, nº 52, octubre-diciembre, 2003, págs. 51 y ss.

⁶²³ Así lo cree también RIVERO YSERN, que dice que “*Muchos de estos servicios presentan una caracterización propia de las demandas turísticas que no concurre en el municipio sin estas características, como puede ser la necesidad de autobuses para los desplazamientos a las zonas con mayor atractivo turístico en los alrededores de estos municipios (playas, paisajes); mayor atención a los servicios de hostelería, tratamiento y vigilancia de playas y costas etcétera*”. RIVERO YSERN, J. L., “Notas sobre el Municipio Turístico en la Ley 12/99 de 15 de diciembre, Ley del Turismo de Andalucía”, en *Derecho y Turismo. III Jornadas de Derecho Turístico*, Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, 2000, págs. 85 y ss.

⁶²⁴ CORNO CAPARRÓS, L., “El estatuto legal del municipio turístico...*Op.cit.*, pág. 427.

⁶²⁵ Sobre este asunto recuerda RIVERO YSERN que “*Ha de tenerse muy presente las muy diversas formas que actualmente adoptan los asentamientos turísticos. En algunos municipios la afluencia turística va circunscrita a un día o festividad concreto (las fiestas del pueblo); en otras ocasiones el período se puede prolongar por una semana entera (Semana Santa); en otras ocasiones el desfase poblacional coincide con las estaciones de verano e invierno (son los supuestos más frecuentes), y cabe incluso una población turística “permanente” pero limitada a los fines de semana (fenómeno muy común en nuestros municipios costeros y que llevan al nacimiento de urbanizaciones enteras de fin de semana). Con todas estas variables las medidas a adoptar no pueden, necesariamente, ser iguales*”. RIVERO YSERN, J. L., “Notas sobre el Municipio Turístico en la Ley 12/1999...*Op.cit.*, pág. 87. Sobre este problema *vid.* por ejemplo LÓPEZ BONILLA, J. M^a y LÓPEZ BONILLA, L. M., “La concentración estacional en las regiones españolas desde una perspectiva de la oferta”, en la *Revista de Estudios Regionales*, nº 77, 2006, págs. 75 a 106; MUÑIZ AGUILAR, D., “El turismo social como tipología turística desestacionalizadora de la empresa hotelera”, en *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 41, 2001, págs. 93 a 110; RAMÓN RODRÍGUEZ, A. B. y ABELLÁN TOLOSA, M^a J., “Estacionalidad de la demanda turística en España”, en *Papers de turisme*, nº 17, 1995, págs. 45 a 74; NIETO GONZÁLEZ, J. L. y AMATE FORTES, I., “Análisis de la estacionalidad de la demanda turística en la Comunidad andaluza”, en *Papers de Turisme*, nº 28, 2000, págs. 42 a 65; BISCHOFF, E. E. y KOENIG, N., “Análisis de la estacionalidad de las tasas de ocupación turística en Gales”, en *Annals of*

para las finanzas municipales, ya que deben mantener durante todo el año una infraestructura de unas dimensiones desproporcionadas para la población de derecho del Municipio pero adecuadas para los momentos de mayor afluencia turística, sin que durante la mayor parte del año puedan reembolsarse el gasto necesario para mantener dicha infraestructura. Esto es así porque muchos de los servicios públicos municipales no pueden reducirse durante la temporada de menor afluencia turística para aumentar en los periodos vacacionales, como por ejemplo en el caso de seguridad pública, prevención de incendios, tratamiento de aguas residuales o suministro de agua, entre otros servicios municipales. Como se ha visto los recursos económicos del Municipio son aportados, en su mayor parte, por –y en base a– los residentes *de derecho* y no por los residentes *de hecho*. Estos últimos usan los servicios e infraestructuras municipales pero contribuyen muy poco a su mantenimiento. Sobre este asunto incide el profesor RIVERO YSERN⁶²⁶, quien llama la atención sobre el hecho de que la mayoría de los servicios públicos prestados de manera obligatoria por los Municipios no son *repercutibles* a los usuarios, por lo que es difícil que la población *de hecho* colabore en su financiación, al menos por esta vía⁶²⁷.

Tourism Research en español, Vol. VI, nº 1, 2004, págs. 138 a 159; o CUTANDA TARÍN, A. y RUÍZ TAMARIT, J. R., “Població de dret i de fet: una discussió al voltant de les dades registrades al País Valencià”, en *Cuadernos de geografía*, nº 47, 1990, págs. 63 a 70.

⁶²⁶ RIVERO YSERN, J. L., “Notas sobre el Municipio Turístico en la Ley 12/1999...*Op.cit.*, pág. 85.

⁶²⁷ GONZÁLEZ, GONZÁLEZ, MORA y PORRAS pretenden demostrar empíricamente esta afirmación a través del análisis de los presupuestos liquidados de los municipios andaluces para el ejercicio 2000, haciendo especial hincapié en los capítulos de ingresos y gastos en los que puede reflejarse más directamente el hecho de que un municipio oferte sus servicios turísticos. En lo que se refiere a la presión fiscal, la diferencia es muy importante, siendo los impuestos indirectos un 226,16% superior en los Municipios Turísticos andaluces en relación al resto; al que debe sumársele un incremento del 100,10% en materia de impuestos directos, lo que hace que en su conjunto, y de media, los ciudadanos andaluces empadronados en Municipios Turísticos de esta Comunidad Autónoma soporten una presión fiscal un 117,99% superior a la soportada por el resto de ciudadanos andaluces. Por otro lado, cada habitante de los Municipios Turísticos andaluces paga un 51,13% más en concepto de tasas y otros ingresos que los ciudadanos empadronados en municipios andaluces ordinarios. Por último, el consumo público de los Municipios Turísticos andaluces es, de media y por habitante, un 51,13% superior al resto de municipios andaluces, destacando el aumento del 69,42% en la compra de bienes y servicios, a lo que debe sumársele un aumento del 36,21% en materia de gastos de personal. GONZÁLEZ, L., GONZÁLEZ, J., MORA, A. y PORRAS, C., “Una evaluación económica y estadística de la aplicación del concepto de Municipio Turístico en Andalucía”, en el *V Congreso de turismo y tecnologías de la información y las comunicaciones, TuriTec*, Universidad de Oviedo, 2004, págs. 95 a 97. Sin embargo, otros autores matizan esta hipótesis, ya que la condición turística de estos municipios comporta mayores gastos, pero también mayores ingresos (basados fundamentalmente en bienes inmuebles: IBI, venta del territorio...etc), lo que compensaría sus mayores necesidades de gasto. El sistema financiero de los municipios no es por lo tanto tan rígido como cabría esperar. Ahora bien, la composición interna de estos ingresos presenta diferencias a explorar. Así, mientras que los ingresos no financieros presentan la misma

El mantenimiento de unos adecuados servicios públicos municipales se hace indispensable para los Municipios turísticos por dos razones fundamentales. En primer lugar porque la masiva afluencia de visitantes genera un importantísimo impacto en los recursos naturales e histórico-culturales de los que gozan tales Municipios, que solamente pueden ser contrarrestados con unos

proporción relativa, lo que ocurre también con los ingresos de capital y los corrientes, no sucede lo mismo en su composición interna, ya que ni las transferencias de capital ni las transferencias corrientes mantienen esta relación como sería razonable, sino que baja prácticamente a la mitad. Tampoco mantiene la misma proporción, aunque con una diferencia menor, la recaudación impositiva (1,81). Las partidas que compensan presupuestariamente estas desproporciones son las relativas a Tasas y otros ingresos (2,84 veces) y los ingresos patrimoniales (14,72). Para estos autores, si bien estos datos son bastante significativos, no son los más indicados para detectar la necesidad de un gasto superior ya que la normativa presupuestaria exige que sus estados de gastos e ingresos han de estar equilibrados. Tampoco servirían para indicar si los servicios públicos se prestan con la calidad y cantidad necesaria o demandada. Por esta razón, determinar la existencia o inexistencia de un desequilibrio financiero a partir de los datos presupuestarios no es sencillo, ya que los municipios han de programar sus gastos en función de sus ingresos posibles. Los municipios turísticos ingresan más y por ello pueden gastar más, pero ello no es suficiente para saber si estos ingresos son suficientes para atender adecuadamente a su mayor volumen de necesidades. Por ello, el desequilibrio financiero de un municipio turístico se puede esperar, si existe, no tanto en un déficit presupuestario crónico, sino en una subprovisión de determinados servicios públicos, en cantidad o calidad, que no quedará reflejado en las magnitudes presupuestarias. Una forma sencilla de valorar las necesidades y su discordancia con los recursos atribuidos a los municipios turísticos consistiría en la igualación de sus partidas de ingresos con respecto a los municipios no turísticos, con el objetivo de mantener una proporción determinada ya que, salvadas las diferencias introducidas por la capacidad fiscal del municipio, a igualdad de competencias, el sistema de financiación deberá atribuir los fondos de una forma proporcionada a las necesidades de gasto. Esto –al menos en los municipios turísticos catalanes objeto del estudio realizado por estos autores– no sucede. Si por definición el importe recaudado en concepto de tasas está relacionado y afectado a la realización de un determinado gasto individualizable, está claro que, proporcionalmente, los municipios turísticos cuentan con menos recursos para la financiación de las competencias que, por su carácter general, deben ser financiadas conjuntamente con impuestos y transferencias (ordenación del territorio, alumbrado público, limpieza viaria, zonas verdes, seguridad ciudadana, señalización turística, conservación del entorno natural, servicios sociales, salud, enseñanza...etc). Por lo tanto, igualando las proporciones de estos recursos sería posible aproximarse *caeteris paribus* al posible desequilibrio financiero de los municipios turísticos, para lo que será posible utilizar los ingresos por prestación de servicios como indicadores de sus necesidades de gasto, ya que éstos incorporan implícitamente los factores que, de acuerdo con la doctrina, se han de tener en cuenta para medir las necesidades de gasto: el número de usuarios que tienen derecho a recibir el servicio, los costes de su prestación y los niveles o volumen de la prestación (así como, de alguna forma, la propia eficiencia en la gestión, ya que los responsables locales tendrán difícil explicar a sus contribuyentes la existencia de diferencias fiscales relevantes con respecto a municipios de similares características). Igualando las partidas de ingresos corrientes para los municipios turísticos catalanes objeto del estudio, se comprueba como son 2,40 veces superiores a las de los municipios no turísticos (utilizando esta proporción como *indicador corregido*), existiendo un déficit de unos 434 euros por habitante y año, correspondiendo el 54,80% de este déficit al ámbito de las transferencias corrientes y el 45,2% restante a los impuestos. De esta forma, el importe de las transferencias corrientes se situaría en unos 430 euros por habitante de derecho (o lo que es lo mismo, 180 euros por habitante real, cifra casi idéntica al importe de las transferencias corrientes por habitante de derecho en los municipios no turísticos). Asimismo, con las limitaciones indicadas, se puede comprobar como con estas aportaciones suplementarias, las desproporciones inicialmente existentes prácticamente desaparecen si en lugar de la población de derecho se utilizase la población *flotante* o *asistida*. RUIZ GARCÍA, E. y GUIA JULVE, J., “Financiación del Municipio Turístico y competitividad: estudio de los municipios turísticos de Cataluña”, en *XIII Simposio internacional de turismo y ocio*, ESADE-Fira de Barcelona, 2004, págs. 9 a 14.

servicios públicos proporcionados, so pena de sufrir perjuicios irreparables para los recursos municipales.

En segundo lugar –y estrechamente ligado a la anterior razón en cuanto a sus consecuencias a medio plazo en la demanda turística–, está el hecho de que unos servicios públicos inadecuados hacen que el turismo de mayor nivel económico, el que más interés posee para cualquier Entidad local, cambie este destino turístico por otros que ofrezcan mejores servicios turísticos⁶²⁸. Esto hace que, a medio plazo, los Municipios con menores niveles de calidad en sus servicios públicos turísticos acaben acogiendo a los segmentos con menor capacidad económica de la sociedad, que no están en condiciones de elegir su destino sino con base a razones casi exclusivamente económicas, lo que provoca a su vez una caída de los ingresos municipales por razón del turismo, cuya cuantía está indirectamente relacionada con la calidad –en términos económicos y de *ratio gasto por visitante*– de su demanda turística.

Otra de las características de los Municipios turísticos que va a afectar a la economía municipal es el volumen de *segundas residencias* y establecimientos hoteleros o similares. En esta clase de Municipios el volumen tanto de viviendas que son utilizadas por sus propietarios para sus momentos de descanso vacacional como de hoteles, apartamentos turísticos, campamentos de

⁶²⁸ Y es que entre los componentes fundamentales del producto turístico se constata una fuerte presencia de los bienes públicos locales que posibilitan, aunque no determinen, la aparición de una serie de actividades económicas relacionadas con el turismo y, en consecuencia, el potencial desarrollo de un área concreta. Por otra parte, varios estudios demuestran como una gran parte de los factores que justifican el desplazamiento del turismo hacia un destino turístico, y, por lo tanto, sobre los que descansan buena parte de la capacidad competitiva del mismo, se corresponden con componentes relacionados con la actividad prestacional de la Administración pública. Se trata, en definitiva, de una actividad económica en la que el grado de intervención pública condiciona el éxito o el fracaso de la misma, por lo que la insuficiencia financiera del municipio turístico resulta especialmente grave, ya que la incapacidad de éstos para atender adecuadamente, en cantidad o calidad, la provisión de servicios o bienes públicos que definen el producto turístico empobrece de manera directa el atractivo del mismo y la satisfacción del visitante, que no verá cumplida sus expectativas. FURIÓ BLASCO, E., “Turismo, bienes públicos y efectos externos de mercado”, en *Papers de Turisme*, nº 21, 1997, págs. 29 y ss; MURPHY, PETER, PRITCHARD, MARK P. I SMITH y BROCK, “The destination product and its impacts on traveller perceptions”, en *Tourism management*, Vol. XXI, 2000, págs. 43 a 52; y FLUVIÁ, M., CARRERAS, M., GARRIGA, A. y RIGALL, R., *Las finanzas de los municipios turísticos catalanes*, Departamento de Economía de la Universidad de Gerona/Diputación de Gerona, 2001; *Cit.* RUIZ GARCÍA, E. y GUIA JULVE, J., “Financiación del Municipio Turístico...*Op.cit.*, págs. 4 y 5.

turismo, viviendas que se arriendan para el periodo vacacional o viviendas en régimen de aprovechamiento por turnos –incorrectamente conocido como *multipropiedad*– es muy importante en relación al número de viviendas habituales. Las consecuencias que esta proliferación de alojamientos turísticos causa tanto en el ámbito de la ordenación del territorio como en el urbanismo, así como en la economía y financiación municipal serán analizadas en sendos epígrafes específicos de este estudio, a los cuales es preciso remitirse en este momento. Por último, resulta obvio que el turismo es una parte importantísima de la vida económica de estos Municipios, llegando a configurarse en multitud de casos como el único y verdadero motor de la economía local, siendo una insustituible fuente de riqueza para éstos. Pero esto no quiere decir que las arcas municipales sean las más beneficiadas por esta actividad, o mejor dicho, en la mayoría de casos los beneficios que produce el turismo en un determinado Municipio pueden verse *compensados* –e incluso superados– por los gastos que para las arcas municipales supone el mantenimiento de la estructura turística, siendo a la postre un verdadero lastre para su desarrollo económico⁶²⁹.

Los Municipios turísticos tienen *tres formas* de abordar el problema de la escasez de recursos económicos⁶³⁰: La primera consiste en aumentar la presión fiscal del Municipio, aumentando la cuantía de los tributos municipales. Esta *solución* tiene el grave inconveniente de recaer exclusivamente sobre los ciudadanos residentes *de derecho* en el Municipio turístico, pero no en los que usan sus servicios públicos sin residir oficialmente en éste, por lo que la población *de derecho* se verá obligada a pagar más por unos servicios públicos destinados –a veces casi exclusivamente– a la población turística. Esta medida es terriblemente *impopular* y además perjudica exclusivamente a

⁶²⁹ RIVERO YSERN opina en relación a la incidencia del turismo en la economía municipal que “La población de hecho, aún cuando pueda suponer un considerable aumento de la población que reside en estos municipios, no cuenta a la hora de asignar las transferencias anuales del Estado a los Municipios. Estas necesidades traen consigo por otra parte la necesidad de hacer frente a ellas con un aparato técnico y una infraestructura administrativa frecuentemente inexistente.”. RIVERO YSERN, J. L., “Notas sobre el Municipio Turístico en la Ley 12/1999...*Op.cit.*, pág. 85.

⁶³⁰ *Ídem*, pág. 86.

aqueellos ciudadanos en cuyas manos está decidir sobre la continuidad o no del equipo municipal, por lo ésta que no suele ser una opción apetecible para los políticos locales. La segunda solución posible consiste en la búsqueda de ingresos *alternativos*. Como bien apunta RIVERO YSERN, la experiencia demuestra claramente que el método que mejor se presta a esta finalidad pasa por la especulación municipal sobre el suelo, lo que ha producido en todo el país una serie de consecuencias nocivas como la escasez de suelo urbanizable con el consiguiente aumento del precio de la vivienda, contínuas agresiones medioambientales, desaprovechamiento de los recursos municipales, pérdida de elementos muy relevantes del patrimonio histórico-cultural municipal y de la identidad cultural urbana⁶³¹. Todo ello provoca necesariamente, a largo plazo, una disminución de la calidad de los recursos turísticos de cualquier Municipio. La tercera y última forma de contrarrestar este aumento desproporcionado del gasto municipal es la denominada “*postura del avestruz*”, desgraciadamente adoptada por multitud de municipios turísticos españoles. Esta “técnica” consiste en el abandono progresivo de los servicios públicos municipales, lo que produce su paulatina degradación y termina por afectar de un modo extraordinariamente negativo a la calidad de vida de la población residente y, como consecuencia lógica de la pérdida de calidad de los servicios públicos municipales, también una pérdida de competitividad turística de estos Municipios.

En cualquier caso, la solución adoptada por la práctica totalidad de normas autonómicas reguladoras del Municipio Turístico va a ser una técnica que puede encuadrarse dentro de las técnicas consistentes en buscar recursos económicos *alternativos*: la fórmula del *convenio interadministrativo* entre las Administraciones local y la autonómica para la compensación

⁶³¹ Así lo advierten también muchos otros autores, para los que esta situación provoca una auténtica “[...] *huida hacia adelante mediante la denominada venta del territorio (segundas residencias, alojamientos turísticos,...) que evita en lo posible trasladar una mayor carga fiscal sobre los residentes, pero que genera (más pronto o más tarde) unos gastos considerables en el mantenimiento de los servicios que esta urbanización comporta (vías públicas, alumbrado, ajardinamiento, limpieza, ...) y una importante saturación y deterioro del paisaje urbano.*”. RUIZ GARCÍA, E. y GUIA JULVE, J., “Financiación del Municipio Turístico...*Op.cit*, pág. 14.

financiera de los mayores gastos municipales provocados por las especiales circunstancias de estos Municipios. Esta técnica y sus principales consecuencias serán analizadas detenidamente *infra*, tras el examen de la normativa autonómica reguladora de los Municipios Turísticos.

B. La problemática social.

En los Municipios turísticos conviven, al menos en las épocas de mayor afluencia turística, dos comunidades perfectamente diferenciadas⁶³². Por un lado se encuentra la población *autóctona*, vecinos de derecho del Municipio, denominados globalmente como sociedad “receptora” o “de acogida”. Este sector de la población trabaja en el Municipio turístico, desarrollando su vida dentro de su ámbito territorial, durante todo el año, y con independencia de la presencia o no de visitantes en su ciudad. Bien es cierto que el porcentaje de población dedicado al sector

⁶³² Sobre las relaciones entre población residente y visitante en los destinos turísticos *vid.* ÁLVAREZ-SOUSA, A., “La contribución del turismo al desarrollo integral de las sociedades receptoras”, en *Política y sociedad*, Vol. XLII, nº 1, 2005, págs. 57 a 84; en la misma obra GARCÍA RUIZ, P., “Comunidades de marca: el consumo como relación social”, págs. 252 a 272; *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “por un turismo accesible a todas las personas y socialmente sostenible”*, Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo, nº 1384, 2003, págs. 1 a 25; MANTECÓN, A., “La construcción social de la experiencia turística: el caso de los anfitriones”, en *Turismo residencial y cambio social: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, MAZÓN MARTÍNEZ, T. M. y ALEDO TUR, A. (Coords.) et al, Universidad de Alicante, 2005, págs. 391 a 410; en esta misma obra GONZÁLEZ REVERTÉ, F., “La segunda residencia en Cataluña. Caracterización, impactos y retos”, págs. 73 a 104; y SALVA TOMÁS, P. A., “Procesos, pautas y tendencias del turismo residencial en las Islas Baleares: ¿inmigrantes de lujo o turistas de larga distancia?”, págs. 281 a 302; AGUT NIETO, S. y MARTÍNEZ, I. M^a, *Psicología del turismo: práctica*, Publicaciones de la Universidad Jaume I de Castellón de la Plana, 1999; PÉREZ DE LAS HERAS, M., “Turismo sostenible: hacia una industria económica, social y ambientalmente responsable”, en *Media: medio ambiente, biodiversidad y desarrollo sostenible*, nº 21, 2004, págs. 74 a 80; PERELLI DEL AMO, O., “La recuperación del turismo como motor del desarrollo socioeconómico y la cohesión social”, en *Cuadernos de sostenibilidad y patrimonio cultural*, nº 5, 2004, págs. 96 a 102; ROZENBERG, D. y ROMERO DE SOLÍS, P., *Ibiza, una isla para otra vida: inmigrantes utópicos, turismo y cambio cultural*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1990; Dirección General de Política Turística, “El turismo como factor de cambio: un producto sociocultural”, en *Estudios turísticos*, nº 118, 2003, págs. 73 a 96; NATERA RIVAS, J. J., “Transformaciones en la población del piedemonte de la Costa del Sol Occidental debidas al turismo: los municipios de Benahavís y Ojén”, en *Habitar, vivir, prever: Actas del V Congreso de la Población Española*, VVAA, Asociación de Geógrafos Españoles, 1995, págs. 499 a 504; o MARTÍN MORENO, J., “Turismo y población”, en *Sociología del turismo*, VVAA, Ariel, 2003, págs. 127 a 158; entre otros.

terciario/servicios aumenta en los Municipios turísticos –en mayor medida en los Municipios medianos y pequeños que en los grandes–, pero no hay que olvidar que este sector no es el único existente en estos Municipios, ya que también existen profesionales autónomos, trabajadores asalariados y funcionariado cuya vida laboral no tiene ninguna vinculación, al menos directamente, con el sector turístico.

Por otro lado está la población turística, que se denomina habitualmente como población “*visitante*” o “*flotante*”. Este sector de la sociedad puede coexistir con la población de acogida de muchas maneras diferentes. Puede tratarse de meros *excursionistas*, que permanecen en la ciudad durante un período de tiempo inferior a un día, sin pernoctar en el Municipio. Este tipo de visitante es muy común en los destinos turísticos histórico-artísticos, donde los visitantes llegan generalmente por la mañana, realizan la visita turística y vuelven al lugar de pernoctación al finalizar el día (por ejemplo los turistas extranjeros que visitan Granada, provenientes de la Costa del Sol; o los que visitan ciudades como Toledo, Segovia, Ávila, Valladolid o Aranjuez provenientes de Madrid). Pero también hay visitantes que pernoctan en el Municipio turístico durante un período de tiempo de mayor o menor extensión. Estas estancias pueden hacerse en muy diversos alojamientos turísticos, como son los hoteles y similares, apartamentos turísticos, las viviendas en régimen de alquiler por temporada, las viviendas en régimen de aprovechamiento por turnos, campings, bungalows...*etc.* Por último, los propietarios de *segundas residencias* permanecen en estos Municipios durante periodos de tiempo mas o menos largos, que van desde fines de semanas y periodos vacacionales hasta varios meses consecutivos, como ocurre con los jubilados nacionales y extranjeros que eligen estos lugares para pasar los meses invernales o estivales⁶³³. Este segmento de la población se diferencia fundamentalmente de la población *autóctona* por el

⁶³³ MORELL OCAÑA apunta que el problema de la “plurivecindad” de los turistas residenciales, que viven de forma indistinta en dos o mas Municipios, no recibe un tratamiento jurídico adecuado ni en la normativa sobre régimen local ni en la normativa turística, como habrá ocasión de comprobar al examinar la normativa autonómica reguladora del Municipio Turístico. MORELL OCAÑA, L., “Realidad y problemas de los Municipios Turísticos...*Op.cit.*, págs. 34 y ss.

modo de vida que desarrolla en el Municipio turístico. Así, mientras que la primera tiene como único objetivo el ocio, la diversión, el esparcimiento en general; la población autóctona desarrolla su vida cotidiana en este mismo ámbito espacial, con sus preocupaciones y quehaceres propios, como es el trabajo, los estudios, el cuidado de los hijos, las compras para el hogar...*etc.* En definitiva, el tipo de vida que desarrolla la población visitante cuando se halla en su lugar de residencia habitual.

Por esta disparidad de intereses entre ambas “*sociedades*”, los contactos entre ambas poblaciones se reducen en multitud de ocasiones al mínimo necesario para satisfacer las necesidades de la población visitante (proveedores de mercancías necesarias para la vida cotidiana, restauración, hostelería, vendedores de recuerdos...*etc.*). En cualquier caso, la mayor parte de los contactos entre la población visitante y la de acogida se van a producir con el sector de esta última relacionado de un modo más o menos directo con el sector servicios, además de con algunos funcionarios o trabajadores del Municipio encargados de velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos local, como la policía, bomberos, protección civil, médicos, guardacostas, socorristas, voluntarios de la cruz roja...*etc.* Otro factor de aislamiento entre ambos grupos sociales se debe en ocasiones a razones puramente *geográficas*, ya que en muchos Municipios turísticos el sector eminentemente turístico se encuentra apartado de la parte de la ciudad donde la población autóctona desarrolla su vida cotidiana, como ocurre en aquellos Municipios en los que existen urbanizaciones turísticas mas o menos *aisladas*, o los establecimientos de alojamiento turístico se han edificado en *ensanches* localizados a continuación del núcleo originario de población.

La última razón de este distanciamiento puede deberse también a causas de índole *social*. Por un lado, el diferente estilo de vida que desarrollan ambas poblaciones puede dificultar en gran modo su contactos, ya que la disponibilidad de tiempo libre de ambos colectivos es muy diferente, así como la disposición a realizar actividades que consumen una gran cantidad de recursos

económicos, que pueden ser realizados por la población visitante durante el período, de mayor o menor duración, de sus vacaciones, pero que es muy difícil de mantener por una persona en su vida cotidiana, durante todo el año (por ejemplo realizar todas las comidas fuera de casa, salidas nocturnas a diario, excursiones por los alrededores del núcleo turístico, deportes como el esquí acuático, el golf, el submarinismo...etc). Por otro lado existe en muchas ocasiones una barrera “social” entre la población turística y la población de acogida, en algunas ocasiones de modo *espontáneo*, ya que el modo de vida puede ser muy diferente entre la población proveniente de grandes ciudades y los núcleos turísticos, fundamentalmente los de menor tamaño y mayor lejanía respecto a grandes núcleos de población, que hacen que, al no coincidir los gustos o las aficiones entre ambas poblaciones, estas no encuentren motivos para establecer contactos de amistad o afinidad con la población local. Pero dicha separación entre ambos colectivos puede incluso buscarse de manera consciente e *intencionada* por los propios visitantes, que pretenden afianzar su propio *estatus social*, considerado como superior al de la población residente por el mero –y ridículo– hecho de residir en un núcleo urbano de mayor población o de otro ámbito geográfico, mediante la táctica de distanciarse de ésta lo máximo posible, tanto social como geográficamente.

Una vez caracterizada esquemáticamente la población que coexiste en el territorio del Municipio turístico es necesario contestar a la siguiente pregunta *¿qué problemas pueden surgir entre ambas poblaciones?* Puede considerarse que el hecho de que existan *roces* o incomodidades por parte de cualquiera de las dos poblaciones que cohabitan en el Municipio Turístico es un indicador bastante fidedigno de que el fenómeno turístico no está siendo adecuadamente tratado por los decisores públicos. Cuando los niveles de visitantes de los que disfruta un determinado núcleo turístico son los óptimos, no hay motivo para la discordia entre ambas sociedades. Los problemas comienzan en el momento en el que el lugar llega a su *punto de saturación*, y esto se produce cuando las infraestructuras que son compartidas habitualmente por la población turística y por la población autóctona no son

capaces de satisfacer adecuadamente las demandas para las que fueron construidas. Un ejemplo de esta situación puede darse en las vías urbanas, cuya saturación puede afectar tanto a las que discurren por el centro urbano como las que lo conectan con lugares importantes para la vida local, como por ejemplo las playas de la localidad, los centros comerciales, las vías que conectan con las infraestructuras de comunicación que conectan asimismo con los núcleos urbanos colindantes u otras partes del territorio nacional, los centros de salud, lugares de ocio...*etc.* Igual puede ocurrir con importantes servicios públicos del Municipio, que son incapaces de absorber y dar satisfacción a las necesidades de una población asistida desorbitada, como ocurre en ciertos casos con los servicios públicos de transporte urbano, seguridad pública y protección civil, abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, protección contra incendios, protección del medio ambiente, limpieza viaria o recogida y tratamiento de residuos, entre otros.

Además, esta saturación afecta también en numerosas ocasiones al sector privado, sobre todo en aquellos destinos turísticos aquejados de una fuerte estacionalidad, circunstancia que hace inviable económicamente la ampliación de unas instalaciones utilizadas de forma óptima durante un corto período de tiempo al año. Esta saturación del sector privado, turístico o no, se deja notar fundamentalmente en sectores utilizados indistintamente tanto por la población autóctona como por la *foránea*, como pueden ser los bares y restaurantes, las instalaciones de ocio como cines, discotecas, pubs, boleras o equipamientos deportivos de propiedad privada, centros médicos privados, supermercados y centros comerciales, servicios de profesionales independientes o estaciones de servicio, entre otros. Cuando los servicios e instalaciones llegan a este punto de saturación, la percepción que tiene la población local respecto del turismo cambia de modo radical, manteniéndose la percepción positiva únicamente en aquellos sectores sociales que dependen económicamente de este sector, siendo la percepción que tienen los demás residentes del turismo bastante o –incluso– muy negativa.

Si los recursos turísticos de los que goza un determinado Municipio turístico son utilizados por un número mayor de usuarios de los que objetivamente puede soportar sin menoscabo de la satisfacción que proporciona a tales usuarios, el recurso turístico se *satura* y deja de ser tal, al menos en el mismo nivel que lo era antes, ya que el nivel de satisfacción que proporciona a sus usuarios es siempre menor en estas circunstancias, llegando un momento en que su utilización reporte placer a un número ínfimo de usuarios –aquellos que poseen un umbral de sobrecarga psicológica más alto–, produciendo incomodidad a la mayoría, dejando de demandar dicho recurso, y en consecuencia deja de ser un atractivo del Municipio, *restándose* recursos turísticos a medida que se saturan. Piénsese por ejemplo en una playa cualquiera, cuyo principal atractivo, aparte de la posibilidad de tomar baños de mar y de sol, está en la tranquilidad, el descanso, la relajación, el disfrute del paisaje y de su entorno en general e, incluso, en algunas ocasiones, la intimidad que proporciona el reducido número de usuarios que la frecuentan. Si su número de usuarios crece de manera que el espacio disponible para cada uno de estos se reduce drásticamente, se transforma el paisaje por el número de bañistas y sombrillas que pueblan la costa, es imposible dar un paseo tranquilo por la orilla por el increíble *tráfico* de paseantes que soporta, el nivel de ruido aumenta tanto por la mayor cantidad de usuarios como por las embarcaciones que transitan a pocos metros de la orilla, su limpieza es cada vez menor porque los servicios de limpieza sólo pueden limpiar durante primeras horas de la mañana, de modo que al llegar la noche la arena está llena de suciedad, comienzan las incomodidades generadas por los juegos de los niños, los animales de compañía, los equipos de sonido...*etc*, un segmento de sus usuarios, fundamentalmente los de mayor poder económico –que les permite trasladarse más fácilmente a otros lugares donde sus expectativas resulten aún cumplidas– emigrará a otros destinos turísticos y, a medio plazo, la playa saturada será utilizada por aquellos segmentos de la población con menores recursos económicos. Exactamente igual ocurrirá con los establecimientos de alojamiento turístico, en cualquiera de sus

modalidades, si el nivel de ruido, limpieza o saturación de usuarios hagan incómoda su estancia al visitante.

La saturación de los núcleos turísticos no afecta únicamente, como se ha comentado, a la percepción que la población residente tiene del turismo, sino que llega a afectar incluso a las relaciones entre ambas poblaciones y especialmente al trato dado por los vecinos del Municipio turístico a los turistas que comparten de forma habitual sus instalaciones, equipamientos, servicios públicos o recursos naturales. Por todas las razones expuestas queda claro que el Municipio turístico no solamente tiene problemas de financiación, sino que también tiene un problema social *incipiente*, al que los poderes públicos deben darle la misma importancia en orden a la búsqueda de soluciones que a los problemas económicos o medioambientales.

C. La problemática medioambiental.

La problemática medioambiental de los Municipios turísticos⁶³⁴ se remonta a la llamada época del *desarrollismo*, que

⁶³⁴ Sobre la relación entre turismo y medio ambiente *vid.*, entre otros muchos trabajos, GARCÍA SAURA, P. J., “Integración del medio ambiente en el turismo”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29, 2006, págs. 381 a 428; BENGOCHEA MORANCHO, A., “Iniciativas de turismo sostenible”, en la *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente*, nº 1, 2004, págs. 9 a 21; BORRELL MERLÍN, M^a D., “Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible en el Mediterráneo”, en *Observatorio medioambiental*, nº 8, 2005, págs. 331 a 344; PRADOS PÉREZ, E., “Medio ambiente y turismo, dos realidades sinérgicas en el nuevo milenio”, en *Derecho y medio ambiente: Revista jurídica para el desarrollo sostenible*, Vol. III, nº 9, 2002, págs. 53 a 96; MELGOSA ARCOS, F. J., “Del desarrollo sostenible al turismo sostenible: la integración del medio ambiente en el sector turístico”, en *Gestión del medio ambiente (1996-2005)*, RAMOS CRIADO, P. A. (Coord.) et al, Universidad de Salamanca, 2005, págs. 189 a 236; MAÑAS, M. A., MOLERO ALONSO, F. y ALEMÁN, P., “Medio ambiente y turismo: un lugar para el encuentro”, en *Medio ambiente y responsabilidad humana: aspectos sociales y ecológico. Libro de comunicaciones: VI congreso de psicología ambiental*, GARCÍA MIRA, R. (Coord.) et al, Universidad de La Coruña, 1998, págs. 217 a 22; DE JUAN, J. M^a y ABAD, S., “Turismo y medio ambiente”, en el *III Congreso Nacional de Medio Ambiente: documentos finales: grupos de trabajo*, Vol. III, Colegio Oficial de Físicos, 1996, págs. 309 a 373; VERA REBOLLO, F., “Riesgos naturales de la actividad turística”, en *Áreas: Revista de ciencias sociales*, nº 23, 2003, págs. 159 a 175; GINER DE GRADO, C., “La regeneración de las playas españolas como factor incentivador del turismo”, en *Estudios turísticos*, nº 122, 1994, págs. 5 a 14; BRANDIS GARCÍA, D. y DEL RIO LAFUENTE, I., “La dialéctica turismo y medio ambiente en las ciudades históricas: una propuesta interpretativa”, en *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, nº 47, 1998, págs. 229 a 240; GONZÁLES

se inicia en España a principios de los años sesenta del siglo pasado. Como es bien sabido, en esta época se sustituye a numerosos miembros del Gobierno que formaban parte del núcleo “duro” del régimen, provenientes fundamentalmente del ejército y de *Falange*, por otros miembros que ponen mayor énfasis en el desarrollo económico del país, que en ese momento –finales de la década de los cincuenta– pasaba por un periodo de cierto estancamiento económico. Estos nuevos miembros del Gobierno anteponen el desarrollo económico del país a la pureza ideológica, provienen en su mayoría de las filas del *Opus Dei* y serán conocidos con el nombre de “tecnócratas”. En esta época de gran crecimiento económico los decisores públicos van a anteponer la *cantidad* a la *calidad* en materia turística, contándose los logros en función del número de turistas que son atraídos a los destinos turísticos españoles y su repercusión en una balanza comercial tradicionalmente deficitaria como es la española⁶³⁵. En una situación como esta, en la que la necesidad de divisas hacía que cualquier obstáculo que pudiese frenar lo más mínimo el desarrollo turístico nacional era sistemáticamente ignorado, y en la que no existía todavía una conciencia medioambiental en casi ningún país del mundo (únicamente en los países del centro y norte de Europa, Canadá, Estados Unidos, Australia o Japón), el desarrollo turístico español fue –a falta de una verdadera revolución industrial– uno de los fenómenos que más degradó el entorno natural de este país durante el siglo XX.

Debido a que el turismo predominante en España desde mediados de la década de los sesenta del siglo pasado es el tradicional *de sol y playa*, es el litoral español –fundamentalmente el que se extiende desde Cataluña a la costa de Huelva: costa

BERNÁLDEZ, F., “Turismo y medio ambiente”, en la *Revista Valenciana d’estudis autonòmics*, nº 13, 1992, págs. 139 a 166; FLORES, E. y MUÑOZ ELENA, R., “Turismo sostenible en España: gestión orientada hacia el medio ambiente”, en *Forum calidad*, año XI, nº 104, 1999, págs. 50 a 53; TROITIÑO VINUESA, M. A., “Turismo y sostenibilidad en ciudades históricas”, en *Medio ambiente: calidad ambiental*, VVAA, Universidad de Salamanca, 2002, págs. 39 a 52; ZAYAS, C., “Turismo sostenible”, en *Sustentabilidad: desarrollo económico, medio ambiente y biodiversidad*, RIVAS, D. M. (Coord.) et al, Parteluz, 1997, págs. 253 a 270; o PÉREZ DE LAS HERAS, M., “Turismo sostenible: hacia una industria económica, social y ambientalmente responsable”, en *Meda: medio ambiente, biodiversidad y desarrollo sostenible*, nº 21, 2004, págs. 74 a 80.

⁶³⁵VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística. Gobierno y Administración Turística... Op.cit.*, pág. 189 y ss.

mediterránea y fachada atlántica—, y su traspais más inmediato, el espacio territorial más afectado por la actividad turística. La costa española ha sido objeto de una degradación sin parangón en ningún otro espacio del territorio nacional. Ésta ha soportado la construcción de núcleos turísticos a lo largo de una franja de sólo unos pocos de kilómetros de espesor, que apenas si se adentra en el territorio contiguo, pero que recorre longitudinalmente la práctica totalidad de la costa, con edificaciones a pocos metros del agua que han desfigurado para siempre un sin número de enclaves naturales, creando multitud de *pantallas arquitectónicas* que han modificado radicalmente el paisaje originario y, lo que es más grave, han alterado el régimen de vientos en las playas, impidiendo el aporte de arena necesario para su continua regeneración, lo que finalmente ha ocasionado la desaparición de numerosos kilómetros de playas. La afluencia masiva de usuarios a ciertas playas, así como la práctica abusiva de la pesca y el marisqueo han dañado considerablemente los ecosistemas marinos, en algunos casos de forma irremediable, creando auténticos *desiertos* de vida natural en los que antes eran hábitats densamente poblados por multitud de especies animales y vegetales. Por último, y sin duda como factor más importante de la degradación medioambiental del litoral español, están los numerosos vertidos de aguas residuales al mar, que se *volcaban* en éste sin ningún tipo de tratamiento que minimizase su potencial contaminador, y que —como un *reflejo* del aumento de inmuebles de uso turístico que proliferaron a lo largo de todo litoral— se *dispararon* durante los años del desarrollismo, persistiendo hasta hace poco tiempo, cuando se impuso la obligación de depurar las aguas *marrones* y *negras* que se vertían al mar⁶³⁶.

⁶³⁶ Sobre esta problemática *vid.* DELGADO GARCÍA, J., “Vertidos de aguas residuales”, en *Derecho y medio ambiente: Revista jurídica para el desarrollo sostenible*, Vol. II, nº 6, 2001, págs. 81 a 90; MARTÍN MATEO, R., “La prevención de vertidos desde el litoral y la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 32, 1982, págs. 773 a 774; MARTÍ REQUENA, P. y VIZOSO VILLARES, R., *Estudio de la calidad de los vertidos al mar en la provincia de Valencia (1989-1991)*, Consellería de Sanitat y Consumo, 1992; MARQUIEGUI, M., AGUIRREZABALAGA, F., GARMÉNDIA, L., CRUZ, I. y CANTÓN, L., “Efectos de la desaparición de los vertidos de aguas residuales urbanas sobre la comunidad reducida de “macoma” en las islas del estuario del río Bidasoa (Golfo de Vizcaya)”, en el *Boletín del Instituto Español de Oceanografía*, nº 1-4, 2003, págs. 265 a 282; ECHAVARRI ERASUN, B., *Estudio de los efectos sobre el medio litoral derivados de la implantación de saneamientos integrales en la costa cantábrica*, Tesis

Pero no solamente el turismo tradicional de *sol y playa* es generador de importantes impactos en el medio ambiente. También otros turismos, que *a priori* son considerados en el *imaginario popular* como más respetuosos con el entorno, producen impactos que en ocasiones pueden ser de mayor envergadura que los sufridos por el litoral. Piénsese por ejemplo en las estaciones de esquí, que transforman profundamente el paisaje para construir las pistas, remontes y alojamientos necesarios para su práctica, terminando con numerosos *endemismos* de alta montaña y afectando de forma irreparable al ecosistema circundante. O, por ejemplo, algunos deportes que entran dentro de la categoría del *turismo activo*, que degradan la cubierta vegetal de los bosques o afectan a los lechos de los ríos so pretexto de disfrutar del entorno natural mientras se practica deporte. Por esta razón, también en los Municipios turísticos de interior se convierte en una necesidad irrenunciable la vigilancia del debido respeto al medio ambiente, en la misma –o mayor– medida que en los Municipios turísticos costeros.

La degradación que todo desarrollo urbanístico supone *en potencia* para el medio ambiente es todavía más grave en casos como los Municipios turísticos, por varias razones⁶³⁷. La primera

doctoral, Universidad de Cantabria, 2007; MARÍN GALVÍN, R., DÍAZ DE DURANA URIARTE, B. y MANTECÓN PASCUAL, R., “Ordenanzas de vertidos como herramienta para lograr un más eficaz control de vertidos a las redes de saneamiento público”, en *Tecnología del agua*, año XXVI, nº 227, 2006, págs. 84 a 93; MULERO MENDIGORRI, A., “El problema de las aguas residuales en España: carencias territoriales, gestión reciente y perspectivas”, en la *Revista Cuatrienal de Geografía*, nº 48, 1999, págs. 5 a 18; CASTILLO LÓPEZ, J. M., “Los tributos ecológicos y el agua: del canon estatal sobre vertidos autorizados a los cánones autonómicos de saneamiento y depuración de aguas residuales”, en *Impuestos: revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, nº 2, 1998, págs. 414 a 427; CHICO DE LA CÁMARA, P., “Contribuciones especiales sobre vertidos de aguas en la CEE”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 122, 1995, págs. 51 a 62; o DELGADO GARCÍA, J., “Vertidos de aguas residuales”, en *Derecho y medio ambiente: revista jurídica para el desarrollo sostenible*, nº 6, 2001, págs. 81 a 96, entre otros.

⁶³⁷ En este sentido, es necesario tener en cuenta las dos ideas fundamentales expuestas por BENÍTEZ RONCHEL para el caso andaluz, “[...] *La primera es que los problemas medioambientales de los municipios andaluces no están motivados –exclusivamente– por el turismo. Ciertas variables, como la producción de residuos sólidos por habitante o el grado de urbanización, dependen no sólo de la llegada de turistas sino de otros factores que se manifiestan con intensidad en municipios no turísticos. [Y, en segundo lugar] [...] a medida que se intensifica el carácter turístico de los municipios, crecen sus necesidades objetivas en materia medioambiental. Los municipios turísticos presentan características muy diversas pero, en cualquier caso, aquellos que orientan su oferta al turismo de sol y playa presentan, en términos generales, más problemas medioambientales que el resto de municipios turísticos.*”. BENÍTEZ RONCHEL, J. J., “Impacto medioambiental en los municipios turísticos de Andalucía”, en IV,

de ellas está en que el crecimiento urbano medio de estos Entes locales es generalmente superior al que se produce en los demás Municipios, agravado además por el hecho de que se buscan fundamentalmente aquellos lugares más cercanos a la costa o más en contacto con el medio natural, siendo el interés por estos enclaves más importante que el que se pudiese producir en lugares en los que la actividad turística no tiene una gran importancia. Esto hace que los empresarios del sector de la construcción y del turismo estén constantemente tratando de alterar –o directamente *quebrantar*– la normativa urbanística y medioambiental existente y que protege tales lugares, a fin de obtener el mayor beneficio posible. Por desgracia, la impresionante capacidad económica de este sector, unido a la escasa moralidad de ciertos representantes del poder público, hacen que las trasgresiones de la normativa urbanística y medioambiental en los Municipios turísticos estén a la orden del día, con el consiguiente deterioro de su entorno natural. La segunda razón hace referencia a la creciente conciencia ambiental que existe en capas cada vez más amplias de la sociedad *occidental*. Cada vez se valora más el estado de conservación de los recursos naturales de los destinos turísticos, constituyendo uno de los valores fundamentales que van a conformar la imagen, positiva o negativa, que el turista tiene del lugar que ha visitado. La protección y conservación del medio ambiente es, cada día mas, uno de los componentes esenciales que sirven para valorar el *grado de satisfacción* de los turistas. Por esta razón, los Municipios turísticos con un entorno natural degradado y que no inviertan lo suficiente en la recuperación y conservación de tales lugares serán cada vez menos atractivos para un porcentaje creciente de turistas que, no por casualidad, pertenecen a las clases sociales con mayor nivel cultural y económico, lo que se traduce en un nivel de gasto por visitante y día más elevado que la media. Por esta razón, el análisis de los medios técnicos y económicos con que cuentan los Municipios Turísticos para la conservación del medio ambiente es uno de los asuntos centrales

de este trabajo, ya que de éstos dependerá la supervivencia a largo plazo de los destinos turísticos españoles.

II. Clasificación de los municipios turísticos españoles: municipios turísticos *de aluvión*, zonas de *segunda residencia*, municipios histórico-artísticos, espacios singulares de ocio y turismo y centros de turismo cultural.

El profesor MORELL OCAÑA⁶³⁸ clasifica los Municipios o *núcleos* turísticos combinando dos de sus elementos esenciales: la actividad turística y la sintaxis entre las dos poblaciones que conviven y comparten el espacio físico de tales poblaciones: la local, autóctona o “*de recepción o acogida*” por una lado; y la turística o visitante por el otro. El primer tipo de Municipio o núcleo turístico es el creado por un *procedimiento de aluvión*. Esta tipología tiene sus orígenes en a finales del siglo XIX y comienzos del XX, cuando se retoma la tradición grecolatina de los baños y las clases acomodadas comienzan a pasar sus vacaciones en balnearios a orillas del mar. Las actividades que se realizan van, como se comentó *supra*, desde los terapéuticos *baños de mar* a diversas actividades complementarias de ocio como eran los casinos, verdaderos centros de la vida social durante el periodo estival. Cuando comienza la decadencia de esta forma de ocio –interrumpida bruscamente en España por la guerra civil– sobre sus restos se irán creando las ciudades turísticas del litoral. Ésta clase de núcleo turístico se construye a espaldas de la vida social preexistente, por el aluvión de población exclusivamente turística –*transeúnte*, como dice este autor que se produce–. En cualquier caso, la nota característica de estos núcleos turísticos es que su creador, el *urbanista* que decide su

⁶³⁸ MORELL OCAÑA, L., “Realidad y problemas de los Municipios Turísticos”, en *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 15 y ss.

desarrollo, es el propio empresario turístico, que irá construyendo el núcleo de población exclusivamente a impulsos de la demanda turística, que en estos primeros momentos tiene como única oferta los recursos *naturales* del litoral: las playas, el clima, el mar, el paisaje...*etc.* Por esta razón, estos núcleos turísticos se van a constituir casi exclusivamente a lo largo de la estrecha franja de terreno que conforma la costa española.

Las consecuencias negativas de este tipo de asentamientos turísticos no se hacen esperar. Al primar por encima de todo el beneficio económico –y la *cantidad* por encima de la *calidad*–, el desarrollo de este modelo de actividad turística no se encuentra sometido a condicionamientos ambientales de ninguna clase, lo que trae como consecuencia un rápido deterioro del entorno natural, con una degradación, en muchos casos irreversible, del territorio más inmediato a la franja costera y de todo el litoral español en general. Pero además, se produce también una grave degradación y desnaturalización de numerosos núcleos históricos-artísticos y culturales españoles, que llegan a sustituir sus características propias y originales por la estética artificial y estereotipada de los *pastiches* más burdos que –piensan– atraerán a un gran número de turistas extranjeros deseosos de conocer nuestra peculiar idiosincrasia⁶³⁹. Con el aumento desproporcionado de la actividad turística se llega a la *saturación* de estos espacios –tanto *física* como *psicológica*– pero para este momento el empresario turístico ya ha obtenido todo el beneficio que esperaba obtener, fundamentalmente a través de la venta de bienes inmuebles con o sin edificar, y traslada su actividad a otra zona aún sin explotar para desarrollar el mismo proceso desde el principio. Estos núcleos turísticos se van creando así como un *proceso de aluvión*: los empresarios del sector crean estos espacios en lugares donde existe demanda previa, produce por otro lado un proceso de *realimentación*, en el que la propia oferta crea su demanda, a través de la publicidad. Todo el proceso se lleva a cabo de forma espontánea, sin una mínima planificación urbanística, y aprovechando la situación de debilidad de pequeños

⁶³⁹ Vid. sobre este tema CHUECA GOITIA, F., *La destrucción del legado urbanístico español*, Espasa-Calpe, 1977, entre otros.

municipios costeros con un depauperada economía basada en métodos tradicionales de vida (pesca, agricultura, ganadería...*etc*), y cuyos Ayuntamientos no dudan en sacrificar su patrimonio histórico-artístico, cultural o natural para conseguir que el empresario turístico los *elija* para sus actividades.

Estos núcleos turísticos van a tener –según este autor– *dos importantes carencias*: en primer lugar carecen de una *forma urbana acorde con el entorno natural*, ya que se han ido constituyendo mediante el traspaso de la propiedad de parcelas de terreno desde el empresario turístico a los diferentes propietarios, con una *minimización*, cuando no una auténtica supresión, de cualquier tipo de equipamiento público (espacios verdes, equipamientos deportivos, vías de comunicación adecuadas, centros sanitarios y asistenciales...*etc*) en aras de la maximización del beneficio económico. Se produce una auténtica “*privatización*” del territorio que impedirá su disfrute por las generaciones presentes y futuras. En segundo lugar, se produce una *pérdida de las señas de identidad propias*, ya que el desarrollo de tales zonas se lleva a cabo por personas extrañas a esa colectividad, “marginando” a la población originaria, que no goza de ningún poder de decisión en todo este proceso. Con anterioridad a la implantación de la democracia local en España, período durante el cual comienzan a surgir este tipo de núcleos, serán las élites locales dominantes la única representación autóctona en todo el proceso⁶⁴⁰, y no van a actuar precisamente en beneficio de la colectividad local, sino de sus propios intereses económicos, generalmente contrapuestos a los de aquélla. Por esta razón, los nuevos núcleos turísticos se crean al margen de la idiosincrasia local, y sus pobladores tampoco se identificarán con la forma de vida del Municipio originario que le sirve de soporte o base.

⁶⁴⁰ Para MORELL OCAÑA, “Los Ayuntamientos han llegado, por lo menos, tarde a este proceso. Su tarea ha sido la de reconducir la transformación operada por los agentes de producción del ocio, a las determinaciones establecidas por una planificación del desarrollo urbanístico, que se ha hecho a posteriori. Incluso, cuando el problema se hizo trascendente, abarcando determinadas zonas territoriales, el proceso va a ser dirigido por desde la propia Administración Central del Estado; para ello se crea el Ministerio de Información y Turismo y, desde la capitalidad, se van generando y apoyando, mediante técnicas subvencionales, el desarrollo de este proceso urbanístico. [...]”. MORELL OCAÑA, L., “Realidad y problemas de los Municipios Turísticos...*Op.cit*, págs. 17 y 18.

El centro histórico de este tipo de poblaciones puede haber soportado dos situaciones muy distintas: En unos casos quedó a salvo del proceso de transformación urbana, ya que los nuevos asentamientos turísticos se construyeron al margen del núcleo urbano tradicional, a continuación de éste –a modo de *ensanche turístico*–. Cuando esto ocurre, la sociedad tradicional es capaz de encontrar en el centro histórico la memoria de su pasado, sus tradiciones, en definitiva, el sustrato común que los identifica como sociedad. Pero por desgracia en otros casos el centro histórico desaparece en su configuración tradicional para adaptarlo al gusto y las necesidades de los nuevos pobladores “forasteros”. Sus actividades se vuelcan hacia el sector terciario y abandonan su función tradicional de aglutinador de la sociedad originaria, faltando el sentimiento de *cohesión* que las raíces comunes proporcionan a los vecinos del Municipio. En estos casos el centro histórico se ve obligado a hacer frente a la doble tarea de satisfacer las necesidades de la población de acogida, por un lado, y de la población turística, por el otro, lo que produce un *sobredimensionamiento* de sus funciones, no sólo terciarias sino también administrativas, lo que termina provocando habitualmente su colapso durante la temporada turística⁶⁴¹, ya que los centros históricos de estos Municipios suelen estar trazados sobre esquemas medievalistas que no preveían tal aluvión de usuarios.

⁶⁴¹ En zonas de España como la Costa del Sol, en la que su nivel de ocupación turística es bastante alto durante todo el año (turistas de temporada durante la época estival y residentes extranjeros durante la invernal), la saturación de los centros histórico-administrativos es en muchos casos permanente. Sobre este tema *vid.* GUTIERREZ PUEBLA, J., “Transporte, movilidad y turismo en los centros históricos”, en *Éria: revista cuatrimestral de geografía*, nº 47, 1998, págs. 241 a 248; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M^a J., “La sostenibilidad de los centros históricos en los albores del siglo XXI”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 26, 2006, págs. 49 a 63; CAMPOS CÁNOVAS, A. y LÓPEZ SÁNCHEZ, M., “Análisis, tratamiento y problemática del paisaje en los conjuntos históricos. El caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, España”, en *Scripta nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, nº 10, 218, 2006; GARCÍA ESPINOSA, S., “Centros históricos ¿herencia del pasado o construcción del presente? Agentes detonadores de un nuevo esquema de ciudad”, en *Scripta nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, nº 9, 194, 2005; IRISO, E., “El centro urbano: concepto, delimitación y funciones”, en *Estudios de ciencias sociales*, nº 5, 1992, págs. 57 a 75; o CHUECA GOITIA, F., “Riesgo y desgracia de las ciudades históricas”, en *Arbor: ciencia, pensamiento y cultura*, nº 671-672, 2001, págs. 501 a 542; “integración y desintegración en el ambiente urbano”, en *Cuenta y razón del pensamiento actual*, nº 1, 1981, págs. 65 a 68; y “Los problemas de la protección de los conjuntos históricos”, en *Arquitectura y ciudad II y III: Seminarios celebrados en Melilla los días 14, 25 y 26 de septiembre de 1990 y 24, 25 y 26 de septiembre de 1991*, VVAA, Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, 1993, págs. 331 a 338; entre otros.

Esta evolución de la estructura local también va a afectar de una manera determinante a la forma de vida de la sociedad *de acogida*, ya que van a pasar de ser una sociedad basada en la economía *primaria*, a depender en su mayor parte del sector *terciario-servicios*. Por tanto, la mutación económico-social de los núcleos originarios llega a ser absoluta. En cuanto a la posibilidad de una “inserción” de estos nuevos núcleos turísticos en el *ecosistema social* originario, en primer lugar se hace necesario llegar a un consenso social y político entre la población originaria y la turística, tradicionalmente *impermeabilizadas* entre sí, ya que como se vio *supra* ambas sociedades se mantienen diferenciadas y no existen casi contactos entre sí, ya que cada una de ellas busca los contactos sociales en su interior, dentro de sus propios componentes⁶⁴². Para este autor el único *nexo de unión* entre ambas comunidades, que pertenece a ambas de manera indiferenciada, serán los recursos naturales del destino turístico. Su rehabilitación o conservación es responsabilidad de ambas comunidades, sin posibilidad de atenuación por parte de la población turística por el mero hecho de habitar tales territorios sólo de manera intermitente, ya que ambas han contribuido a su degradación, y por esta razón ambas han de contribuir a su reparación y conservación, de manera conjunta y coordinada.

El segundo de los núcleos turísticos son los *núcleos suburbanos* o de *segunda residencia*. Su origen sociológico está en el *anhelo por la naturaleza* que se va gestando en la sociedad urbana desde la Edad Media. Pero el incremento exponencial de tal sentimiento, configurado actualmente casi como una verdadera necesidad, se produce en la segunda mitad del siglo pasado, cuando la ciudad llega a su punto de saturación. Por ello, las *urbanizaciones turísticas*, enclavadas normalmente en antiguas parcelas rústicas posteriormente urbanizadas, responden a esta

⁶⁴² Precisa este autor que “[...] los contactos entre una y otra pueden ser, simplemente, intermitentes. Se trataría de contactos que sólo pueden producirse los días o meses de presencia turística masiva. El resto del año, los ensanches permanecen vacíos. Ahora, característicamente, el papel de la tercera edad, en la estación baja, realiza ocupaciones que, además, llevan a una mayor penetrabilidad entre núcleo tradicional y asentamiento turístico.” MORELL OCAÑA, L., “Realidad y problemas de los Municipios Turísticos...*Op.cit.*, pág. 19.

misma idea. El problema es que se pasa de unas urbanizaciones unifamiliares de relativo engarce medioambiental y paisajístico, a las construcciones en altura que desnaturalizan y congestionan el territorio, creándose, a la postre, auténticas *réplicas* en la costa del modo de vida urbano, absolutamente saturado y colapsado.

A partir de este momento va a surgir una sociedad suburbana que ya no tiene nada que ver con la que surgió durante la era industrial, con los *slums* proletarios carentes de las mínimas condiciones sociales, sanitarias y medioambientales⁶⁴³. Estas urbanizaciones atraen a sus habitantes por su contacto más cercano con la naturaleza, en un intento de apartarse de la congestión insalubre de la vida urbana. Comienzan por ser núcleos de fin de semana, de vacaciones, para terminar constituyendo una auténtica alternativa a la residencia habitual en el núcleo urbano. Pues bien, éste sería también el origen de las urbanizaciones turísticas que hacen del contacto con el medio natural, el esparcimiento, la privacidad, la vida en familia y el disfrute del tiempo de ocio sus señas de identidad. Tres son los factores determinantes para el éxito de este tipo de asentamientos urbanos: el paisaje, el clima y la accesibilidad. Los problemas de estas urbanizaciones pasan por la incapacidad en la mayoría de casos de constituir *formas urbanas asimilables a barrios o unidades vecinales*, ya que carecen de elementos propios integradores de la población que vive en ellos y con la población del núcleo tradicional adyacente, de la cual viven completamente a espaldas, ignorándola de manera consciente. CHUECA GOITIA, en este sentido, opina que no hay verdadera comunidad urbana sin un espacio propio reservado para el contacto de sus pobladores, identificado con la *plaza pública*, elemento ausente de la práctica totalidad de las urbanizaciones, y que es otro factor más que impide el contacto entre sus habitantes⁶⁴⁴.

⁶⁴³ Vid. CHECA GOITIA, F., *Breve historia del urbanismo*, Alianza Editorial, 1968, págs. 166 y ss.

⁶⁴⁴ CHUECA GOITIA advirtió hace años de este fenómeno, señalando que “[...] las clases acomodadas huyen de las zonas que invaden la industria y el comercio y van a fijarse en una periferia cada vez más lejana, en medio de un ambiente campestre, donde el cielo está limpio y el humo de las fábricas se convierte en poético fondo de nubes. Con objeto de compensar esta disgregación y de vitalizar espiritualmente el centro de las ciudades, absorbido por las oficinas, pero repelente cuando éstas se cierran, se intenta formar centros cívicos que renueven la antigua función del ágora: con edificios representativos, culturales, de esparcimiento, dentro de un ambiente armónico, dignificado por la

El tercero de los núcleos potencialmente turísticos son los Municipios *histórico-artísticos*. MORELL OCAÑA diferencia tres fases o etapas diferentes en lo relativo al planteamiento de este tipo de ciudades. La primera sería la fase de “*conservación*” de los recursos históricos, artísticos y monumentales que posee, para defenderlos de los deterioros que han sufrido o puedan sufrir en el futuro tales bienes culturales. La segunda fase es la de “*renovación*”, ya que tienen fundamentalmente un déficit de equipamientos debido a su vetusta planificación –o por haber prescindir de planificación alguna, como ocurre en la mayoría de ciudades monumentales–. Esta renovación puede hacerse también a través de la sustitución de sus anteriores moradores por los nuevos portadores del poder económico, sustituyendo la arquitectura tradicional por otra nueva y diferente, lo que destruye la singularidad e identidad propias de un determinado núcleo de población, en favor de un urbanismo despersonalizado. En los centros monumentales que han pasado a convertirse en núcleos turísticos, se observa además un cambio de uso, ya que se pasa de un uso del centro histórico eminentemente residencial y administrativo a un uso actualmente *terciarizado*, receptor de visitantes que demandan los servicios adecuados a sus necesidades⁶⁴⁵. Frente a la renovación se propone la “*rehabilitación*”, que constituye la tercera de las fases apuntadas. La rehabilitación consiste en volver a dar vida a los centros urbanos, adaptándolo a las necesidades actuales de la población residente, pero sin terminar con su personalidad y características propias. Se aleja de los tratamientos puramente estéticos o “*fachadistas*” –citados *supra*– haciendo frente a “*la presión de la periferia sobre el centro, más la que viene de la presencia masiva*

arquitectura; todo con vistas a tratar de galvanizar una vida ciudadana que insensiblemente se disuelve.”. CHECA GOITIA, F., *Breve historia del urbanismo... Op.cit*, págs. 20 y 21. Ejemplos de estos nuevos centros cívicos son el *Rockefeller Center* y el *Lincoln Center*, ambos en la ciudad de Nueva York (USA).

⁶⁴⁵ MORELL OCAÑA nos advierte sobre la tendencia a la “museificación” de los centros históricos de las ciudades, donde “[...] *el presente no existe ya [...]; ha sido “disecado” en los monumentos. El visitante se sumerge en un “museo” preparado para recibir: pero no vive la ciudad sino su pasado. Se instala, por un rato, en una poética identificada con postales y libros. Después de recorrer los elementos integrantes del museo, quizá entre en relación con los habitantes, pero sólo porque éstos son los vendedores de recuerdos.*”. Ídem. En el mismo sentido CHUECA GOITIA, F., *La destrucción del legado... Op.cit*.

de visitantes”, para devolver a esta parte esencial del Municipio las funciones que le son inherentes.

En cuarto lugar estarían los llamados *espacios singulares de ocio y turismo*. Estos espacios no nacen con la pretensión de configurar núcleos urbanos sino para su uso por una pluralidad cambiante de usuarios. Tampoco se venden a sus usuarios y, aunque en un principio fuesen concebidos para su utilización por una clase social elitista, actualmente su uso es general por parte del conjunto de la sociedad. Los más populares de estos espacios son las estaciones de esquí y los campos de golf. Su uso es “*indefinidamente renovable*” y están normalmente conectados con la naturaleza, más o menos humanizada (balnearios, parques temáticos, parques naturales, parques culturales...*etc*). Además, suelen ser concebidos para estancias turísticas cortas, de unos cuantos días o un fin de semana. Estos lugares suelen ser planeados y ejecutados por instancias que están por encima del propio Municipio, al margen de su ámbito de decisión, por lo que su incidencia en la economía local deberá determinarse caso por caso, ya que son lugares concebidos en un principio como independientes de cualquier núcleo de población vecino. A pesar de ello, el turista sigue encontrando en la ciudad servicios que no le proporciona o no le puede proporcionar adecuadamente el *espacio de ocio y turismo*, de modo que surge una interacción entre ambos lugares que termina por otorgarle un *plus* al núcleo urbano originario –aunque en algunos casos la falta de infraestructuras adecuadas pueda generar ciertos problemas vinculados a la sobrefrecuentación en los Municipios adyacentes, que deberán ser corregidos–.

Por último, los *centros de turismo rural* se desarrollan también en torno a la misma idea de escape del mundo urbano y disfrute de las propiedades beneficiosas de la vida en la naturaleza. A la vez, se huye del turismo masivo para compartir el tiempo de ocio con la familia, amigos o pareja, en un ambiente que favorece las relaciones interpersonales de una forma más intensa, a la vez que se descansa, se hace deporte o simplemente se disfruta del medio natural. También este tipo de núcleos turísticos han carecido

desde el inicio de una adecuada planificación, limitándose en la mayoría de casos a ciertas actividades, así como de infraestructuras capaces de absorber la demanda turística sin producir menoscabos en el entorno natural. Los beneficios y perjuicios de la actividad turística para el medio rural ya fueron expuestos *supra*, a cuyo análisis es preciso remitirse en este momento.

III. Un antecedente histórico de la figura del Municipio Turístico: La normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

A. Introducción. Antecedentes y principios inspiradores de la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

La idea de crear un régimen jurídico especial para aquellos municipios y lugares de mayor afluencia turística surge en el “*Proyecto de Plan Nacional de Turismo*”, elaborado en 1952 por una comisión mixta formada por miembros de la *Dirección General de Turismo* y la *Secretaría General para la Ordenación Económico y Social*, a petición del entonces Ministro de Información y Turismo Gabriel Arias Salgado⁶⁴⁶. En este proyecto se defiende la conveniencia de crear un instrumento específico de planificación, las llamadas “*zonas de interés turístico*”, con la finalidad de prevenir los efectos perniciosos de la concentración de población en entornos no equipados para ello⁶⁴⁷. Los anexos de este proyecto recogerán las medidas

⁶⁴⁶ Este proyecto de Plan se construirá sobre la base del precedente “*Estudio para un Plan Nacional de Turismo*”, elaborado en el mismo año por la Secretaría General para la Ordenación Económico y Social, perteneciente a la Presidencia del Gobierno, con el objetivo de “[...] *sugerir criterios básicos para la posterior redacción de un plan de Turismo, en el que de manera sistemática se propongan las medidas adecuadas para atraer, aposentar y procurar satisfacción a dos millones de turistas al año. [...]*”.

⁶⁴⁷ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística. Gobierno y Administración turística en España (1952-2004)*, Tirant Lo Blanch, 2004, pág. 125.

normativas a desarrollar, entre las que se encuentra el *Borrador de Proyecto de Ley sobre Protección y Fomento de Zonas de Interés Turístico*, cuyo objetivo principal será “[...] *dirigir y centrar la acción oficial de ayuda y estímulo, no sólo sobre aquellas zonas de territorio patrio señaladas tradicionalmente por el favor del turismo, sino también sobre aquellas otras que [...] ofrecen base inicial suficiente para transformarse con poco esfuerzo en zonas de interés turístico.*”.

Años después, la misma idea volvería a aparecer en un instrumento de planificación turística. En 1962 la *Subsecretaría de Turismo* del Ministerio de Información y Turismo había elaborado un documento titulado “*Algunas ideas para la elaboración de las bases de un Plan Nacional de Turismo. Informe al Consejo de Sres. Ministros sobre puntos fundamentales del Plan de Promoción del Turismo*”. En este texto se exponen los problemas derivados de la falta de planificación territorial del sector turístico y además se va a proponer la elaboración y aprobación de una “*ley de zonas turísticas*”. Éste será uno de los documentos con los que trabajará la Comisaría del Plan para la elaboración del “*I Plan de Desarrollo Económico (1964-1967)*”⁶⁴⁸, entre cuyas propuestas para el cumplimiento del objetivo de la ampliación de la oferta turística figuraría la aprobación de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

La *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* será aprobada finalmente el 28 de diciembre de 1963⁶⁴⁹ y desarrollada un año después por el Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre, de

⁶⁴⁸ Los objetivos turísticos perseguidos por este Plan eran “[...] *la máxima captación del turismo extranjero, al mismo tiempo que se atendiesen las necesidades derivadas del turismo interior; concediéndose al primero mayor interés [...] La mejora de la competitividad en relación a otros países turísticos, tanto de la calidad como de los servicios ofrecidos [...] El aumento de la capacidad hotelera [...] La construcción de hoteles de categoría media [...] Asimismo, se contemplaba la urgencia de ampliar el equipo de alojamientos extrahoteleros, los establecimientos complementarios, las urbanizaciones turísticas y la infraestructura turística, y actuar en el marco de la propaganda turística, la formación profesional y el planeamiento de zonas turísticas [...]*”. FIGUEROLA PALOMO, M., “El turismo y el sistema económico español”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, págs. 283 y 284.

⁶⁴⁹ *Boletín Oficial del Estado* nº 313, de 31 de diciembre de 1963.

*Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*⁶⁵⁰. La Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* se hace eco del problema de saturación que la corriente turística ha generado en aquellas zonas y localidades del territorio nacional más favorecidas por la afluencia de visitantes, planteando una serie de problemas que era necesario resolver urgentemente. Por esta razón, resultaba imprescindible coordinar los esfuerzos necesarios para poner fin a esta situación, esfuerzos que irían dedicados a la adecuación tanto del equipo turístico receptor como de la programación y ejecución de las obras de infraestructura necesarias⁶⁵¹. El objetivo último de esta Ley era la ordenación turística del territorio nacional a través de la planificación y el desarrollo de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, conforme a una serie de conceptos precisos, pero a la vez lo suficientemente flexibles como para posibilitar esta declaración y aplicar los beneficios que llevaba aparejada, cuando concurriesen razones que así lo aconsejen⁶⁵². En definitiva, lo que pretendieron los legisladores de 1963 fue frenar el proceso de degradación que aquejaba a los núcleos turísticos *maduros*, dotándoles de los servicios e infraestructuras necesarios para ello, al tiempo que trataban de encauzar el desarrollo turístico de los destinos incipientes para que no sufriesen los mismos males que sus predecesores⁶⁵³.

Los objetivos perseguidos por la normativa de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional son proclamados por el artículo 2

⁶⁵⁰ *Boletín Oficial del Estado* nº 14, de 16 de enero de 1965.

⁶⁵¹ Al hilo de tales afirmaciones, señala el *Preámbulo* de esta Ley que “[...] *El desconocimiento u olvido de estos problemas pudiera originar la contracción de las corrientes turísticas que afluyen a nuestra Patria a consecuencia tanto de la incapacidad de los servicios receptivos como de los comunitarios, especialmente los de abastecimientos de agua, urbanización, saneamientos y otros cuyas deficiencias puedan causar un gran perjuicio a nuestro crédito turístico. Existen, por otra parte, amplias zonas dotadas por naturaleza de suficientes atractivos para convertirse en turísticas, pero cuyas posibilidades no están suficientemente desarrolladas por diversas razones, entre las que sobresale principalmente, la de la ausencia de una política de fomento que ordene, estimule o supla la iniciativa privada de una manera eficaz y facilite su adecuada explotación turística. La importancia de estos problemas queda de manifiesto si se tiene en cuenta que la tasa teórica del crecimiento anual de la afluencia turística extranjera hace presumible que su ritmo de crecimiento seguirá ascendiendo, lo que asegura la inmediata rentabilidad de las inversiones que en este sector se hagan, sobre todo cuando se proceda a una cuidada planificación técnica de esta compleja industria que es el turismo. [...]*”.

⁶⁵² *Preámbulo* y artículo 1 de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

⁶⁵³ El mismo objetivo que persiguen, a grandes rasgos, los *Planes de Excelencia Turística* para los núcleos turísticos maduros y los *Planes de Dinamización Turística* para los destinos emergentes.

del Reglamento aprobado por el Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre, de *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*⁶⁵⁴:

a) Fomento y creación de nuevos centros dotados de todos los elementos y servicios necesarios para configurar complejos *autosuficientes* en aquellos lugares que, por sus circunstancias especiales, posean atractivos suficientes para su explotación turística, y además resulte conveniente coordinar los esfuerzos de la iniciativa privada y de la pública, con el objetivo de posibilitar la rentabilidad de las inversiones efectuadas, fijándose normas específicas para que las construcciones armonicen con el paisaje y las tradiciones artísticas del lugar;

b) Dispensar los beneficios establecidos por la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* a los complejos turísticos preexistentes que reúnan las condiciones expresadas en el apartado anterior (objetivo a) con el propósito de declararlos de *interés turístico nacional* y así otorgarles la protección adecuada para mejorar y ampliar sus instalaciones y servicios de forma que permita su más racional explotación, adoptándose medidas *especiales* en relación a aquéllas áreas incluidas en los cascos urbanos que por sus circunstancias singulares de interés monumental, histórico o artístico permitan emplear estos valores como *incentivo* para la promoción e incremento de las corrientes turísticas⁶⁵⁵;

c) Creación de *zonas turísticas*, con el objetivo de coordinar la adopción de aquellas medidas necesarias para la conservación y mejora de sus valores naturales y para la realización de las obras de infraestructura turística, medios de comunicación y transportes que resulten convenientes en cada caso para dotar a estas zonas de

⁶⁵⁴ Esta norma se encargará fundamentalmente de regular el procedimiento de declaración de *Interés Turístico Nacional*, los instrumentos de planificación de estos espacios, la responsabilidad de los agentes implicados, las limitaciones impuestas al ejercicio de actividades industriales y al aprovechamiento de bienes de dominio público, el procedimiento para la obtención de los beneficios establecidos, los órganos de vigilancia y control de la ejecución de los Planes así como las sanciones vinculadas a su incumplimiento.

⁶⁵⁵ En este sentido, el artículo 6 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* dispone que “En todos los proyectos de utilización de los monumentos históricos y artísticos, regulados por las leyes de 13 de Mayo de 1933 y de 22 de Diciembre de 1955, será oído el Ministerio de Información y Turismo, que informará sobre su repercusión en los intereses turísticos”.

las condiciones ambientales y estructurales que permitan atraer y retener las corrientes turísticas.

Para sufragar los gastos inherentes a la puesta en marcha de todo este conjunto de medidas, el Ministerio de Hacienda crearía mediante la Orden de 3 de julio de 1964⁶⁵⁶ un sistema de concesión de préstamos con cargo al crédito oficial para la financiación parcial de las inversiones a realizar en los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional⁶⁵⁷. El “*IV Plan de Desarrollo Económico (1976-1979)*”, cuyos trabajos preparatorios comenzaron en 1973, aunque nunca llegaría a ser aprobado ni aplicado debido al cambio de régimen operado en aquellos momentos⁶⁵⁸, defiende como *figura clave* para una correcta ordenación del territorio los Centros y Zonas de Interés Turístico, aunque al mismo tiempo aportaría datos que demostraban que este instrumento de planificación no funcionaba (en 1974 sólo habían sido declarados setenta y un Centros de Interés Turístico en todo el territorio nacional y únicamente se habían realizado treinta y dos operaciones de uso del crédito para la financiación de obras de infraestructura turística previstas en la Orden de 3 de julio de 1964)⁶⁵⁹.

Posteriormente, el Decreto 2842/1974, de 9 de agosto, *de Medidas de Ordenación de la Oferta Turística*, intentaría lograr un equilibrio razonable entre el desarrollo turístico y las infraestructuras necesarias para éste, el respeto al medio ambiente y a los recursos naturales, acomodando la oferta turística en sus aspectos cualitativo, cuantitativo y territorial a las condiciones de la demanda actual y potencial. Para conseguir tales objetivos esta

⁶⁵⁶ *Boletín Oficial del Estado* nº 14, de 9 de julio de 1964.

⁶⁵⁷ Para esta norma, dentro del conjunto de obras e instalaciones a realizar en los Centros y Zonas de Interés Turístico merecerán especial atención, en una primera fase, la financiación de las obras de urbanización e infraestructura necesarias para la consecución del más completo aprovechamiento de los recursos de repercusión turística propios de estos lugares. Por esta razón, los créditos concedidos por la Orden de 3 de julio de 1964 financiarán exclusivamente este tipo de obras, dejando sin ayuda a las demás inversiones.

⁶⁵⁸ La calidad técnica de este trabajo se reconocería implícitamente en el prólogo a su posterior publicación en 1977, bajo el Gobierno presidido por Adolfo Suárez. COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L., “Turismo y urbanismo”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pág. 478.

⁶⁵⁹ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística...Op.cit*, pág. 203. Número que en 1980 había aumentado únicamente en 7 nuevos Centros, sumando un total de 78.

norma introduciría dos importantes novedades: la figura de los “*territorios de preferente uso turístico*”, que serían declarados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Información y Turismo⁶⁶⁰; y el *procedimiento de urgencia* para la declaración de Centros de Interés Turístico Nacional en aquellas demarcaciones territoriales municipales en las que se diesen *cualificadas circunstancias* que demandasen una *vigorosa* acción ordenadora o promocional de carácter turístico, a través de ayudas económicas al sector inmobiliario en forma de subvenciones directas, créditos hoteleros...etc⁶⁶¹.

La normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico sobrevivirá casi treinta años⁶⁶², hasta que es derogada finalmente⁶⁶³ por la Ley 28/1991, de 5 de diciembre, *por el que se deroga la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*⁶⁶⁴. Las razones aducidas por esta norma para derogar el régimen jurídico especial de estos espacios turísticos giran en torno a una serie de circunstancias que habrían modificado profundamente los presupuestos previos de las declaraciones de interés turístico nacional, así como sus efectos, los beneficios que implicaban esta declaración y el ámbito competencial establecido. La primera de estas

⁶⁶⁰ Vid. art. 3 de esta norma. Los *territorios de preferente uso turístico* serían declarados mediante el Decreto 1077/1977, de 28 de marzo, *sobre declaración de territorios de preferente uso turístico*, declarándose de esta forma un total de 73 municipios turísticos costeros.

⁶⁶¹ Para PÉREZ FERNÁNDEZ, ambas figuras responderían “[...] *inicialmente, a un intento de regulación y control previo administrativo de la oferta turística, que se desvanece cuando en la citada disposición se incentivan nuevas figuras como los complejos turísticos (se entenderá por tal «el territorio de preferente uso turístico o aquellas áreas del mismo que sujete el desarrollo y explotación de todas las instalaciones turísticas de base y complementarias, racionalmente equilibradas, a una dirección coordinada y unitaria»)*, que con el tiempo demostrarían lamentablemente cómo en muchos casos degradaron, afearon y saturaron costas, poblaciones y espacios naturales privilegiados del litoral turístico español.”. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Derecho Público del Turismo*, Aranzadi, 2004, pág. 92.

⁶⁶² La *Disposición Final Tercera* de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, *de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, estableció un plazo de un año para la aprobación del texto refundido de la normativa reguladora de los centros y zonas de interés turístico, ampliado posteriormente en seis meses por el Real Decreto-Ley 5/1976, de 20 de mayo. Ambos plazos transcurrieron sin que el Gobierno cumpliera el citado mandato, por lo que el Decreto 1346/1976, de 9 de abril, *que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, opta por declarar la vigencia de la Ley sobre Centros y Zonas de Interés de 1963 en todo aquello que no se opusiese al texto del citado Decreto (y sin perjuicio del cumplimiento del mandato de refundición).

⁶⁶³ La *Disposición Transitoria* de esta Ley dispone que los beneficios concedidos a los Centros de Interés Turístico Nacional de conformidad con las previsiones de la Ley 167/1963 subsistan condicionados en su disfrute al cumplimiento de las normas y requisitos en cuya virtud fueron concedidos.

⁶⁶⁴ *Boletín Oficial del Estado* nº 292, de 6 de diciembre de 1991.

circunstancias tiene su origen en la nueva realidad política y administrativa consagrada por la Constitución Española de 1978, que reconocía la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asumiesen competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3ª CE), y sobre promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial (art. 148.1.18ª CE). La segunda circunstancia a la que hace mención esta norma trae causa de la Ley 22/1988, de 28 de julio, *de Costas*, que derogó expresamente diversos artículos relativos a los efectos y beneficios de la declaración de interés turístico relacionados con el dominio público-marítimo terrestre. La tercera y última causa, de carácter mucho más general que las anteriores, se basa en la existencia de *diferentes medios y criterios* para atender al fomento de la política de oferta turística, así como en el hecho de haber variado substancialmente las necesidades turísticas que, en su día, fundamentaron la creación y regulación de los Centros y Zonas de Interés Turístico, lo cual exige “[...] *nuevos mecanismos en la política de fomento y ordenación del turismo cuya premisa ya no es tanto el estímulo o suplencia de la iniciativa privada, cuanto el encauzamiento de esta a niveles de mayor calidad y selectividad.*”.

B. Concepto de Centro y Zona de Interés Turístico Nacional. Requisitos y procedimiento para su declaración.

El artículo 2.1 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* define los “Centros de Interés Turístico Nacional” como “[...] *aquellas áreas delimitadas de territorio que, teniendo condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, son, previa declaración como tales, ordenadas racionalmente en cuanto a la urbanización, servicios e instalaciones precisas para su mejor aprovechamiento.*”. Por el contrario, las “Zonas de Interés Turístico Nacional” serán “[...] *aquellas porciones del territorio declaradas formalmente tales,*

en las que, existiendo dos o más Centros acogidos a los beneficios de esta Ley, y cinco mil plazas como mínimo, sea necesario, para el mayor aprovechamiento y desarrollo de sus recursos turísticos, la realización de obras y servicios de infraestructura que requieran una actuación coordinada de la Administración pública en sus diversas esferas.” (art. 3.1 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional)⁶⁶⁵.

Las condiciones para poder optar a la declaración de Centro de Interés Turístico Nacional son (arts. 2.2 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 5 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*)⁶⁶⁶:

a) Una capacidad alojativa mínima de quinientas plazas turísticas, computándose las existentes en empresas de hostelería, albergues, bungalows, apartamentos y establecimientos similares, pero no las plazas en alojamientos de carácter no permanente;

b) Una extensión superficial continua no inferior a diez hectáreas⁶⁶⁷;

c) Unos servicios adecuados a su capacidad alojativa turística y al contingente previsible de visitantes, atendidas las circunstancias y características del centro⁶⁶⁸.

⁶⁶⁵ Sobre el origen y evolución del concepto de “zona turística” en el Ordenamiento Jurídico español *vid., ad exemplum*, BAYÓN MARINÉ, F., “Capítulo 11. La legislación turística”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) *et al*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, págs. 314 y ss.

⁶⁶⁶ No se concederá la declaración de *Centro de Interés Turístico Nacional* a áreas comprendidas en los *cascos urbanos*, salvo en dos circunstancias: a) Cuando por causas topográficas o geográficas aparezcan claramente delimitados; b) Cuando se trate de conjuntos monumentales o de sectores históricos o artísticos, previo informe favorable de la Dirección General de Bellas Artes (art. 3.3 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). Conforme al artículo 7 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, se entenderá por “*casco urbano*” el área comprendida por los sectores urbanizados, siempre que la construcción ocupe las dos terceras partes de la superficie edificable en cada polígono.

⁶⁶⁷ La indefinición de esta fórmula permitía que fuesen declarados como *Centros de Interés Turístico Nacional* tanto un Municipio o un conjunto de ellos, como simplemente una parte de éstos (urbanizaciones turísticas), con el único requisito de que su superficie territorial fuese superior a diez hectáreas.

⁶⁶⁸ Para que un determinado centro ya existente o en proyecto sea declarado de interés turístico nacional, deberá cumplir alguna de las siguientes condiciones especiales (art. 4.2 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*): a) Su asentamiento sobre una superficie territorial en la que existan

Sin embargo, no será necesaria la concurrencia de las circunstancias relativas a la capacidad alojativa, extensión superficial y continuidad de la misma cuando, a juicio del Gobierno, y previa propuesta e informe fundado del Ministerio de Información y Turismo, concurren *circunstancias excepcionales* debidamente acreditadas que puedan aconsejar tal declaración (arts. 2.2 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 6 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

Los requisitos que han de cumplir las Zonas de Interés Turístico para ser declaradas como tales están implícitos en su propia definición (arts. 3.2 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 8 y 9 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*⁶⁶⁹):

a) Existencia en su ámbito territorial de dos o más Centros acogidos a los beneficios de esta Ley;

b) Un mínimo de cinco mil plazas alojativas turísticas, computadas como en los Centros de Interés Turístico Nacional (*vid.* art. 5 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*), aunque en este caso no será necesario que dichas plazas se encuentren en su totalidad dentro del territorio de los Centros existentes, siempre y cuando lo estén dentro del territorio de la Zona;

c) La necesidad de realizar obras y servicios de infraestructura –que requieran una actuación coordinada de la Administración pública en sus diversas esferas– para el mejor aprovechamiento y desarrollo de sus recursos turísticos.

bellezas naturales que justifiquen tal declaración; b) Facilidad para la práctica de los deportes o, en general, de la vida al aire libre en *circunstancias climáticas adecuadas*; c) Existencia de lugares, edificios o complejos de interés artístico, histórico o monumental de *notoria importancia*; d) Cualesquiera otras análogas a las anteriores.

⁶⁶⁹ El artículo 9.1 del Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre, de *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, sería corregido de un error de transcripción en el *Boletín Oficial del Estado* n° 27, de 1 de febrero de 1965 (*Marginal 214*).

Como en el caso de los Centros de Interés Turístico, el Gobierno, a propuesta y previo informe motivado del Ministerio de Información y Turismo, podrá acordar de forma *excepcional* la declaración de Zona de Interés Turístico Nacional respecto a aquellas porciones del territorio en las que, a pesar de no cumplir los requisitos relativos al número de Centros o de alojamientos turísticos, concurren *razones especiales* de índole topográfica, geográfica, histórica, monumental, sanitaria u otras que *justifiquen* tal excepción. Esta posibilidad será de especial aplicación cuando se trate de acoger a los beneficios de la Ley la promoción y ordenación del turismo en rutas turísticas de *tradicional importancia y abolengo*, a pesar de que tal protección no alcance a una extensión continuada de terreno (arts. 3.2 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 10 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

El procedimiento para la declaración de un Centro o Zona de Interés Turístico podrá iniciarse por parte del Ministerio de Información y Turismo tanto a instancia de persona interesada como de oficio⁶⁷⁰ (art. 7 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 22 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*)⁶⁷¹. Tendrá la consideración de *persona interesada* las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, los Ayuntamientos, los Organismos del Movimiento y Entidades Sindicales, y las Entidades representativas de intereses culturales, económicos y sociales (Cámaras de Comercio o

⁶⁷⁰ También podrá iniciarse este procedimiento *de oficio* cuando mediare propuesta del Gobernador Civil respectivo o de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico (art. 7.1 párrafo segundo de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*. Vid. art. 21 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). En todos aquellos casos en los que el procedimiento de declaración se inicie de oficio, el *acuerdo de iniciación* será dictado por la Subsecretaría de Turismo, la cual podrá recabar de los Órganos o Entidades públicas o privadas los informes precisos. Además, si el procedimiento se iniciase por propia decisión del Ministerio de Información y Turismo, el acuerdo de la Subsecretaría de Turismo podrá adoptarse a propuesta de la Dirección General de Promoción del Turismo, por propia iniciativa de la Subsecretaría o por Orden del titular del Departamento (arts. 19 y 20 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁶⁷¹ Antes del inicio de este procedimiento, y con independencia de que lo haya sido de oficio o a instancia de parte interesada, el Ministerio de Información y Turismo podrá recabar los informes que estime necesarios sobre la repercusión que el *Plan de Promoción del Centro o Zona* pueda tener tanto sobre el “Plan Nacional de Desarrollo” como sobre el resto de los sectores de la economía nacional (art. 7.5 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

industriales, Cámaras de la Propiedad Urbana, Ateneos o Academias Científicas, y Corporaciones o colegios de profesiones liberales), así como aquellas otras especialmente vinculadas al fomento del turismo que, con tal carácter, se hubiesen inscrito en los Registros dependientes de la Subsecretaría de Turismo. También tendrán capacidad para solicitar el inicio del procedimiento de declaración de Centros de Interés Turístico el *Comisario de la Zona* –en el supuesto de que existiese ya– y los promotores de obras, instalaciones o servicios de carácter turístico⁶⁷². Las solicitudes a instancia de parte interesadas deberían ser dirigidas al Ministerio de Información y Turismo y presentadas en la Delegación Provincial del Ministerio correspondiente, que elevará dicha solicitud a la Subsecretaría de Turismo en un plazo de cinco días a partir de su presentación, emitiendo informe con las sugerencias y consideraciones que juzgue oportunas (art. 24 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

La documentación que deberá acompañar a estas solicitudes será la siguiente (art. 25 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*):

- a) Situación geográfica del área objeto de la actuación;
- b) Delimitación (indicando linderos, propiedades colindantes y extensión superficial);
- c) Estado y situación jurídica de los terrenos (indicando las áreas propias, aportadas, de posible expropiación, propiedades públicas, servidumbres...*etc*);
- d) Esquemas de acceso y de los servicios urbanísticos, agua, energía eléctrica, saneamiento, comunicaciones telefónicas y

⁶⁷² Se entenderá por “promotores de obras” a las personas físicas o jurídicas que se propongan realizar las obras de construcción del Centro en cuestión, siempre y cuando acrediten la disponibilidad de los terrenos necesarios para ello, mediante la presentación de los títulos de propiedad a su favor, opciones de compra o documento fehaciente suscrito por los titulares de los terrenos autorizando su disposición (art. 23 *b*) del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

telegráficas, servicios religiosos, sanitarios, comerciales y complementarios, tanto existentes como por crear en su caso;

e) Servidumbres a establecer y expropiaciones a realizar para la instalación de los servicios relacionados (o, en su caso, acuerdo con los afectados);

f) Estado sanitario y de salubridad del área (aportando certificación de las autoridades sanitarias correspondientes atendiendo al territorio);

g) Relación de las industrias existentes, señalando las correcciones a introducir en éstas y las que deberán ser trasladadas o expropiadas (fijando asimismo las indemnizaciones que se estuviese dispuesto a satisfacer en cada caso);

h) Etapas y plazos para la ejecución del plan;

i) Beneficios solicitados de entre los previstos en la Ley y normativa complementaria;

j) Referencia a los *Planes de Ordenación* de toda índole, aprobados o en trámite de aprobación, que afecten al área de actuación.

Una vez incoado el expediente⁶⁷³ para la declaración de Centro o Zona de Interés Turístico⁶⁷⁴ se acordará la apertura de un

⁶⁷³ La Subsecretaría de Turismo, una vez estudiadas las solicitudes o propuestas recibidas, adoptará la resolución que estime conveniente acerca de la apertura del expediente, pudiendo solicitar de forma previa informe del *Consejo de Economía Nacional* y, en todo caso, de la *Comisaría del Plan de Desarrollo Económico*, en relación a la repercusión que la promoción del Centro o Zona tendrá sobre los distintos sectores de la economía y sobre el citado Plan (art. 26 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁶⁷⁴ Al iniciarse el expediente de declaración, el Ministerio de Información y Turismo podrá *interesar* al Ministerio de la Vivienda, quien acordará, mediante Orden Ministerial publicada en el BOE y en el Boletín Oficial de la provincia correspondiente, la aprobación de *normas subsidiarias* o *complementarias del planeamiento* o la aplicación, con carácter provisional, de aquellas normas urbanísticas que *restringan* o *suspendan* la edificación en el Centro o Zona hasta la aprobación de sus respectivos *Planes de Ordenación*. Tales restricciones o suspensiones tendrán una duración máxima de seis meses, satisfaciéndose en todo caso la indemnización que proceda a cargo del promotor (arts. 8.1 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 27, 28 y 29 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

periodo de información pública por un plazo no inferior a treinta días, anunciándose la apertura del mismo en el *Boletín Oficial del Estado* y en el de la provincia o provincias afectadas (arts. 9 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 30 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). Durante este mismo plazo deberán elevar al Ministerio de Información y Turismo informe relacionado con el proyecto de Centro o Zona los Gobernadores Civiles, las Corporaciones Locales, el Pleno de las *Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos*⁶⁷⁵, la Organización Sindical, las *Dirección General de Montes, Caza y Pesca* (cuando los terrenos afectados por el proyecto estuviesen ubicados en montes públicos o estatales), la *Dirección General del Patrimonio del Estado* (cuando afectase a bienes del Estado), las Direcciones Generales del Ministerio de Obras Públicas (cuando afecten a planes, obras o servicios a su cargo), las Direcciones Generales del Ministerio de Industria (cuando en el área territorial del Centro o Zona existan industrias que pudiesen verse afectadas por la declaración) y la *Dirección General de Bellas Artes* del Ministerio de Educación Nacional (cuando en el área territorial del Centro o Zona existiesen monumentos históricos, artísticos o arqueológicos) (arts. 9 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 32 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*)⁶⁷⁶.

Concluido el trámite de información pública y habiendo sido examinados por el Ministerio de Información y Turismo tanto el resultado de este trámite como los informes recibidos, la Subsecretaría de Turismo podrá acordar mediante resolución motivada que se archive el expediente sin más trámite o que se continúe con el procedimiento⁶⁷⁷. En el caso de que se ordene la

⁶⁷⁵ Corresponderá a estos órganos la coordinación a nivel provincial de las actividades en los Centros y Zonas de Interés Turístico. Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos podrán *incorporar* a sus sesiones aquellas representaciones que consideren oportunas, comunicando sus deliberaciones al Ministerio de Información y Turismo, a través de sus Delegaciones Provinciales (art. 17 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁶⁷⁶ Transcurrido el plazo de treinta días, se entenderá que los órganos que no han emitido su informe dan su consentimiento al proyecto de Centro o Zona de Interés Turístico Nacional (arts. 9.3 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 32.2 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁶⁷⁷ Contra esta decisión cabe recurso de alzada ante el Ministro de Información y Turismo (art. 33.2 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

continuación del procedimiento se procederá a elaborar el “*Plan de Promoción Turística*” del Centro o Zona de Interés Turístico (arts. 10 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 33 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). En todo caso, la declaración definitiva de “Interés Turístico Nacional” será competencia del Consejo de Ministros, tal y como señalan los artículos 4 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 11 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

Por último, y con la finalidad manifiesta de hacer viables declaraciones futuras de Interés Turístico Nacional, el Ministerio de Información y Turismo podrá sugerir a las Corporaciones Locales –en cuyas demarcaciones territoriales existan áreas susceptibles de tal declaración– la promulgación de ordenanzas tendentes a evitar la desaparición de las condiciones naturales *especiales* o de los atractivos turísticos de tales áreas, que deberán obtener la conformidad de dicho Departamento. Previamente deberá haber establecido unas *directrices generales para la salvaguarda del interés turístico*, que servirán de guía a las citadas ordenanzas⁶⁷⁸. Estas declaraciones *preventivas* podrán ser propuestas de oficio tanto por los Gobernadores Civiles de la provincia afectada como por las Corporaciones Locales interesadas, siendo ambos oídos previamente de forma preceptiva (arts. 106 a 108 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁶⁷⁸ Una vez obtenida la conformidad del Departamento de Información y Turismo, las referidas ordenanzas locales serán aprobadas por los organismos competentes conforme a la legislación vigente (art. 108 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

C. Los Planes de Promoción y Ordenación de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

Como se ha señalado *supra*, concluido el trámite de audiencia y análisis de los informes sobre el proyecto de Centro o Zona, se procederá a la elaboración de los instrumentos de planificación de estas figuras, que tendrán un carácter inmediatamente ejecutivo⁶⁷⁹. Sin embargo, como advierte IVARS BAIDAL⁶⁸⁰, la denominación de estos planes no debe inducir a error, ya que se trata de documentos *técnicos* con determinaciones de carácter fundamentalmente urbanístico, sin implicar generalmente procesos de planificación que analicen con detalle variables de índole turística como pueden ser el entorno turístico, estructura y evolución de la demanda, estrategias competitivas...*etc.* Estos planes son los “*Planes de Promoción y Ordenación Urbana de los Centros de Interés Turístico Nacional*” y los “*Planes de Promoción y Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico Nacional*”.

a) El Plan de Promoción Turística y Ordenación Urbana de los Centros de Interés Turístico Nacional.

Los Planes de Promoción y Ordenación Urbana de los Centros de Interés Turístico están integrados por dos instrumentos de planificación diferentes: el *Plan de Promoción Turística* y el *Plan de Promoción Urbana*. Si se hubiera acordado la continuación del procedimiento tras el trámite de audiencia y análisis de los informes citados *supra*, ésta se pondrá de manifiesto a quien hubiese instado su iniciación para que proceda a la elaboración del Plan de Promoción Turística del Centro dentro del plazo

⁶⁷⁹ PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit*, pág. 90.

⁶⁸⁰ IVARS VAIDAL, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Síntesis, 2003, pág. 121.

señalado por la Subsecretaría de Turismo, que no podrá exceder de 30 días⁶⁸¹. Para su elaboración la Subsecretaría le proporcionará unas *directrices* que deberá cumplir obligatoriamente. Si el procedimiento se hubiese iniciado de oficio, la elaboración de este Plan corresponderá a la Dirección General de Promoción del Turismo (arts. 34 y 35 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). Durante su elaboración se tendrá en cuenta la posible existencia de otros planes urbanísticos, monumentales o de obras públicas que pudiesen afectar al Centro a fin de coordinar ambas iniciativas, así como las servidumbres públicas existentes sobre los inmuebles comprendidos en su ámbito (art. 38 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). El Plan de Promoción Turística del Centro deberá contener los siguientes extremos (arts. 11 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 37 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*):

a) Extensión superficial –expresada en hectáreas– y su delimitación, con expresión de sus linderos;

b) Número mínimo y máximo de alojamientos turísticos proyectados y existentes –si los hubiera–, con indicación de sus plazas, la proporción de alojamientos por hectárea (conforme al tipo de urbanización) y las condiciones del Centro proyectado;

c) Proporción entre las diferentes modalidades y categorías de alojamiento turístico previstas, atendiendo a las *directrices* proporcionadas por la Subsecretaría de Turismo;

d) Exposición detallada de las instalaciones y servicios “imprescindibles” atendiendo a las *directrices* señaladas en la letra anterior, y referidas a saneamientos, accesos y

⁶⁸¹ Con independencia de quien sea el promotor del Plan de Promoción Turística (siempre que coincida con quien hubiese instado la declaración de interés turístico), una vez agotado el plazo para su presentación sin que ésta se haya producido, la Subsecretaría de Turismo podrá acordar la continuación *de oficio* del expediente encomendando su elaboración a la Dirección General de Ordenación del Turismo (art. 36 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

comunicaciones (en relación a las circunstancias y características específicas del Centro en orden a su capacidad de alojamiento y contingente previsible de visitantes);

e) Determinación, en líneas generales, del estilo, volumen y densidad de la edificación de las construcciones atendiendo a su adecuación al paisaje y tradición artística del lugar (*vid. art. 2 a) del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*);

f) Detalle de aquellas obras que se hubiesen de verificar con objeto de modificar o embellecer el paisaje (adjuntando bocetos y estudios técnicos para facilitar su exposición);

g) Estudio detallado de las obras y servicios *imprescindibles* citados *supra* (haciendo constar los gastos previstos por hectárea urbanizable, la procedencia del capital, el sistema de financiación y los plazos de amortización);

h) Correcciones a introducir por parte de las industrias preexistentes en el Centro sobre sus instalaciones (expresando su coste económico y las indemnizaciones a satisfacer por las modificaciones operadas).

Este Plan será aprobado mediante Orden del Ministerio de Información y Turismo⁶⁸², que deberá ser publicada en el *Boletín Oficial del Estado*. En el plazo de quince días siguientes a dicha publicación, el Ministerio lo devolverá a sus promotores con todos sus antecedentes para que se proceda a la elaboración del *Plan de Ordenación Urbana del Centro de Interés Turístico Nacional* dentro del plazo que la Orden de aprobación hubiese fijado⁶⁸³, de acuerdo con los principios y normas fijadas en la Ley

⁶⁸² Cfr. arts. 4 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 12 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

⁶⁸³ La redacción del *Plan de Ordenación Urbana del Centro* corresponderá al Ministerio de la Vivienda cuando el Plan de Promoción Turística hubiese sido elaborado por la Dirección General de Promoción del Turismo, o cuando el Ministerio de Información y Turismo hubiere resuelto continuar de oficio con el expediente por haber renunciado los promotores privados a hacerlo o no haberlo hecho en plazo (art. 44 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

del Suelo y Ordenación Urbana de 1956⁶⁸⁴ (arts 12 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 38 a 41 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*)⁶⁸⁵.

El Plan de Ordenación Urbana del Centro deberá contener los siguientes extremos (art. 12.2 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*)⁶⁸⁶:

a) Delimitación de los sectores en los que se divide el territorio del Centro en razón de su utilización;

b) Señalamiento de alineaciones, nivelaciones y características de las vías y plazas a edificar, conservar o modificar;

⁶⁸⁴ Aunque la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* pudo haber utilizado los instrumentos de planeamiento contenidos en la legislación urbanística mediante una simple remisión a ésta, lo cierto es que optó por crear sus propios instrumentos para la ordenación urbanística de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. El “Plan de Ordenación Urbana” previsto para estos espacios presentaba grandes diferencias con el concebido con el mismo nombre por la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, manteniendo en cambio una identidad casi absoluta con los *Planes Parciales* contenidos en su artículo 10. En cualquier caso, ambos instrumentos de planificación (turística y urbanística) eran independientes entre sí, teniendo como principal consecuencia que la planificación turística realizada al amparo de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* primase sobre la urbanística, al menos hasta la reforma de la legislación urbanística operada en 1975. Vid. sobre este tema, entre otros, PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit.*, pág. 90; y VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A., “La ordenación de playas y otros espacios costeros”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), n° 27, octubre-diciembre, 1980, págs. 584 y ss.

⁶⁸⁵ En tal sentido, señalan los artículos 38.2 y 40.2 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* que en el caso de que la Subsecretaría de Turismo, encargada de comprobar la adecuación del Plan a sus *directrices*, muestre su conformidad, procederá seguidamente a redactar la propuesta de Orden Ministerial aprobatoria del Plan, en la que fijará el plazo dentro del cual habrá de redactarse el *Plan de Ordenación Urbana del Centro*, plazo que no podrá ser superior a tres meses. Por el contrario, si la Subsecretaría de Turismo mostrase su disconformidad con respecto al proyecto de Plan presentado, éste será devuelto a sus promotores para que cumplan o subsanen de acuerdo con sus indicaciones y en el plazo que a tal efecto se señale, advirtiendo, además (en el caso de que el Plan haya sido elaborado por quien hubiere iniciado el expediente de declaración o, en su caso, por el Gobernador Civil respectivo o por la Comisaría del Plan de Desarrollo), que de no hacerlo se le tendrá por desistido, estando facultada en tal caso la Administración pública a dar continuidad *de oficio* al expediente (arts. 38.3 y 40.3 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁶⁸⁶ La documentación que acompañará al Plan de Ordenación Urbana del Centro estará integrada por a) una Memoria justificativa de la ordenación propuesta, etapas previstas para su desarrollo y sistema de ejecución del Plan; b) Planos de información sobre el estado del terreno objeto de ordenación referidos a su topografía, construcciones y vegetación existente, así como el destino y utilización actual y futuro de los mismos; c) Planos de ordenación (a escala 1:2.000 por curvas de nivel metro a metro) sobre los extremos señalados en la letra anterior; d) Esquema de los servicios de agua, alcantarillado, alumbrado, transportes y, en general, de los *mínimos* obligatorios para los Municipios, así como de los servicios postales, telegráficos, telefónicos y demás comunicaciones; determinando su suficiencia o insuficiencia así como las modificaciones necesarias que en su caso demanden las necesidades a satisfacer por el Centro; y e) Ordenanzas reguladoras de las materias señaladas en el artículo 12.2 d) de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* (art. 12.3 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

c) Determinación de las superficies destinadas a espacios libres, servios públicos o de uso *colectivo y general*;

d) *Reglamentación de uso* de los terrenos en cuanto a volumen, destino y condiciones de sanitarias y urbanísticas de las construcciones y elementos naturales de cada sector.

Una vez evacuados los pertinentes informes⁶⁸⁷, el Plan de Ordenación Urbanística será remitido por el Ministerio de la Vivienda al de Información y Turismo, quien lo unirá al expediente de declaración de interés turístico, expediente que será elevado para su aprobación al Consejo de Ministros⁶⁸⁸ con *propuesta de resolución*. En tal caso el expediente será acompañado asimismo una propuesta de Decreto⁶⁸⁹, por el que se declara “de interés turístico nacional” el Centro y se aprueba el Plan de Ordenación Urbana (art. 13 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 48.2 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

b) *Los Planes de Promoción Turística y Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico Nacional*.

Como en el caso anterior, los Planes de Promoción Turística y Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico

⁶⁸⁷ Recogidos en los artículos 12.4 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 46 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

⁶⁸⁸ Cfr. arts. 4 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 11 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

⁶⁸⁹ En este Decreto se determinará expresamente: a) los beneficios que se conceden para la ejecución de proyectos, obras y servicios incluidos en los Planes de Promoción Turística y de Ordenación Urbana del Centro; b) Las correcciones que fuesen precisas realizar en las instalaciones de las industrias existentes en el Centro para acomodar su funcionamiento al interés turístico (con indicación del plazo para su ejecución); c) Las industrias que deberán trasladarse por no ser técnicamente posible realizar las correcciones necesarias para su adecuación al interés turístico (indicando los beneficios que se les concederá para el traslado y el plazo para su ejecución); y d) las correcciones que sea necesario realizar en los aprovechamientos ya existentes de bienes de dominio del Estado, Provincia o Municipio dentro del Centro a fin de hacerlos compatibles con el interés turístico (señalando una vez más el plazo de ejecución de esta medida) (art. 48.2 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

Nacional se dividen en dos instrumentos de planificación: los *Planes de Promoción Turística* y los *Planes de Ordenación Territorial y Urbana*. Los Planes de Promoción Turística de las Zonas son elaborados por la Dirección General de Promoción del Turismo dentro del plazo señalado al efecto (*vid.* art. 33 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*), que en ningún caso podrá exceder de 45 días, pudiendo recabar – si así lo estimase conveniente– la colaboración de la persona que hubiese instado la declaración de interés turístico de la Zona. En este Plan se determinarán las obras y servicios a realizar, el orden de ejecución y sus características, teniendo en cuenta las condiciones de ordenación territorial y urbanística de la comarca, así como las *directrices* o *indicaciones* que se juzguen oportuno (art. 50 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). Este documento deberá contener, además de los extremos previstos para el Plan de Promoción de los Centros de Interés Turístico Nacional, los siguientes (arts. 12 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 51 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*):

a) Obras a realizar, en su caso, con determinación de los departamentos y servicios que han de llevarlas a cabo y de los sistemas de ejecución y plazos de realización, gozando de la “*declaración de urgencia*” a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954;

b) Sistemas de financiación de las obras y servicios, con especificación de las partidas presupuestarias que hayan de contraerse al efecto o, en su caso, propuesta de la suplementación y habilitación de créditos que fuese necesaria;

c) Modificaciones a introducir en la delimitación territorial de los Centros integrados en la Zona, motivadas por su expansión y por la más adecuada ordenación de los espacios intermedios;

d) Concesión, en su caso, de los beneficios que se determinen entre los establecidos en esta Ley para obras, actividades e

instalaciones relacionadas con el turismo a realizar en estos espacios o incluidos en el área de los Centros;

e) Proyecto de los Estatutos de la agrupación o agrupaciones forzosas de Municipios comprendidos en la Zona, que habrán de constituirse obligatoriamente para atender a los intereses turísticos comunes.

El plan será elevado a la Secretaría de Turismo para su examen que, de ser conforme, habilitará al Ministerio de Información y Turismo para elaborar una *propuesta de aprobación*, propuesta que será aprobada definitivamente por acuerdo del Consejo de Ministros⁶⁹⁰. En este acuerdo de aprobación, que deberá ser publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, se determinará el plazo dentro del cual los Ministerios de la Vivienda y de Obras Públicas deberán proceder a elaborar el correspondiente *Plan de Ordenación Territorial y Urbana de la Zona*, con sujeción a las necesidades y supuestos contenidos en el Plan de Promoción (arts. 15 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 52, 53 y 55.2 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

Por lo que se refiere al Plan de Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico Nacional, éste será elaborado –como se acaba de señalar– por el Ministerio de la Vivienda, sin perjuicio de la intervención de los demás Departamentos gubernamentales afectados (art. 54.1 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*)⁶⁹¹. El plazo para la elaboración de este Plan será establecido en el acuerdo aprobatorio del Plan de Promoción Turística de la Zona, de conformidad con los principios y normas de la legislación

⁶⁹⁰ Cfr. arts. 4 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 11 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

⁶⁹¹ Podrán participar en la elaboración de este Plan el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Educación Nacional (si en el área de la Zona existieren lugares declarados de *interés turístico, artístico o arqueológico*), y la Corporación Local o Entidad que hubiese instado la declaración de interés turístico de la Zona. Asimismo, el Ministerio de la Vivienda podrá solicitar del Ministerio de Información y Turismo la constitución de una *Comisión Interministerial de Turismo*, presidida por el Director General de Urbanismo e integrada por los Directores Generales de Carreteras y Caminos Vecinales y de Administración Local. Esta Comisión será la encargada de elaborar el Plan (art. 54 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

urbanística⁶⁹² (art. 55 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). Una vez elaborado, el Plan de Ordenación Territorial y Urbana de la Zona será remitido al Ministerio de Información y Turismo, quien lo unirá al Plan de Ordenación Turística y lo elevará a la Comisión Interministerial de Turismo para que sea objeto del informe referido en el artículo 16 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* en un plazo máximo de 30 días⁶⁹³ (art. 56 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). Tras la evacuación del citado informe, el Ministerio de Información y Turismo elevará el expediente –junto con la propuesta de Decreto declarando de *interés turístico nacional* la Zona y consiguiente aprobación del Plan de Ordenación Territorial y Urbana– al Consejo de Ministros para su aprobación⁶⁹⁴. En este Decreto se creará el cargo de *Comisario de la Zona*, como órgano gestor de ésta⁶⁹⁵ (art. 16 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 56 y 57 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*)⁶⁹⁶.

⁶⁹² Y respetando en todo caso cualquier otro plan urbanístico, monumental o de obras públicas ya aprobado que afecte a la Zona, teniéndose además en cuenta las servidumbres públicas impuestas sobre los inmuebles comprendidos en el ámbito de la futura Zona (art. 55.1 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁶⁹³ De no evacuarse en plazo, se entenderá la disconformidad de la Comisión Interministerial con la declaración de la Zona como de interés turístico (art. 56 *in fine* del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁶⁹⁴ Cfr. arts. 4 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 11 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

⁶⁹⁵ El Comisario de Zona tendrá la consideración de “Órgano gestor y de asistencia técnica” para el desarrollo de los Planes de ordenación de las Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional. Su nombramiento se hará mediante Decreto a propuesta de los Ministros de Gobernación e Información y Turismo, y recaerá sobre el Gobernador Civil de la Provincia en la que radique la Zona, salvo que la *magnitud* y *volumen* de sus problemas de promoción así lo aconseje, o cuando ésta abarque el territorio de dos o más provincias, en cuyo caso el Ministro de Información y Turismo podrá proponer para este cargo a una persona distinta que pueda ejercerlo con *plena dedicación* (art. 28 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). Sus funciones específicas serán: *a*) Actuar como órgano gestor y de asistencia técnica para el desarrollo de los Planes de Promoción y Ordenación de la Zona; *b*) Atender a la ejecución de las resoluciones emanadas del Ministerio de Información y Turismo relativas a los Planes de Promoción y Ordenación de la Zona; *c*) Emitir los informes y formular las propuestas precisas para la *mayor efectividad del aprovechamiento turístico de la Zona*; *d*) Instar la declaración de Centros de Interés Turístico en la Zona de su competencia; y *e*) Resolver las solicitudes en materia de concesiones, autorizaciones o licencias dentro de la Zona referentes a obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades por motivos o para fines turísticos (art. 14 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁶⁹⁶ Además, deberá determinarse expresamente los beneficios que se conceden para la ejecución de los proyectos de obras y servicios incluidos en los Planes de Promoción Turística y de Ordenación Territorial y Urbana de la Zona, las correcciones que sean precisas en las industrias existentes en el Centro a fin de acomodar su funcionamiento al interés turístico (señalando plazo para su cumplimiento), las industrias que deberán trasladarse por no ser técnicamente posible efectuar las correcciones necesarias para adecuar

c) La revisión de los instrumentos de planificación de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

Conforme a los artículos 59 a 61 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, los Planes de Promoción Turística y de Ordenación Territorial y Urbana de los Centros y Zonas poseen en principio una vigencia indefinida, aunque deberán ser revisados obligatoriamente cada 15 años. Únicamente cuando existiese una *circunstancia excepcional* debidamente justificada el Consejo de Ministros podrá decretar la revisión de los Planes antes del plazo referido⁶⁹⁷. Para poder entender que concurre una *circunstancia excepcional* será necesario, al menos, que sobre el particular haya recaído propuesta e informe favorable del Ministerio de Información y Turismo, tanto de oficio como a instancia de parte. El procedimiento para la revisión será el mismo que para su aprobación⁶⁹⁸, aunque sin necesidad del trámite de declaración del Interés Turístico Nacional (salvo que la revisión supusiese la afectación de una mayor extensión de terreno). En el caso de que la revisión de los Planes conllevara una reducción del ámbito territorial del Centro o Zona, así como correcciones, traslados o expropiaciones respecto de las industrias o actividades existentes, los perjudicados podrán acogerse a lo dispuesto en los artículos 73 a 80 y 85 y 86 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

su funcionamiento al interés turístico (con los beneficios a percibir por el traslado y el plazo para el mismo), las correcciones que hayan de efectuarse en los aprovechamientos ya existentes de bienes de dominio público estatal provincial o municipal dentro de la Zona (con el plazo de ejecución), la declaración de urgencia de las obras a realizar para la promoción turística de la Zona a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, la especificación de las partidas presupuestarias contraídas o de los suplementos y habilitaciones de crédito necesarios, y, finalmente, la determinación de los Departamentos ministeriales encargados de realizar las obras correspondientes (art. 57 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁶⁹⁷ Art. 20.2 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

⁶⁹⁸ Teniendo las nuevas obras, construcciones, instalaciones, servicios y actividades resultantes de la revisión el carácter de *obras incorporadas a los planes* a las que hace referencia el artículo 17.1 c) de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, con sus mismos efectos y beneficios, una vez se haya publicado la disposición en cuya virtud se apruebe tal revisión (art. 61 párrafo primero del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

c) La fiscalización de los instrumentos de planificación de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y las sanciones vinculadas a su incumplimiento.

El control e inspección del cumplimiento de las normas y *directrices* de los Planes corresponderá a los Comisarios de Zona –cuando se trate de Zonas o de Centro ubicados en su ámbito territorial– y a los Delegados Provinciales de Información y Turismo⁶⁹⁹ –cuando se trate de Centros aislados–, sin perjuicio de la facultad general de vigilancia y control que se reserva en todo momento el Ministerio de Información y Turismo, que recabará para sí con la forma y el alcance que estime oportuno en cada momento⁷⁰⁰; y de la facultad específica por razón de la materia que correspondan a cada uno de los departamentos interesados⁷⁰¹ que, en caso de adoptar cualquier resolución, deberán notificarla a los órganos concedentes de los beneficios, por si fuese procedente su supresión, con el consiguiente reintegro en tal caso (arts. 23 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 92 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*)⁷⁰².

⁶⁹⁹ Los Delegados Provinciales de este Departamento ministerial tendrán el cometido de cumplimentar y, en su caso, atender a la ejecución de las *directrices* y resoluciones emanadas por su Departamento, así como de los acuerdos de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos cuando éstas se refieran a Centros no enclavados en una Zona. Además, serán los encargados de recoger los proyectos y necesidades sobre promoción turística de los Centros *aislados* planteados por la Comisión Interministerial de Turismo, la Organización Sindical o cualquier otra entidad o persona, para someterlos a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos u otros órganos competentes (art. 30 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁷⁰⁰ El artículo 26.1 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* atribuye con a la Comisión Interministerial de Turismo, *en los casos en los que sea necesario*, el carácter de “Órgano coordinador” de las actividades derivadas de la aplicación y ejecución de los Planes de Promoción Turística y Ordenación territorial y Urbana, “*sin perjuicio de las facultades reconocidas en esta Ley a diferentes Órganos de la Administración central y Local y de las propias del Ministerio de Información y Turismo*”. Cfr. asimismo con el art. 13 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

⁷⁰¹ Así, por ejemplo, el artículo 27.1 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* atribuye a los Ministerios de la Vivienda y Obras Públicas –a través de sus Órganos competentes, y en concurrencia con las Corporaciones Locales– la vigilancia y el control *técnico* de las obras realizadas en ejecución de los Planes de Ordenación de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. Cfr. con el art. 16 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

⁷⁰² Estos cuatro órganos gozarán de las siguientes atribuciones: *a)* Inspeccionar la realización de las obras que integren los Planes del Centro o Zona, cuando lo tengan por conveniente, pudiendo entrar y recorrer libremente la totalidad de las edificaciones e instalaciones en construcción y solicitar cuantos datos, explicaciones y aclaraciones estimen pertinentes; *b)* Recibir informes de los titulares de las obras y de las empresas que las ejecuten con una periodicidad mensual, en los que se especificarán con todo detalle las realizadas durante el mes de que se trate incluyendo cualquier eventualidad de interés, así como el curso previsible de las obras en el futuro inmediato en relación con el Plan y los plazos establecidos. Además, deberá especificarse con todo detalle y precisión si las obras que se van ejecutando se ajustan totalmente

También podrán fiscalizar y vigilar el cumplimiento y ejecución de los Planes las Corporaciones Locales, que estarán obligadas a dar cuenta de las infracciones descubiertas al Comisario de la Zona o, en los casos ya habituales, al Delegado Provincial del Ministerio de Información y Turismo para la imposición de la correspondiente sanción. Además, las Corporaciones Locales serán *parte* en el expediente sancionador que se instruya al efecto, debiendo darles conocimiento de la resolución recaída al efecto⁷⁰³ (arts. 23.2 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 94 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

A este efecto, se entenderán infringidas las normas y directrices contenidas en los Planes cuando las obras, instalaciones, servicios y actividades desarrolladas *al amparo o como consecuencia* de aquéllos (arts. 24 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 95 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*):

- a) Se realicen de forma *defectuosa*;
- b) Se desvíen de los fines señalados⁷⁰⁴;
- c) No observen los plazos correspondientes, salvo caso de fuerza mayor debidamente acreditada⁷⁰⁵;
- d) En general, incumplan de forma concreta las normas y *directrices* contenidas en los Planes.

al Plan de referencia. Si en el Plan se hubiesen fijado plazos parciales para la realización de alguna obra, instalación o servicios y aquéllos no se hubieran cumplido, se relacionarán en este informe las no ejecutadas en plazo, las razones de la demora y las medidas adoptadas o a adoptar para subsanar, en lo posible, este defecto (art. 93 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁷⁰³ Las Corporaciones Locales gozarán asimismo de la facultad reconocida en la letra *a*) del artículo 93 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* (art. 94 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁷⁰⁴ Se considerará *desviación* de los fines propuestos aquella que se deduzca del examen de las normas y *directrices* y, en general, el proporcionar un destino distinto del previsto en el Plan a las obras, instalaciones y servicios, ya se trate de una desviación total o parcial (art. 96 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁷⁰⁵ La inobservancia de los plazos deberá entenderse referido no únicamente al incumplimiento del plazo final, sino también de cualesquiera plazos intermedios (art. 97 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

Los efectos derivados de los incumplimientos referidos de las normas y *directrices* contenidas en los instrumentos de planificación de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional serán esencialmente tres (arts. 25 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 98 a 105 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*):

a) En caso de realización *defectuosa*, cuando ésta fuese corregible el infractor estará obligado a realizar a su costa las rectificaciones oportunas, para lo cual el Comisario de Zona o, en los casos referidos, el Delegado Provincial del Ministerio de Información y Turismo le señalará un plazo *prudencial*, dentro del cual deberá llevar a cabo las rectificaciones exigidas, incurriendo en caso contrario en las sanciones que correspondan por causa de incumplimiento. Únicamente en caso de realización defectuosa dolosa será posible imponer una sanción.

b) Si los defectos no fuesen corregibles⁷⁰⁶, o se hubiese producido una *desviación* de los fines señalados, serán aplicables las siguientes sanciones:

b´) Multa dentro de los límites del artículo 102 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*⁷⁰⁷;

b´´) Suspensión y devolución, en su caso, de los beneficios concedidos;

b´´´) Reposición de las realizaciones por parte del infractor hasta una situación compatible con las prescripciones del Plan, fijando un plazo para ello, o ejecución del Plan a su costa;

⁷⁰⁶ A estos efectos, se considerará defecto *no corregible*, entre otros, aquel cuya corrección pudiera implicar *grave perjuicio* para los fines turísticos del Plan (art. 100 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁷⁰⁷ Las multas serán de la siguiente cuantía: a) Hasta doscientas cincuenta mil pesetas, correspondiendo su imposición al Ministro competente por razón de la materia; b) Hasta un millón de pesetas, siendo su imposición competencia del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro competente (art. 102 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). Para la imposición de las sanciones –en general– se tendrá en cuenta la conducta dolosa o culposa del infractor, su intervención en el hecho y la naturaleza o importancia de éste en relación con los fines del Plan, imponiéndose en todo caso al titular o titulares de las obras (arts. 103 y 104 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

b´´´) Sustitución del infractor en su actividad por cualquier particular que lo solicite y que, a juicio de la Administración pública, acredite la debida solvencia moral (¡!) y económica. En estos casos, en el precio de la enajenación forzosa se harán las deducciones que procedan por razón de los beneficios concedidos, fijándose tanto el precio de la enajenación como el importe de las deducciones por el Jurado Provincial de Expropiación.

c) Cuando se trate de la no realización de las obras en el plazo establecido al efecto se determinará la suspensión y devolución, en su caso, de los beneficios percibidos, así como la sustitución del infractor en la misma forma que en el apartado cuatro de la letra anterior.

D. Efectos de la declaración de “Interés Turístico Nacional”.

La declaración de Interés Turístico Nacional comprende una serie de importantes efectos para los destinos turísticos así declarados (arts. 17 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 62 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*):

a) *Ejecutoriedad inmediata* de los instrumentos de planificación de los Centros y Zonas aprobados;

b) *Obligatoriedad*, para la Administración pública y los particulares, del cumplimiento de las disposiciones sobre Ordenación Turística contenidas en los Planes;

c) *Otorgamiento*, por parte de los órganos competentes de la Administración central o local, de las autorizaciones y

licencias que se soliciten para la ejecución de las obras, construcciones, instalaciones, servicios y actividades previstos en los Planes;

d) Otorgamiento de las autorizaciones que procedan en relación a los bienes referidos en la letra siguiente, siempre que estén previstos en los Planes, y en las condiciones que en éstos se señalen;

e) Otorgamiento de la autorización exigida para la adquisición de bienes por extranjeros (exigida por la Ley de 23 de octubre de 1935, y sin perjuicio de las servidumbres y condiciones previstas en esta norma);

f) Otorgamiento de la autorización⁷⁰⁸ a la que se refiere el Decreto-Ley de 22 de marzo de 1962 para la adquisición de fincas rústicas por extranjeros en cuantía superior a la establecida por éste.

Las concesiones, autorizaciones y licencias citadas que tengan *motivos o fines turísticos*⁷⁰⁹ serán otorgadas⁷¹⁰, con carácter general, por el Delegado Provincial del Ministerio de Información y Turismo –cuando se trate de Centros *aislados*– o por el Comisario de la Zona –cuando se trata de un Centro dentro de la misma–. Por el contrario, cuando se trate de concesiones, autorizaciones y licencias por motivos o para fines no turísticos, y no se trate de instalaciones industriales, éstas se resolverán conforme a los trámites y ante los órganos determinados en la legislación sectorial vigente. A pesar de ello, tales autorizaciones

⁷⁰⁸ En todos estos casos de otorgamiento de autorizaciones y licencias no se eximirá del abono de las exacciones, tasas, cánones y derechos procedentes a los órganos correspondientes. Además, la efectividad de estas autorizaciones y licencias estará condicionada al *cumplimiento riguroso* por los interesados de las exigencias técnicas correspondientes, cuya determinación y vigilancia corresponde al órgano competente por razón de la materia (arts. 17.3 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 63 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁷⁰⁹ Se considerará motivo o fin turístico el ejercicio de aquellas actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 48/1963, de 8 de julio, *sobre competencia en materia turística*.

⁷¹⁰ El procedimiento establecido al efecto se encuentra regulado en los artículos 65 a 69 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

y licencias no podrán ser concedidas sin el previo informe favorable del Ministerio de Información y Turismo⁷¹¹.

Otros efectos de la declaración de Interés Turístico Nacional recaen directamente sobre las actividades ya existentes en el Centro o Zona y en el aprovechamiento de los bienes de dominio público estatal, provincial o municipal. Con respecto a las actividades existentes en el Centro o Zona, éstas deberán realizar las *correcciones* precisas en sus instalaciones para acomodar su funcionamiento al interés turístico. Si esto no fuese técnicamente posible gozarán, para su traslado, de los beneficios establecidos por la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional llegando, cuando ello fuese preciso, a su expropiación forzosa⁷¹². Las industrias que pretendan instalarse en un Centro o Zona de Interés Turístico deberán sujetarse a las prescripciones de sus respectivos Planes y, en todo caso, cuando el establecimiento de tales actividades pudiese resultar perjudicial para los fines turísticos, el voto fundado desfavorable del Delegado Provincial del Ministerio de Información y Turismo motivará la consulta del expediente a la Comisión Interministerial de Turismo (art. 18 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*)⁷¹³.

Por lo que respecta a los aprovechamientos de bienes de dominio público del Estado, Provincia o Municipios dentro de Centros o Zonas de Interés Turístico Nacional, éstos deberán hacerse compatibles con el interés turístico y, de no ser ello posible, procederse a su expropiación forzosa⁷¹⁴. Por el contrario,

⁷¹¹ Vid. arts. 70 a 72 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

⁷¹² El procedimiento previsto para la ejecución de las correcciones, traslados y expropiación forzosa de las industrias existentes en los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional se encuentra recogido en los artículos 73 a 80 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

⁷¹³ El procedimiento para la instalación de nuevas industrias en los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional se iniciará con arreglo a los trámites y ante los órganos determinados por la normativa sectorial vigente siendo en todo caso oída, con carácter previo a la resolución, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Cuando –como se ha referido– fuese necesario someter el expediente a la consulta de la Comisión Interministerial de Turismo, el encargado de remitirlo a este órgano en el plazo de 48 horas será el Secretario de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, acompañado de testimonio de particulares del acta correspondiente. Una vez evacuada la consulta, si ésta fuese desfavorable, resultará vinculante para el órgano al que le corresponda dictar la resolución, la cual será, por lo tanto, denegatoria. Si el informe fuese favorable el órgano competente por razón de la materia tendrá libertad para resolver lo que estime oportuno (arts. 81 a 84 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁷¹⁴ Vid. arts. 19.2 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 85 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

cuando lo que se pretenda sea el establecimiento de nuevos aprovechamientos sobre bienes de dominio público estatal, provincial o municipal, el órgano que tramite el expediente dará audiencia al Ministerio de Información y Turismo, a cuyo efecto notificará lo solicitado al Comisario de la Zona –si hubiese sido designado– o al Delegado Provincial del Ministerio de Información y Turismo correspondiente al lugar donde radiquen los bienes, para que en el plazo de 15 días informe sobre la compatibilidad del aprovechamiento en cuestión con el interés turístico. Si el informe emitido por el Ministerio de Información y Turismo fuese desfavorable resultará imprescindible la resolución del Consejo de Ministros, previo dictamen de la Comisión Interministerial de Turismo (art. 86 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

Otro de los efectos de las declaraciones de interés turístico se encuentra en el artículo 27.2 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, que obliga a que el Ministerio de Información y Turismo encomiende a la *Gerencia de Urbanización* del Ministerio de la Vivienda la adquisición de terrenos y su gestión urbanizadora con una serie de fines expresos:

a) Obtener terrenos y solares en condiciones económicas adecuadas que permitan la promoción de actividades turísticas;

b) Adquirir terrenos y urbanizarlos para el establecimiento de Centros Turísticos o de *elementos especiales* que por su situación o características resulte conveniente ejecutar directamente o mediante un régimen de concesión;

c) Adquirir terrenos cuyos propietarios no hubieren emprendido o seguido a ritmo normal las obras necesarias para su utilización conforme a los Planes de ordenación de los Centros y Zonas;

d) Adquirir, mediante expropiación forzosa, los terrenos o fincas de aquellos promotores que incumplan los compromisos

contraídos con arreglo a los instrumentos de planificación de los Centros y Zonas;

e) Adquirir, igualmente mediante expropiación forzosa, las instalaciones declaradas *incompatibles* con la ordenación urbanística aprobada.

Por último, los Centros y Zonas declarados de Interés Turístico Nacional serán objeto de *constante y específica* publicidad por parte de la Subsecretaría de Turismo, con la finalidad de difundir su conocimiento en los medios *adecuados* y atraer a las corrientes turísticas (art. 3 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

E. Beneficios de la declaración de “Interés Turístico Nacional”.

Aquellas personas que ejecuten en un Centro o Zona de Interés Turístico inversiones, obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con el turismo, al amparo o como consecuencia de sus instrumentos de planificación, gozarán de una serie de beneficios⁷¹⁵ (art. 21 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*):

a) Reducción de hasta un 50 % de los impuestos que graven:

a) los actos de constitución o ampliación de las sociedades que tengan como objeto directo y exclusivo la realización de inversiones, obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con el turismo dentro del Centro o Zona de que se trate;

⁷¹⁵ Beneficios que estarán contenidos en el Decreto aprobatorio de la declaración de Interés Turísticos Nacional (*vid.* arts. 13 y 16 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 48, 57 y 88 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

a´) los contratos de adquisición de terrenos comprendidos en el Plan de Ordenación del Centro o Zona;

a´´) las declaraciones de obra nueva.

b) La concesión de un régimen fiscal de amortización especial, sin limitaciones de ningún género durante los primeros cinco años;

c) Bonificación de hasta un 90 % en los aranceles aduaneros para la importación de maquinaria o útiles necesarios para las construcciones o instalaciones turísticas que no sean producidos por la industria nacional;

d) Preferencia para la obtención de créditos oficiales: en todos los proyectos elaborados con sujeción a los Planes se entenderá implícita la declaración de *excepcional utilidad pública*;

e) Derechos de uso y disfrute –en la forma que proceda– de los bienes de dominio público estatales y locales (exceptuando la adjudicación de estos derechos de las formalidades de la subasta);

f) Enajenación forzosa –en la forma autorizada por el Capítulo 1º del Título IV de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 y su Reglamento de desarrollo– de aquellos terrenos cuyos propietarios no hubiesen comenzado o *seguido a ritmo normal* las obras necesarias para su utilización conforme al Plan de Ordenación en el plazo de dos años.

Las solicitudes para la concesión de estos beneficios deberán ser presentadas ante los organismos competentes por razón de la materia, para lo que será requisito imprescindible adjuntar una *certificación acreditativa* de que la actividad a desarrollar por el solicitante se acomoda a las previsiones de los instrumentos de planificación de los espacios declarados de Interés Turístico

Nacional⁷¹⁶. Esta certificación será expedida por el Comisario de Zona –en caso de Zonas o de Centros enclavados en su Zona–, o por el Delegado Provincial del Ministerio de Información y Turismo correspondiente –en los supuestos de Centros aislados– (arts. 22 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 89 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). Tanto la tramitación de las solicitudes como su resolución definitiva será competencia de los organismos competentes por razón de la materia (art. 90.1 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*). En cualquier caso, el disfrute de los beneficios concedidos quedará estrictamente condicionado al cumplimiento de las normas y *directrices* contenidas en los respectivos Planes. Su inobservancia dará lugar a la aplicación de una serie de medidas previstas en la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (arts. 23 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y 91 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

F. Valoración crítica de la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

La normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional tuvo muy escaso éxito ya que, como señala PÉREZ FERNÁNDEZ⁷¹⁷, a pesar del enorme poder atribuido al Ministerio de Información y Turismo, la Ley 197/1963 no respondió en su aplicación a una planificación meditada que previese el asentamiento *integral* de la incipiente industria turística española. Esta Ley no conformó un modelo racional y coherente para el que sería primer motor del crecimiento económico nacional, primando las exigencias a corto plazo sobre

⁷¹⁶ Su no presentación producirá que no se de curso a la solicitud a la que deba acompañar (art. 90.2 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*).

⁷¹⁷ PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit*, pág. 91.

una auténtica visión de futuro. Recuerda ROMERO HERNÁNDEZ⁷¹⁸ que el desconocimiento que la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* mostraba del carácter integral de la ordenación del territorio encontraría su justificación en la necesidad de llevar a cabo *operaciones coyunturales de choque*, que en realidad no eran sino improvisaciones ocasionales de deterioros puntuales⁷¹⁹.

La finalidad fundamental de la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional era disponer de una base legal adecuada y suficiente para insertar el fenómeno turístico (mediante la creación de nuevas urbanizaciones turísticas y la ejecución de las infraestructuras necesarias para éstas y para los destinos ya consolidados, todo ello en base a un *plan*) en la ordenación territorial y urbanística preexistente, sin necesidad de vulnerar el Ordenamiento Jurídico vigente. Para HERRERA Y ESTEBAN⁷²⁰, las deficiencias de esta ley podrían explicarse –que no justificarse– en su larga y complicada tramitación parlamentaria, debido fundamentalmente a que se trataba de una norma que afectaba a competencias propias de otros Departamentos, con las dificultades que esta circunstancia plantea generalmente⁷²¹. Por esta razón, y a causa de la infinidad de

⁷¹⁸ SÁNCHEZ ROMERO, F., “Los conciertos urbanísticos atípicos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico* (RDU), nº 95, octubre-noviembre-diciembre, 1985, pág. 34.

⁷¹⁹ Subraya IVARS BAIDAL el hecho de que la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* fuese “[...] abiertamente criticada desde el punto de vista urbanístico porque suponía una acción territorial desarrollada a través de políticas sectoriales que ignoraban cualquier clase de estrategia territorial global, como la preconizada por la Ley del Suelo, porque estaba inspirada en la captación de flujos más que en la ordenación territorial y no atendía a sus repercusiones espaciales y porque creaba nuevas figuras de planeamiento [...] asimilable[s] a la figura del Plan Parcial de la Ley del Suelo, que podía permitir la aprobación de urbanizaciones turísticas en suelo rústico”. IVARS VAIDAL, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales... Op.cit.*, pág. 121.

⁷²⁰ HERRERA Y ESTEBAN, L., “Capítulo 3. La Expansión. 1962-1972”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, págs. 81 y 82.

⁷²¹ De estas dificultades da cuenta BAYÓN MARINÉ al recordar que esta Ley “[...] tuvo una difícilísima elaboración y tramitación. En realidad el equipo del Ministerio de Información y turismo elaboró un texto que asumía competencias del Ministerio de la Vivienda. Se buscó una fórmula para llevar a cabo casi subrepticamente planes de urbanismo en zonas o municipios concretos. Desde el principio el Director General de Urbanismo, Pedro Bidagor Lasarte, se opuso enérgicamente a la Ley. Argumentaba que la vigente ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (1956) ya incluía el planeamiento municipal general y parcial. Sólo el poder político de Fraga aduciendo la necesidad de crear instrumentos útiles que facilitarían la expansión de turística pudo sacar adelante una ley polémica en su nacimiento y mucho más conflictiva en su aplicación.”. BAYÓN MARINÉ, F., “Capítulo 12. Política turística”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pág. 340.

pactos, renunciadas y entregas necesarios para sacarla adelante, la Ley que se aprobó finalmente tenía muy poco que ver con la inicialmente propuesta. Los problemas de gestión posterior y la procelosa tramitación prevista para su funcionamiento⁷²² explicarían en gran parte el escaso número de espacios declarados de “Interés Turístico Nacional” (algunos de los cuales terminaron incluso renunciando a tal calificación) y el desinterés de los promotores privados, lo cual condujo a que la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* fuese utilizándose cada vez menos hasta llegar a una fase de completo *olvido* que duraría hasta su derogación definitiva.

Las principales deficiencias y equivocaciones de la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional se pueden sintetizar en los siguientes puntos⁷²³:

a) Absoluta prioridad del turismo de “*sol y playa*”, excluyéndose de su campo de actuación tanto los cascos urbanos –salvo en los casos excepcionales ya comentados– como las zonas rurales, y ello a pesar de que la mayoría de estaciones de esquí se plantearan y desarrollaran al amparo de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* y su normativa de desarrollo⁷²⁴;

b) Ausencia de una conexión correcta y de coordinación entre los agentes encargados de fomentar la expansión turística y los planificadores urbanísticos. Ya se ha señalado como, hasta al menos 1975 –cuando tiene lugar la reforma de la Ley del Suelo–, la planificación turística gozó de supremacía frente a la urbanística⁷²⁵, lo que permitió ordenar las playas y la zona

⁷²² VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit.*, pág. 261.

⁷²³ Principalmente PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit.*, pág. 91, completado con los autores citados a continuación.

⁷²⁴ ZARAGOZA ORTS, P., “Capítulo 5. Medidas administrativas. 1972-1982”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, págs. 128 y 129.

⁷²⁵ BLANCO HERRANZ distingue en este sentido dos fases o etapas en la vigencia de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*: una primera en la que sus instrumentos de planificación se imponían sobre la ordenación específicamente urbanística, lo que eliminaba *de facto* cualquier obstáculo para el desarrollo las iniciativas privadas de carácter turístico; y una segunda etapa, a partir de reforma de la Ley del Suelo acaecida en 1975, en la que la ordenación urbanística vuelve a ser preferente.

marítimo-terrestre mediante unos instrumentos distintos a los previstos en la Ley del Suelo, posibilitando la aprobación de urbanizaciones turísticas en suelo no urbanizable (que incluyeron porciones importantes de la zona de dominio público marítimo-terrestre y zonas adyacentes). Esto trajo como consecuencia el que se supeditase el desarrollo urbano racional a las necesidades perentorias de la actividad turística, generando importantes perjuicios tanto a nivel medioambiental/paisajístico como a nivel socioeconómico y urbanístico⁷²⁶. Los instrumentos de planificación ideados por la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* tenían unos plazos más breves que los previstos en la legislación urbanística, no definían su contenido urbanístico (densidad edificatoria, equipamientos, espacios libres, dotaciones públicas...etc), posibilitaban la actuación mediante expropiaciones forzosas, su plazo de ejecución se fijó en quince años, con independencia de las causas de revisión del planeamiento urbanístico general⁷²⁷, entre otras muchas *especialidades* que generaron innumerables problemas de todo orden a los Centros y Zonas declarados en esta época. Se trató, en definitiva, de una *ingerencia* de los intereses sectoriales – turísticos en este caso– en el planeamiento urbanístico⁷²⁸, agravado por el hecho de que se diese prioridad a las nuevas promociones turísticas sobre el otro objetivo perseguido por la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*: la corrección de los desequilibrios y deficiencias existentes en los destinos turísticos consolidados/maduros, más vinculado a la ordenación de territorio que el anterior⁷²⁹. En resumen, la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* será, por un lado,

⁷²⁶ Aunque los Centros gozaban en un principio de un porcentaje de espacios verdes sobre el total de las construcciones superior al reservado por la planificación urbanística ordinaria, así como mejores dotaciones deportivas, con las revisiones posteriores de los Planes se fue aumentando paulatinamente su densidad edificatoria. IVARS VAIDAL, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales... Op.cit*, pág. 122.

⁷²⁷ ZARAGOZA ORTS, P., “Capítulo 5. Medidas administrativas... Op.cit, pág. 129.

⁷²⁸ Como advirtió hace años el profesor SÁNCHEZ BLANCO, la incidencia urbanística de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* habría suscitado que fuese comparada por la doctrina “[...] a una segunda Ley del Suelo, con un sentido prospectivo del que carece el [...] Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, pero ello concurre de modo simultáneo, con una lamentable instrumentalización en función del sector turístico, de aspectos que tienen una sustantividad propia no doblegada por intereses sectoriales.”. SÁNCHEZ BLANCO, A., *La afectación de bienes al dominio público*, Instituto García Oviedo (Sevilla), 1978, pág. 209.

⁷²⁹ IVARS VAIDAL, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales... Op.cit*, pág. 121.

la primera norma legal del Ordenamiento jurídico español que se contraponen al planeamiento urbanístico (como planeamiento global) y, por otro lado, una norma que formaliza una ordenación urbana del territorio excluyente de cualesquiera otras planificaciones concurrentes sobre el mismo suelo, eliminando competencias urbanísticas y concentrándolas en el Ministerio de Información y Turismo⁷³⁰.

c) Los Planes Generales Urbanísticos elaborados durante este periodo tenían como objetivo principal, en la mayoría de casos, la legitimación *a posteriori* de la realidad urbana ya existente, y no la planificación del crecimiento urbanístico futuro;

d) La declaración de “Zona de Interés Turístico Nacional” suponía una serie de efectos en forma de ayudas económicas, subvenciones, créditos...*etc*, en los que se descuidaba el control efectivo tanto del proceso de concesión como de su ejecución posterior. En tal sentido, existió un verdadero desfase entre los proyectos recogidos en los Planes y los auténticamente realizados (así, por ejemplo, a finales de los años ochenta del siglo pasado únicamente se habían construido el 4,6 % del total de plazas alojativas turísticas previstas en los instrumentos de planificación de los Centros y Zonas declarados⁷³¹).

e) En la planificación de los espacios de Interés Turístico se otorgaba un papel excesivamente relevante a los promotores privados de obras, instalaciones y servicios de carácter turístico, que como “*personas interesadas*” podían instar la declaración de Centros y Zonas. Esto tendría como consecuencia que los criterios de localización de los Centros respondieran a los intereses de los promotores privados, limitándose la Administración pública a valorar las solicitudes y otorgar su autorización. De esta forma, las ventajas legales de las que disfrutaban en un principio los Centros fueron desapareciendo con el tiempo, quedando la declaración de Interés Turístico como un medio de revalorizar propiedades y obtener plusvalías al recibir un respaldo oficial a su

⁷³⁰ ZARAGOZA ORTS, P., “Capítulo 5. Medidas administrativas...*Op.cit*, pág. 129.

⁷³¹ IVARS VAIDAL, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales...Op.cit*, pág. 122.

imagen turística que, en condiciones normales, poseía una potencialidad turística limitada⁷³².

Aunque la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico pretendió alcanzar una serie de objetivos que redundarían en última instancia, y a través de la ordenación territorial, en el beneficio de unos espacios que en ese momento eran objeto de una atención especial por parte de los poderes públicos, lo cierto es que el resultado fue el contrario, generando la quiebra de todos los principios de la planificación territorial e invirtiéndose los valores de ésta, ya que las técnicas ideadas para la planificación urbanística general se desvirtuaron al ser utilizadas para la ordenación de un ámbito sectorial muy concreto, en este caso el turístico, produciendo su descrédito frente a la comunidad⁷³³. Además, los instrumentos previstos en esta normativa fueron empleados frecuentemente para incorporar terrenos pertenecientes a las playas y zona marítimo-terrestre al proceso urbanizador, lo que dio lugar a su privatización *de facto*, con olvido absoluto de su uso público y común por parte de la ciudadanía⁷³⁴, y con los efectos demoledores que estas prácticas generaron en el paisaje costero y en el entorno natural en general. Como ejemplos de esta *privatización* de porciones del dominio público (en ese caso marítimo-terrestre) podrían citarse los artículos 19 –que, como se señaló, exige que los aprovechamientos de bienes de dominio público estatales, provinciales y locales enclavados en un Centro o Zona se hagan compatibles con el interés turístico y, de no ser esto posible, se proceda a su expropiación forzosa– y 21 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* –que concede a las personas que, al amparo o como consecuencia de estos Planes, realicen en un Centro o Zona inversiones, obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con el turismo el beneficio de gozar de derechos de uso y disfrute, en la forma que proceda, sobre los bienes de dominio público pertenecientes al Estado y a las Corporaciones Locales–.

⁷³² IVARS VAIDAL, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales...* *Op.cit.*, pág. 122.

⁷³³ VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A., “La ordenación de playas...” *Op.cit.*, pág. 583.

⁷³⁴ *Ídem.*, pág. 585.

Pero esta *privatización* tiene un segundo efecto pernicioso: el marginar a las Corporaciones Locales en las decisiones a adoptar sobre sus bienes, haciendo depender tales decisiones de la compatibilización de los aprovechamientos preexistentes o, en la imposición de nuevos aprovechamientos, de la decisión del Ministerio de Información y Turismo, con el posterior acuerdo del Consejo de Ministros que derogará la normativa legal específica así como la normativa reglamentaria local, reduciendo de este modo un problema de tanta complejidad mediante su asimilación a las normas que regulan las limitaciones de las actividades industriales⁷³⁵.

Para IVARS BAIDAL⁷³⁶ –como para la mayoría de la doctrina actual– la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional no contribuyó a resolver los problemas de los destinos turísticos consolidados y, además, sus beneficios se circunscribieron a aquellos espacios declarados expresamente como de Interés Turístico, marginando a numerosas áreas que, a pesar de no contar con los requisitos para dicha declaración, poseían un enorme potencial de desarrollo turístico. Tampoco contribuyó a solucionar los desequilibrios generados por la implantación turística masiva en el litoral español, sirviendo por el contrario para clasificar una ingente cantidad de suelo turístico por encima de la demanda real y, en numerosos casos, con una deficiente integración de la estructura territorial y socioeconómica preexistente.

⁷³⁵ SÁNCHEZ BLANCO, A., *La afectación de bienes... Op.cit*, pág. 586. En el mismo sentido se puede citar al artículo 106 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, que, como se señaló *supra*, permite al Ministerio de Información y Turismo interesar de las Corporaciones Locales, en cuyas demarcaciones territoriales existan áreas susceptibles de ser declaradas de Interés Turístico Nacional, la promulgación de Ordenanzas tendentes a evitar la desaparición de las *especiales condiciones naturales* de dichas áreas o sus atractivos turísticos, con vistas a una futura declaración como Centros o Zonas. En este caso, la norma va un poco más allá, ya que no se refiere únicamente a terrenos pertenecientes al dominio público de las administraciones públicas, sino que su indefinición permite abarcar cualquier clase de terreno, incluso de propiedad particular, en base a una normativa de rango ciertamente insuficiente como es el reglamento local (Ordenanzas).

⁷³⁶ IVARS VAIDAL, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales... Op.cit*, págs. 121 y 122.

G. Similitudes y diferencias entre los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y los Municipios Turísticos: Estudio comparativo de sus elementos esenciales.

Al examinar la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional desde una perspectiva actual pueden formularse las siguientes preguntas: *¿es ésta un antecedente directo de la figura de los Municipios Turísticos? ¿Son los Municipios Turísticos los herederos de una tradición jurídica que nace con la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, o constituyen por el contrario una auténtica novedad en el panorama jurídico español?* Para contestar adecuadamente a estas preguntas resulta imprescindible analizar comparativamente los elementos esenciales de ambas figuras, teniendo siempre en cuenta que la regulación de la figura del Municipio Turístico no es en absoluto unitaria, ya que cada Comunidad Autónoma la ha configurado como ha estimado más conveniente, si bien es cierto que existen unos patrones generales comunes a todas las regulaciones de esta figura.

La primera similitud que se observa entre los Centros y Zonas y los Municipios Turísticos es el punto de partida de ambas regulaciones: la constatación de la existencia de graves problemas de saturación en los destinos turísticos consolidados. El objetivo perseguido por el legislador estatal y autonómico en ambos casos es frenar este proceso de degradación, que afecta principalmente a los recursos turísticos de los destinos *maduros*, intentando mantener el nivel de calidad de su oferta turística. Para ello se tratará de corregir los defectos y carencias existentes tanto en las infraestructuras como en los servicios públicos relacionados directamente con la actividad turística. En este sentido, tanto los instrumentos de planificación de los Centros y Zonas como los convenios a suscribir por los Municipios Turísticos contendrán previsiones al respecto. También existe *cierta* coincidencia entre algunos requisitos exigidos a ambas figuras para su declaración como tales. Aunque los requisitos para optar a la declaración de Municipios Turísticos son generalmente mucho más variados y

heterogéneos, suelen hacer referencia a las plazas turísticas existentes y a los servicios turísticos “adecuados” a su capacidad receptiva (en este segundo caso como *elemento de valoración*)⁷³⁷, requisitos ambos exigidos para la declaración de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional⁷³⁸.

Otras de las similitudes que pueden constatarse entre la regulación de los Centros y Zonas de Interés Turístico y la de los Municipios Turísticos es la capacidad de los Ayuntamientos para instar los respectivos procedimientos de declaración, aunque en el caso de Centros y Zonas esta facultad corresponde también a muchos otros órganos administrativos, además de a los promotores privados, algo inconcebible en la normativa sobre Municipios Turísticos. Por último, en ambos casos será una Administración superior desde el punto de vista territorial la encargada de otorgar la sujeción definitiva a ambos regímenes especiales, correspondiendo en el caso de Centros y Zonas a la Administración estatal y en el caso de Municipios Turísticos a la Administración autonómica.

Hasta aquí las principales similitudes entre ambas figuras. En cuanto a las diferencias entre Centros y Zonas y Municipios Turísticos, éstas serán mucho más evidentes y numerosas que las semejanzas:

a) Mientras que por su propia definición la declaración de Municipio Turístico coincide por regla general con su término municipal, en la normativa sobre *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* su extensión puede ser inferior (*Centros*) y superior (*Zonas*) a éste;

b) La normativa sobre *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* tiene entre sus objetivos prioritarios la orientación de

⁷³⁷ Vid. *ad exemplum* los artículos 2.1 a) y 3 b) del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, de *Municipios Turísticos*, modificado por el Decreto 70/2006, de 21 de marzo.

⁷³⁸ La normativa sobre *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* exige también una extensión superficial mínima, algo que por su propia naturaleza no exige la normativa sobre Municipios Turísticos, ya que esta figura, como su propio nombre indica, abarca la totalidad del término municipal del Municipio así declarado, con independencia de su superficie concreta.

los destinos turísticos incipientes para evitar que reiteren los errores cometidos por los destinos *maduros*, algo que resulta inviable en el caso de los Municipios Turísticos, cuyos requisitos excluyen aquellos destinos que carezcan de un alto grado de desarrollo turístico;

c) La declaración de *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* implica la elaboración de unos instrumentos de planificación que, aunque nominalmente *turísticos*, se ha comprobado que poseen un contenido eminentemente urbanístico. La declaración de Municipio Turístico no supone la elaboración de documento de planificación urbanística alguno, aunque éstos constituyan en muchos casos un *elemento de valoración* para su declaración;

d) Al hilo de la letra anterior, también debe señalarse que los denominados por la normativa reguladora de los *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* como “*planes de promoción turística*” no son realmente tales (en el sentido actual del término *promoción turística*)⁷³⁹, sino que contienen previsiones propias de la ordenación del territorio y del urbanismo; mientras que en la normativa sobre Municipios Turísticos sí que se prevé en algunos casos verdaderos mecanismos de promoción y comercialización turística de estos espacios⁷⁴⁰;

e) Una de las principales diferencias existentes entre Municipios Turísticos y Centros y Zonas de Interés Turístico, a la que se ha hecho mención ya en varias ocasiones, es al papel central que juegan los promotores privados tanto en el procedimiento para la declaración de los *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* como en sus efectos, siendo los principales beneficiarios de ésta a través de la concesión de

⁷³⁹ El único precepto que realmente se ocupa de la promoción turística de estos espacios es el comentado artículo 3 del *Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, que en todo caso es absolutamente independiente de los instrumentos de planificación de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

⁷⁴⁰ Uno de los ejemplos más paradigmáticos son los “*convenios para la competitividad y la comunicación*” previstos por la normativa valenciana (*vid.* arts. 18 y ss. del Decreto 71/2000, de 22 de mayo, que *aprueba el Reglamento regulador de los Convenios previstos en la Ley 3/1998, de 4 de mayo, de promoción y ordenación del turismo en la Comunidad Valenciana*).

autorizaciones y licencias, rebajas fiscales, expropiaciones forzosas, utilización del dominio público...*etc.* Por el contrario, en los Municipios Turísticos los efectos de la declaración tienen lugar entre Administraciones públicas, concediendo al sector privado un papel *marginal* o –incluso– inexistente;

f) Los principales efectos atribuidos a la declaración de un espacio turístico como *Centro* o *Zona de Interés Turístico Nacional* son dos: ordenación urbanística orientada al desarrollo turístico sostenible y concesión de beneficios de diversa índole para los promotores privados que ejecuten las obras previstas a tal fin. En cambio, el principal efecto vinculado a la declaración de Municipios Turístico es la financiación de sus servicios públicos relacionados con la actividad turística a través de convenios de colaboración con la Administración autonómica, sin dejar de lado la preocupación medioambiental, aunque ésta posea un carácter ciertamente secundario en comparación con aquélla (la conservación del entorno natural de los municipios candidatos se fomenta mediante su configuración como *elementos de valoración* para su declaración y, una vez declarados, mediante previsiones específicas contenidas en los convenios de colaboración);

g) La declaración de *Centros* y *Zonas de Interés Turístico Nacional* implica la adaptación de su industria preexistente a la actividad turística y, en caso de que resultar esto imposible –material o económicamente–, deberán trasladarse obligatoriamente a otras ubicaciones, indemnizando debidamente los gastos ocasionados tanto por las modificaciones necesarias como por la reubicación. La actual normativa sobre Municipios Turísticos ni quiere ni puede injerir en la actividad económica de los núcleos turísticos así declarados;

h) La normativa sobre *Centros* y *Zonas de Interés Turístico Nacional* obliga a la *Gerencia de Urbanismo del Ministerio* de la Vivienda a que adquiera terrenos para su transformación en suelo turístico. Por su parte, la normativa sobre Municipios Turísticos no contiene previsiones propiamente urbanísticas, aunque alguno

de sus aspectos sea utilizado como *elemento de valoración* para la declaración de éstos o tenga una incidencia –indirecta– en la configuración urbana del municipio⁷⁴¹;

i) Por último, la normativa sobre *Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* prevé la constitución forzosa de agrupaciones de aquellos municipios comprendidos en una Zona de Interés Turístico Nacional, con el objetivo de atender a sus *intereses turísticos comunes*; algo que no hace la normativa sobre Municipios Turísticos, respetuosa del carácter voluntario de las asociaciones de municipios (*vid. ad exemplum* art. 44 LRBRL).

Una vez analizadas las principales similitudes y diferencias existentes en la regulación de ambas figuras jurídicas, se puede concluir fácilmente que, aunque el legislador de 1963 y el actual autonómico parten de una misma situación fáctica y pretenden lograr el mismo objetivo, los caminos utilizados son radicalmente diferentes: la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional constituye una auténtica ordenación urbanística encubierta de los núcleos turísticos, que engloba los principales elementos ordenadores de ésta (mediante instrumentos de planificación que comprenden infraestructuras, servicios públicos, densidades de edificación, dotaciones comunes, zonas verdes, espacios libres, tipología constructiva, usos del suelo...*etc*) y un sistema de gestión instrumentalizado a través de promotores privados (a los que se *premia* con diversos beneficios de tipo fiscal, concesión de autorizaciones y licencias de edificación, uso privativo del dominio público...*etc*). Por el contrario, la normativa reguladora de los Municipios Turísticos tratará de compensar económicamente la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos por parte de este tipo de municipios, compensación que se pactará y plasmará mediante el

⁷⁴¹ Así por ejemplo, los “convenios para la adaptación de los Municipios Turísticos” (arts. 10 y ss del Decreto 71/2000, de 22 de mayo, que *aprueba el Reglamento regulador de los Convenios previstos en la Ley 3/1998, de 4 de mayo, de promoción y ordenación del turismo en la Comunidad Valenciana*) van a instrumentalizar la cofinanciación de proyectos que cumplan alguna de estas *premisas*: conservación de los recursos medioambientales, recuperación de tradicionales factores culturales, adecuación del producto turístico a las exigencias de la demanda a efectos de hacerlo más competitivo y susceptible de ser comunicado como un producto de calidad, viabilidad y evolución sostenible del sector turístico...*etc*, lo que tendrá una influencia, siquiera indirecta, en la configuración urbana del municipio.

mecanismo de los convenios de cooperación interadministrativa, que a su vez deberán contener obligatoriamente una serie de medidas que persigan los siguientes fines: conservar los bienes públicos y privados vinculados con la actividad turística, proteger los valores culturales e histórico-artísticos del municipio, preservar su entorno natural –incluyendo el paisaje–, mejorar los servicios públicos y las infraestructuras turísticas, aumentar la seguridad ciudadana, diversificar la oferta turística...*etc.*

Por todo esto puede considerarse a los Centros y Zonas de Interés Turístico Natural como un antecedente de los Municipios Turísticos desde un punto de vista exclusivamente *conceptual*, ya que en ambos casos el legislador va a delimitar un espacio geográfico con el objetivo de solucionar sus problemas estructurales vinculados con la actividad turística mediante la construcción de un régimen jurídico específico. Sin embargo, de ninguna manera pueden considerarse un antecedente de los Municipios Turísticos desde la perspectiva de los instrumentos y mecanismos empleados para solucionar tales problemas, como se ha podido comprobar a lo largo de este epígrafe. La utilidad del estudio de la normativa histórica sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional es grande ya que a través del análisis de sus aciertos, carencias y fracasos se puede corregir y perfeccionar la normativa sobre Municipios Turístico, evitando caer en los mismos errores que aquélla y mejorando la eficacia práctica de ésta.

CAPÍTULO IV: LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO TURÍSTICO.

I. Las Bases jurídicas del Municipio Turístico. El artículo 30 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La Constitución Española diferencia en su articulado entre Entes locales *constitucionalmente garantizados y obligatorios* y Entes locales *opcionales*⁷⁴². Los primeros son todos aquellos que el legislador ordinario está obligado a reconocer y regular, y son las Provincias y los Municipios (art. 137 CE) y, como forma peculiar de organización local para los archipiélagos balear y canario, los Cabildos y Consejos (art. 141 CE). Los segundos pueden ser creados potestativamente por las Comunidades Autónomas: las agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia (art. 141.3 CE) y de municipios limítrofes, sobre los que los Estatutos de Autonomía podrán establecer circunscripciones territoriales propias dotadas de personalidad jurídica plena (art. 152.3 CE). La Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, va a establecer el modelo general del régimen local⁷⁴³, atribuyendo el carácter de Entidades locales territoriales al Municipio, la Provincia y la Isla –en los archipiélagos balear y canario–; y de Entidades locales “no territoriales” a las Entidades de ámbito inferior al Municipio instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas en base al artículo 45 de esta Ley⁷⁴⁴, las *comarcas* u otras entidades

⁷⁴² BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración local...Op.cit.*, pág. 126.

⁷⁴³ Vid. sobre este tema DOMÍNGUEZ-ALCAHUD Y MONGE, J., “Tipología de los entes locales”, en *Organización territorial del Estado (Administración local): Jornadas de estudio*, Vol. I, VVAA, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 65 a 87; LANASPA SANTOLARIA, L. F. y SANZ, F., “Tipología y evolución de la población de los municipios españoles, 1900-2001”, en *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 13, 2005, págs. 30 a 39; o CANALES SERRANO, A. F., “Las lógicas de la victoria. Modelos de funcionamiento político local bajo el primer franquismo”, en *Historia social*, nº 56, 2006, págs. 111 a 130; entre otros.

⁷⁴⁴ Señala este artículo que “*Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.*”.

que agrupen a varios municipios –instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y sus correspondientes Estatutos de Autonomía–, las *Áreas Metropolitanas* y las *Mancomunidades de Municipios* (art. 3 LRBRL)⁷⁴⁵.

Este régimen *básico* para todo el territorio nacional no impide que existan Comunidades Autónomas con regímenes locales específicos (Navarra, País Vasco, Canarias y Baleares), ni que las Comunidades Autónomas introduzcan a través de sus Estatutos de Autonomía formas organizativas locales de carácter tradicional (como la *parroquia rural*, en el Principado de Asturias y Galicia) o más o menos novedoso (la *comarca* en Cataluña o Aragón). Sin embargo, el artículo 9 LRBRL dispone que sus normas de desarrollo que afecten a los Municipios, Provincias, Islas u otras locales territoriales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias de éstas con carácter *singular*, sin perjuicio de lo dispuesto por la propia LRBRL para los regímenes municipales o provinciales *especiales*. La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, interpreta este precepto descartando que éste suponga en ningún caso la imposición de un “[...] *uniformismo generalizado, ni la imposibilidad de regímenes locales especiales, sino que tan sólo veda el establecimiento de regímenes locales de carácter singular, es decir, con aplicación limitada a determinadas y concretas Entidades locales individualizadas por la propia norma. La prohibición de regímenes, de caso único, singulares o particularizados constituye por su propia naturaleza una norma básica, [...], y es además una garantía adicional de la propia autonomía local, que podría resultar disminuida a través de la creación de normas de caso único.*”.

⁷⁴⁵ También poseen la consideración de Entidades locales los *consorcios*, tal y como señala el Tribunal Supremo en su sentencia de 30 de abril de 1999, en la que sostiene que “*La circunstancia de que los Consorcios no vengán incluidos como entidades locales en el art. 3 LRBRL no impide [su] caracterización como ente local [...]. Es cierto que el artículo 107.2 del Texto Articulado parcial de la Ley 41/75 aprobado por Decreto 3046/77, atribuía a los Consorcios la condición de entidades locales, y que esta norma no se reitera en el art. 102 TRRL, pero ello se debe a que dada la amplitud de fines que pueden asumir los Consorcios, así como tomando en cuenta que pueden constituirse con entidades privadas sin ánimo de lucro, posibilidad que no admitía el artículo 17 del Decreto 3046/77, el TRRL no ha querido caracterizar a todos los Consorcios que puedan constituirse al amparo de su art. 110 como entidades locales, pero sin negarles tampoco tal consideración, permitiendo que en cada caso, según las circunstancias concurrentes, pueda determinarse si el Consorcio constituido es o no una entidad local.*”.

Volviendo un instante la vista atrás, el cambio del *antiguo al nuevo régimen* en España supuso una profunda reestructuración de su organización local. Frente a la estructura administrativa compleja y heterogénea característica del antiguo régimen⁷⁴⁶, los constituyentes reunidos en Cádiz en 1812 optaron –siguiendo el modelo francés surgido de la Revolución de 1789– por construir un régimen local homogéneo. Esta concepción de la organización territorial condicionará el régimen jurídico de las Entidades locales a partir de este momento, sobreviviendo durante casi doscientos años, hasta llegar a la actual Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Sin embargo, dicha homogeneidad no impide la existencia de regímenes municipales *especiales*, tal y como admiten los artículos 29 y 30 LRRL. El primero de estos dos preceptos regula la figura del “*Concejo abierto*”, que será aplicable a aquellos Municipios de menos de cien habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este régimen *singular* de gobierno y administración. También podrá solicitarse para aquellos otros municipios en los que su localización geográfica, la mejor gestión de sus intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable⁷⁴⁷. En el régimen del Concejo abierto, el gobierno y la administración municipales corresponderán a un Alcalde y una *Asamblea vecinal* compuesta por todos los electores. Su funcionamiento deberá ajustarse a los usos, costumbres y tradiciones locales, y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

⁷⁴⁶ Sobre este tema *vid.*, entre otros, MERCHÁN FERNÁNDEZ, A. C., *Gobierno municipal y Administración local en la España del Antiguo Régimen*, Tecnos, 1988; VILLAS TINOCO, S. L., “Poder y poderes en la ciudad del antiguo régimen”, en *Baética: estudios de arte, geografía e historia*, nº 21, 1999, págs. 355 a 382; PORRES MARIJUÁN, M^a R., “Élites sociales y poder local en el País Vasco durante el antiguo régimen: estado de la cuestión y perspectivas”, en *Élites, poder y red social: las élites del País Vasco y Navarra en la Edad Moderna*, MIZCOZ BEÚNZA, J. M^a (Coord.) *et al.*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 1996, págs. 101 a 118; o BUTRÓN PRIDA, G., “Élite local, poder y cambio de político en Cádiz, del antiguo régimen al liberalismo (1823-1835)”, en *El primer liberalismo en Andalucía (1808-1868)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2005, págs. 63 a 68.

⁷⁴⁷ Para establecer el régimen de *Concejo abierto* en este segundo caso será necesaria petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por parte de la Comunidad Autónoma (art. 29.2 LRRL).

Sin embargo, para el estudio de la figura del Municipio Turístico resulta de mayor importancia el artículo 30 LRBRL⁷⁴⁸. En este precepto, la LRBRL habilita a las Comunidades Autónomas para establecer regímenes municipales *especiales* en sus leyes sobre régimen local, respetando en todo caso el marco establecido por esta Ley. Pero no cualquier Municipio puede ser beneficiario de uno de estos regímenes especiales. La LRBRL limita esta posibilidad a los Municipios *pequeños* o de *carácter rural*, y también a aquellos que reúnan *otras características que lo hagan aconsejable*, citando expresamente a los Municipios de carácter histórico-artístico, o en cuyo término predominen las actividades *turísticas, industriales, mineras u otras semejantes*. Se trata, como se puede comprobar, de unos requisitos extraordinariamente laxos, funcionando a modo de *cláusula abierta* cuya determinación concreta corresponderá en todo caso al legislador autonómico. Este precepto es el punto de partida de la actual figura del Municipio Turístico, ya que permite a las Comunidades Autónomas construir regímenes especiales para aquellos de sus Municipios en los que predomine la actividad turística. La mayoría de Comunidades Autónomas aprovecharán esta posibilidad introduciendo previsiones al respecto en su normativa sobre régimen local, que serán desarrolladas posteriormente por sus leyes ordenadoras del turismo y su normativa de desarrollo.

Para BERMEJO VERA⁷⁴⁹, el fundamento último del artículo 30 LRBRL debe buscarse en la deficiente atribución de competencias sobre turismo que hace esta Ley a favor de los Municipios. Para este autor la previsión del artículo 25 m) LRBRL es excesivamente genérica, más en la línea de la legislación turística tradicional del Estado –como por ejemplo la Ley de 8 de julio de 1963, sobre competencias en materia turística– que en la línea abierta de forma *abstracta* por la Constitución. La LRBRL, consciente de la dificultad de cohesionar interés municipal y competencia turística creó esta “segunda vía”, aunque de forma un tanto *enigmática*. La primera

⁷⁴⁸ Sobre este artículo *vid.* la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, específica sobre este precepto.

⁷⁴⁹ BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios...*Op.cit.*, pág. 222.

norma autonómica que recogió esta posibilidad en su vertiente turística fue la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*⁷⁵⁰; y poco después haría lo propio la ley 8/1987, de 15 de abril, *Municipal y de Régimen Local de Cataluña* (arts. 69.1 c) y 72)⁷⁵¹. A partir de este momento la figura del Municipio Turístico sería recogida en multitud de normas autonómicas de carácter local, como la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, *de Administración Local de Navarra* (art. 34); la Ley 3/1991, de 14 de marzo, *de Entidades Locales de Castilla-La Mancha* (arts. 65 a 67); o la Ley 5/1997, de 22 de julio, *de Administración Local de Galicia* (arts. 90 a 92); entre otras.

Con base en estas previsiones, las Comunidades Autónomas darían a partir de 1995⁷⁵² un salto *cualitativo* al desarrollar estos regímenes locales *especiales* –apenas esbozados en las normas sobre régimen local– en sus leyes reguladoras del fenómeno turismo, en las que los Municipios Turísticos serían regulados de una forma mas o menos acabada, sin perjuicio de su ulterior perfeccionamiento por las normas de desarrollo de carácter infralegal. Tanto los regímenes locales *especiales* en materia turística previstos por la normativa autonómica sobre régimen local, como la concreta figura del Municipio Turístico regulada por las leyes autonómicas ordenadoras del turismo serán analizadas detenidamente en el epígrafe siguiente, dedicado a examinar el régimen jurídico de esta clase de Municipios.

⁷⁵⁰ Sustituida por la Ley 14/1990, de 26 de julio, *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*.

⁷⁵¹ Sobre esta norma *vid.* el comentario hecho por TUDELA ARANDA, J. (Coord.) *et al*, *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, 1997, pág. 222.

⁷⁵² Año de aprobación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, *de Ordenación del Turismo de Canarias*, que regula la figura del Municipio Turístico en su *Disposición Adicional Segunda*.

II. La regulación estatal del Municipio Turístico: La Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Como se acaba de ver, el artículo 30 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, únicamente habilita a las Comunidades Autónomas para establecer un régimen especial para aquellos Municipios en cuyo término municipal predominen las actividades turísticas. Nada más dispone este precepto. No proporciona ningún criterio o directriz que permita a las Comunidades Autónomas determinar con precisión cuando se cumple el supuesto de hecho, ni orienta sobre las consecuencias ni las características del citado régimen “especial”. La normativa estatal guarda absoluto silencio sobre este extremo hasta la aprobación de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, *Reguladora de las Haciendas Locales* (LHL)⁷⁵³, que es la primera norma estatal que recoge el concepto de “Municipio Turístico”⁷⁵⁴. El nuevo artículo 115 *quáter* LHL dispone que serán considerados Municipios Turísticos a efectos de su financiación aquellos Municipios que, encontrándose comprendidos en el ámbito subjetivo definido en el artículo 115 de esta Ley:

a) Tengan una población de derecho superior a los 20.000 habitantes;

b) El número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas *principales*, de acuerdo con los datos oficiales del último *Censo de Edificios y Viviendas*.

En cuanto a la previsión del citado artículo 115 LHL, dispone este artículo que “*Participarán en los tributos del Estado con arreglo al modelo descrito en esta sección los municipios no incluidos en el artículo 112 en esta Ley*”, es decir, no podrán ser declarados Municipios Turísticos con arreglo a este artículo

⁷⁵³ *Boletín Oficial del Estado* nº 311, de 28 de diciembre de 2002.

⁷⁵⁴ Así lo destaca la doctrina, como hacen, por ejemplo, RUIZ GARCÍA, E. y GUIA JULVE, J., “Financiación del Municipio Turístico y competitividad...*Op.cit.*, pág. 8.

aquéllos que ostenten la condición de capital de provincia o Comunidad Autónoma, o que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes⁷⁵⁵. Los Municipios Turísticos que cumplan estas condiciones participarán en los tributos del Estado a través de dos vías: a) Cesión de la recaudación de los impuestos sobre Hidrocarburos y las Labores del Tabaco⁷⁵⁶; y b) Participación en los tributos del Estado⁷⁵⁷.

La Ley 39/1988 fue derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, *que aprueba el Texto Refundido de la Ley*

⁷⁵⁵ LASARTE, ADAME, MARTÍN y RAMOS critican la regulación que hace la norma estatal de la figura del Municipio Turístico, llamando la atención sobre el hecho de que esta norma “[...] se promulga cuando ya existen una serie de leyes y decretos de las Comunidades Autónomas sobre ese mismo tema que, no obstante, en nuestra opinión, no han sido debidamente tenidos en cuenta por el legislador estatal. Obsérvese, primero, que no se hace ninguna referencia a la población de hecho, es decir, a la afluencia de turistas o visitantes sino sólo a la población de derecho. Tampoco se dice nada sobre el posible número de pernoctaciones. Además, por el juego de los artículos 112, 115 y 115 quáter, sólo podrán acceder a esa calificación aquellos cuya población de derecho esté entre 20.000 y 75.000 habitantes (siempre que no sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma); ello significa que quedarán fuera de esta financiación adicional tanto los municipios que no lleguen a 20.000 habitantes, entre los que se encuentran con frecuencia Municipios Turísticos conforme a la concepción de las normas autonómicas, como los superiores a 75.000 entre los que también es evidente que se incluyen Ayuntamientos que son inequívocamente turísticos y destinos habituales de la afluencia de visitantes. Nos limitamos ahora a señalar esta disparidad que desde el punto de vista financiero sólo podrá considerarse aceptable si hay vías de financiación paralelas para las Corporaciones Locales excluidas por causas de estos números mínimo y máximo de población de derecho. Por último, el precepto se refiere a las viviendas de segunda residencia sin hacer mención alguna a hoteles o alojamientos turísticos en general, lo que también provocará un problema de aplicación de la norma comentada, pues si nos atenemos a su literalidad podrán quedar excluidos Ayuntamientos con un parque reducido de segundas viviendas propiamente dichas, pero con una importante infraestructura de alojamientos turísticos. [...]”. En resumen, esta Ley “[...] No tiene en cuenta los habitantes de hecho, es decir, el número de turistas o visitantes, ni sus posibles pernoctaciones. Esta delimitación no responde debidamente a las normas autonómicas sobre la materia. Y por los criterios utilizados no comprende todas las posibles situaciones o características de una Corporación Local que deben llevar a su consideración como Municipio Turístico.”. LASARTE, J., ADAME, F., MARTÍN, J. y RAMOS, J., *Financiación de los Municipios... Op.cit*, págs. 20 y 21.

⁷⁵⁶ Disponía el artículo 115 quáter 3 LHL que “A cada uno de los municipios turísticos se le cederá el 2,0454 % de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas por los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco. A estos efectos, se entenderá por rendimiento cedido la recaudación líquida imputable a cada municipio por los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas. Las bases o rendimientos sobre los que se aplicará el porcentaje, así como el alcance y condiciones específicas de la cesión, se determinarán con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 112 ter y el artículo 113 ter, respectivamente. A los municipios turísticos les será de aplicación lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 112 bis”.

⁷⁵⁷ En este sentido, señalaba el artículo 115 quáter 4 LHL que “Una vez efectuado el reparto de la participación en los tributos del Estado en la forma dispuesta en el apartado 1 del artículo 115 ter, la participación individual de cada municipio turístico se reducirá en la cuantía resultante de evolucionar, con el índice definido en el apartado 2 del artículo 115 bis, la cuantía de la cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco calculada en el año base 2004 para dicho municipio. La participación en los tributos del Estado, reducida en la forma descrita en el párrafo anterior, se incrementará en la cuantía calculada de la cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco que corresponda para el año de que se trate.”.

*Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL)*⁷⁵⁸. Esta norma recoge la figura de los Municipios Turísticos en su artículo 125, que reproduce el mismo modelo que su antecesora. Tanto los requisitos para acceder a la condición de Municipio Turístico como el modelo “dual” de financiación⁷⁵⁹ son iguales que en la Ley 39/1988. Este modelo de financiación *dual* estará constituido, de un lado, por la cesión de parte de la recaudación de impuestos estatales y, de otro, por la participación ordinaria en los tributos del Estado. Los *Municipios Turísticos* recibirán el 2,0545 % de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas por los *Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco*. Para determinar la participación de los *Municipios Turísticos* en los tributos del Estado se utilizarán la reglas contenidas en el TRLHL (arts. 123 a 125) para los Municipios *ordinarios*, reduciendo su participación individual (conforme al art. 124.1 TRLHL) en la cuantía resultante de *evolucionar* (utilizando para ello el “índice de evolución” contenido en el art. 123.2 TRLHL) la cuantía de la cesión de la recaudación de los *Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco* calculada en el *año base –2004–* para dicho Municipio, e incrementando el resultado en la cuantía calculada de la cesión de la recaudación de los *Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco* que corresponda para el año de que se trate (art. 125.2, 3, y 4 TRLHL).

La nueva Ley reproduce por lo tanto los *errores y deficiencias* de su predecesora en materia de Municipios Turísticos, al fijar un modelo de financiación para éstos al margen de las normas autonómicas reguladoras de esta figura, y tomando como criterios para su determinación una serie de características que pueden calificarse como “parciales”, ya que tienen en cuenta sólo algunos parámetros, ignorando otros asimismo relevantes para la

⁷⁵⁸ *Boletín Oficial del Estado* nº 59, de 9 de marzo de 2004.

⁷⁵⁹ También gozan de un modelo de financiación *dual* los denominados “Municipios de mayor entidad” (art. 111 TRLHL): capitales de provincia o de Comunidades Autónomas, y Municipios que posean una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. Estas Entidades locales se financiarán, por un lado, mediante la cesión parcial de impuestos estatales y, por otro lado, mediante su participación en el llamado “*Fondo Complementario de Financiación*”, constituido mediante la participación en tributos del Estado.

configuración del Municipio Turístico, como el número de turistas y visitantes o el número de pernoctaciones en establecimientos de alojamiento turístico⁷⁶⁰. Además, como su predecesora, excluye a una gran cantidad de municipios en base a su población para los que no se prevé ningún otro régimen de financiación especial que compense su condición turística (fundamentalmente los Municipios menores de 20.000 habitantes). En el epígrafe siguiente se analizará la normativa autonómica reguladora del Municipio Turístico, en la que cada Comunidad Autónoma desarrollará su propio concepto de Municipio Turístico, siendo posible, a pesar de ello, identificar una serie de rasgos comunes en el régimen jurídico de esta figura a nivel autonómico⁷⁶¹.

⁷⁶⁰ Sobre esta cuestión, señalan RUIZ GARCÍA y GUIA JULVE que “[...] a) *La restrictiva delimitación establecida por la Ley para ser considerado municipio turístico hará que afecte a un número muy reducido de municipios. [...] La normativa no tiene en cuenta que [...] los municipios turísticos son esencialmente municipios pequeños.* b) *Por otro lado, para determinar si un municipio es turístico o no, la [...] ley sólo toma en consideración la vivienda secundaria. Olvida por lo tanto, la oferta de alojamiento turístico de la industria normalizada (Hoteles, campings y turismo rural) que se corresponde justamente con la que suele tener un mayor compromiso con el destino turístico y generar una mayor ocupación y riqueza.* c) *El nuevo sistema de participación sólo comportará mayores ingresos y por lo tanto les será favorable a los municipios que, de acuerdo con la ley, se consideren turísticos, siempre y cuando el crecimiento de los impuestos cedidos (hidrocarburos y tabaco) sea superior a la evolución de los ingresos tributarios estatales.*”. RUIZ GARCÍA, E. y GUIA JULVE, J., “Financiación del Municipio Turístico...*Op.cit*, pág. 9.

⁷⁶¹ Como señalan LASARTE, ADAME, MARTÍN y RAMOS, “[...] *Por todo ello, convendría articular un concepto omnicomprendivo de Municipio Turístico que atienda a los aspectos fiscales, de ordenación y al diseño y ejecución de las políticas turísticas.*”. LASARTE, J., ADAME, F., MARTÍN, J. y RAMOS, J., *Financiación de los Municipios...Op.cit*, pág. 54. Sobre esta idea se volverá más adelante, tras el análisis de la normativa autonómica sobre Municipios Turísticos.

III. La regulación de la figura del Municipio Turístico en la normativa autonómica.

A. Introducción.

Según GARCÍA MACHO⁷⁶², existen dos *vías* para definir y dar contenido a las competencias municipales sobre turismo. La primera de ellas consiste en la confección de un estatuto jurídico del Municipio Turístico a través de las normas de régimen local de ámbito autonómico⁷⁶³. La segunda *vía* es la que –de manera conjunta o no con la anterior– utiliza las normas autonómicas de ordenación del turismo para crear y ordenar el régimen jurídico de estos Entes locales. En este epígrafe serán analizadas aquellas Comunidades Autónomas que han regulado la figura del Municipio Turístico en sus leyes de ordenación del turismo⁷⁶⁴, haciendo puntual referencia a los eventuales regímenes *especiales* que para los municipios con un sector turístico relevante hayan previsto éstas en sus normas sobre régimen local⁷⁶⁵.

⁷⁶² GARCÍA MACHO, R. y RECALDE CASTELLS, A., (Dir.), PETIT LAVALL, M^a V. (Coord.) et al, *Lecciones de Derecho del Turismo...Op.cit*, pág. 38.

⁷⁶³ Así ocurre en la Comunidad Autónoma de Madrid, cuya Ley 2/2003, de 11 de marzo, de *Administración Local de la Comunidad de Madrid*, dispone en su artículo 41 que “1. El Gobierno, a petición del Municipio y previo informe de los órganos autonómicos competentes en materia de turismo y régimen local, podrá declarar Municipios turísticos aquellos que soporten, temporal o estacionalmente, un considerable aumento de población o reciban un flujo de visitantes que afecte a la viabilidad de los servicios municipales habituales. 2. La Comunidad de Madrid fomentará la constitución de Mancomunidades de Municipios para fines turísticos, así como la colaboración, coordinación y asistencia a los Municipios en los términos previstos en esta Ley y en la legislación autonómica sobre turismo. 3. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales [sustituída por el Texto Refundido de 2004], los Municipios turísticos podrán establecer tributos y recargos específicos.”.

⁷⁶⁴ PÉREZ FERNÁNDEZ recoge las normas autonómicas que han regulado la figura del Municipio Turístico por orden cronológico: “[...] - La Disposición Adicional 2^a de la Ley canaria 7/1995 - El artículo 8 de la Ley gallega 9/1997 - El artículo 53 de la Ley murciana 11/1997 - Los artículos 25 a 35 de la Ley valenciana 3/1998, desarrollada mediante el Decreto 71/2000, de 22 de mayo, regulador de los convenios de municipios turísticos - El artículo 39 de la Ley cántabra 5/1999 - Los artículos 6 a 8 de la Ley andaluza 12/1999, desarrollada mediante el Decreto 158/2002, de 28 de mayo - Los artículos 18 a 22 de la Ley catalana 13/2002 - El artículo 15 de la Ley aragonesa 6/2003.”. A las que habría que añadir el desarrollo de la Ley gallega por parte del Decreto 39/2001, de 1 de febrero, que refunde la normativa en materia de Consejo Gallego de Turismo, declaraciones de municipio turístico gallego y fiestas de Galicia de interés turístico. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Derecho Público del Turismo...Op.cit*, pág. 74.

⁷⁶⁵ Sobre estas normas opina BERMEJO VERA, J., que “[...] la vía para establecer con cierta eficacia, de un status y un estatuto para el Municipio turístico se encuentra en las leyes sectoriales reguladoras del turismo. [...] Es fácil observar en estas leyes provisiones más explícitas sobre las competencias de los municipios en la materia, aunque debe advertirse que los planteamientos competenciales se enmarcan en

B. Andalucía.

a) La ley 12/1999, de 15 de diciembre, sobre Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía. Conceptos generales.

La ley 12/1999, de 15 de diciembre, de *Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía* regula la figura del Municipio Turístico en el *Capítulo II* de su *Título II*. Esta Ley va a justificar en su preámbulo la regulación de tal figura señalando que su razón de ser no es otra que la ordenación del sector turístico y la efectiva prestación de los servicios públicos municipales en la Comunidad andaluza⁷⁶⁶, por esto “*Sin perjuicio de las especialidades que la legislación sobre régimen local, tanto estatal como autonómica, puedan introducir respecto a las distintas formas de organización*

*la tendencia tradicional a minusvalorar la capacidad de las Entidades locales en ordenación y gestión turística, cuando no en su puro y simple desapoderamiento competencial, al igual que había sucedido en la legislación estatal, que marginaba a los Municipios incluso en supuestos para los que resultaba legalmente indispensable la intervención de la entidad local. Semejante desconfianza, fructificada en el flagrante desapoderamiento competencial, influenciaba incluso a los órganos del poder judicial. Una conocida Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de Abril de 1966, llegó a decir que las carencias competenciales de los Ayuntamientos en materia turística, y el reconocimiento normativo a favor de la Administración estatal, no sólo tenía un fundamento normativo, sino estético, pues los Ayuntamientos «no por mala fe, sino por falta de gusto artístico, carecen de competencia que ha de reconocerse al Ministerio de Información y Turismo». Es verdad que esa orientación tradicional parece haber cambiado si se atiende a las leyes promulgadas por las Comunidades Autónomas en el ámbito del Turismo. [...] Algunas recientes Leyes autonómicas reguladoras del turismo [...] han sido más sensibles a la potenciación del ámbito competencial de los Municipios en materia turística. Así, por ejemplo, las Leyes autonómicas de ordenación general del turismo, del País Vasco, de 16 de marzo de 1994, de Canarias, de 6 de abril de 1995, de Galicia, de 21 de agosto de 1997, de Murcia, de 12 de diciembre de 1997, de la Comunidad Valenciana, de 21 de mayo de 1998, la de Cantabria, de 8 de mayo de 1999, y la de Andalucía, de 15 de diciembre de 1999, han optado por configurar al municipio turístico, mientras que otras han renunciado a esa caracterización, limitándose al reconocimiento de un ámbito competencial propio de las diferentes Administraciones, incluidos los Municipios. [...]”. BERMEJO VERA, J., “El régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit.*, págs. 229 a 231.*

⁷⁶⁶ En opinión de la profesora ILDEFONSO HUERTAS, citando a SUAY RINCÓN y DEL PINO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, “[...] Este concepto ya era introducido por la Ley de 7/1985 de Bases de Régimen Local en su artículo 30, concebido como una tímida salida a la rígida uniformidad de las normas reguladoras de la vida local. Según opinión que compartimos “en el fondo no se pretende aquí romper el equilibrio entre municipios, sino antes bien recomponer éste que aparece quebrado antes por la atribución a determinados municipios de determinadas cargas o responsabilidades adicionales”. De este artificio flexibilizador del régimen local ha hecho uso la Ley del Turismo andaluza en sintonía con su regulación respetuosa de la autonomía local. [...] la declaración de municipio turístico tiene unos efectos positivos al aliviar la carga financiera de esta tipología de entes locales, si bien, la Ley deja a los posibles convenios interadministrativos la concreción de dichos efectos y las oportunas medidas a adoptar por las administraciones implicadas”. ILDEFONSO HUERTAS, R. M^a, “Las políticas de turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), n^o extraordinario, Vol. II, 2003, págs. 188 y 189.

municipal, la Ley andaluza del Turismo no podía omitir el tratamiento de estos singulares municipios de nuestra geografía sin incurrir en el abandono de lo que es su propia razón de ser, velar por la ordenación y la efectiva prestación de los servicios municipales en estos pueblos y ciudades en los que la población turística efectivamente asistida excede, con mucho, del número de vecinos. Por ello, la declaración de Municipio Turístico implica la puesta en marcha de una acción de fomento por parte de la Junta de Andalucía de la que habrán de beneficiarse éstos, en el marco de una acción concertada de recíproco apoyo y compromiso”.

Efectivamente, la Comunidad Autónoma andaluza podía haber optado por utilizar la primera de las *vías* que se han comentado *supra*, que pasa por la regulación del estatuto jurídico del Municipio Turístico a través de su normativa sobre régimen local, lo que hubiera trasladado su regulación jurídica a otro Departamento de la Administración pública andaluza. Sin embargo, la Ley deja claro que si se ha utilizado la segunda de las *vías* planteadas es, en primer lugar, para velar por un funcionamiento adecuado y de calidad de los servicios públicos prestados por los Municipios Turísticos que estén directa o indirectamente relacionados con la actividad turística⁷⁶⁷, la “*razón de ser*” de la Ley, en aras de conseguir una cooperación efectiva entre ambas Administraciones territoriales para el fomento de dicha actividad en los Municipios Turísticos andaluces. Pero seguramente habrá otra razón, que no se expone de manera expresa en la Ley pero que sin embargo puede intuirse fácilmente del conjunto de artículos dedicados a este asunto tanto en la Ley como en el Reglamento sobre Municipios Turísticos, y que ya ha sido apuntada. La razón no es otra que mantener la “*unidad de acción*” en materia turística en lo que respecta al Municipio Turístico. Esta Comunidad Autónoma, como la mayoría de las

⁷⁶⁷ En este sentido, el *Plan de Turismo de Andalucía* incluye como parte de su *estrategia* para la calidad del sector turístico andaluz (“*estrategia*” nº 7) las declaraciones de Municipios Turísticos, señalando que dentro de esta estrategia estará “*En primer lugar la figura del Municipio Turístico, contemplada en el artículo 6. Su objetivo es el fomento de la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida, mediante una acción de fomento*”. “*Plan de Turismo de Andalucía*”, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* nº 9, de 15 de enero de 2004, págs. 1175 y 1176.

que prevén la figura del Municipio Turístico, pretende que toda actividad autonómica esté centralizada en un mismo Departamento, en este caso en la *Consejería de Turismo y Deporte*⁷⁶⁸ y demás órganos dependientes, sin que –en la medida de lo posible– participen otros distintos, para así conseguir la mayor *eficacia* posible en su actuación, evitando *disfunciones* y *duplicidades* innecesarias. Esto no sería posible si se dejase la elaboración del régimen jurídico de este tipo de municipios al departamento competente en materia de régimen local. Sólo en aquellos casos en los que resulte absolutamente necesaria la colaboración o coordinación interadministrativa –situación muy frecuente debido al carácter manifiestamente *horizontal* de esta materia– entrarán en juego los mecanismos de colaboración previstos en la Ley andaluza, centralizados a través de la figura del “*Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo*” (vid. arts. 5 y 11 de la Ley 12/1999).

Por otra parte, el preámbulo de la Ley andaluza también deja constancia de la novedad que supone la inclusión del concepto de “*población turística asistida*”. Como indica expresamente el preámbulo, “*En este punto, la Ley define, lo que constituye una novedad con respecto a las leyes autonómicas que hasta ahora se han ocupado del tema, el propio concepto de población turística asistida entendida como la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos del municipio pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico, admitiendo en su determinación diversos medios de prueba que serán objeto de tratamiento reglamentario*”. La Ley andaluza, de forma pionera, define un concepto fundamental para comprender toda la problemática –tanto *económica* como *social* o *ambiental*– de los Municipios Turísticos: el concepto de “*población asistida*”. Sin embargo esta definición no coincide con la nomenclatura seguida por gran parte de la doctrina científica que, como se ha comprobado, diferencia entre población *residente* o *de derecho*, *flotante* y *asistida*. La población *flotante* es aquella que disfruta

⁷⁶⁸ La denominación actual de este Departamento es *Consejería de Turismo, Comercio y Deporte*. En las páginas siguientes se utilizará la denominación contenida en la Ley 12/1999.

de los servicios proporcionados por el Municipio Turístico pero sin contribuir a su sostenimiento porque no reside de forma legal en tal Municipio, ya que se trata de personas que lo visitan por motivos turísticos, alojándose en segunda residencia de su propiedad o en cualquier otra modalidad de alojamiento turístico. Por su parte, la población *asistida* sería la suma de las poblaciones *de derecho* y *flotante*, siendo el conjunto total de personas que disfrutan de los servicios públicos del Municipio Turístico, con independencia de su lugar de residencia. Tomando como base esta terminología, la definición contenida en el preámbulo de la norma andaluza coincide más bien con el concepto de población *flotante*, y no con el de población *asistida*⁷⁶⁹. Más allá de la discusión puramente terminológica, que poco aporta a la solución de los problemas reales, hay que reconocer que la definición que contiene la Ley andaluza es un verdadero *hito* que ayuda a clarificar de una vez por todas un concepto que carecía de una *interpretación auténtica* en la normativa autonómica precedente. Además, con esta *interpretación auténtica* la Comunidad Autónoma andaluza pretende evitar que un concepto de tal trascendencia para la ordenación del turismo a nivel autonómico pueda ser definido jurisprudencialmente, lo que terminaría haciendo que una parte esencial del *sistema* creado para la regulación de los Municipios Turísticos terminase dependiendo de un agente “externo” a la propia Consejería competente en materia de turismo, en este caso el Poder Judicial, a través de la *interpretación jurisprudencial*

⁷⁶⁹ Sobre este tema *vid.*, entre otros, MARTÍN MORENO, J., “Turismo y población”, en *Sociología del turismo*, VVAA, Ariel, 2003, págs. 127 a 158; GONZÁLEZ, J. M., *Turismo y población en Canarias: ciclos de vida en los destinos de expansión complementaria*, Universidad de La Laguna/Geneto, 2003; BRUNT, P. y COURTNEY, P., “La percepción de los impactos socioculturales del turismo por la población residente”, en *Annals of tourism research en español*, Vol. I, nº 2, 1999, págs. 215 a 239; VIRUELA MARTÍNEZ, R. y DOMINGO PÉREZ, C., “Población extranjera en el País Valenciano: entre el turismo residente y la inmigración laboral”, en *Arxius de sociología*, nº 5, 2001, págs. 147 a 182; PATIÑO ROMARÍS, C. A., “Población flotante y ordenación territorial de los municipios turísticos litorales”, en *La dinámica geodemográfica protagonista del territorio: actas del VIII Congreso de la Población Española, Santiago de Compostela, 13 a 15 de junio de 2003*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2003, págs. 151 a 166; FULLANA COLL, A., “Evolución de la población de Menorca a finales del siglo XX: incidencia de la actividad turística en su desarrollo”, en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº 36, 2005, págs. 307 a 318; o CALLIZO SONEIRO, J., “El flujo turístico hacia las tierras de la Mancomunidad de Matarraña (Teruel, España): características de la clientela y demanda potencial”, en *Geographicalia*, nº 33, 1996, págs. 29 a 50.

generada en caso de que un posible conflicto termine solucionándose en sede judicial.

Por último, el preámbulo de la Ley andaluza se ocupa también de garantizar la *autonomía local*, proclamando que “*El respeto a la autonomía local preside la regulación de la Ley en este punto por cuanto que, con independencia de que la declaración de Municipio Turístico sea competencia del Consejo de Gobierno, la iniciativa para tal declaración debe partir, necesariamente, de los propios municipios afectados, siendo preceptivo el acuerdo plenario del ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. De este régimen se excluyen a las grandes ciudades que, por sus perfiles y características propias, deben ser objeto de específico tratamiento en el Plan General del Turismo*”. Efectivamente, se considera de forma unánime que la declaración de un municipio como *Turístico* es una manifestación de los *intereses propios* de los Entes locales (*vid.* art. 137 CE) que conforman el contenido de la *autonomía local*. Esta autonomía local es respetada desde el momento en que van a ser los propios municipios los que opten de forma voluntaria por la declaración de Municipio Turístico en base a los requisitos establecidos por la Ley andaluza y sus propias preferencias en política local. Por esta razón, el hecho de que un determinado municipio cumpla con los requisitos exigidos por la Ley andaluza para acceder a este régimen jurídico no lo convierte *automáticamente* en Municipio Turístico, ya que podrá *negarse* a participar en ese régimen especial. Para esto será suficiente con que no se promueva la votación por parte de ninguno de los grupos políticos que conforman el consistorio municipal o que, una vez votada su solicitud, no se alcance el *quórum* exigido por la Ley andaluza. La participación del *Consejo de Gobierno* andaluz, como órgano competente para conceder de forma definitiva el estatuto de Municipio Turístico, responde a la necesidad de que un órgano superior y –en principio– *independiente* de los intereses municipales vele tanto por el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa andaluza como por los intereses de la Comunidad Autónoma en su conjunto, como *intereses supramunicipales* que son y que

estarían *por encima* de la voluntad de los municipios andaluces considerados de forma independiente.

Tras analizar aquellas menciones que dedica el preámbulo de la Ley andaluza a la figura del Municipio Turístico, es el momento de analizar los artículos dedicados a esta cuestión de forma específica. Como se ha mencionado, los Municipios Turísticos están regulados en el *Capítulo II* del *Título II* (artículos 6 a 8) de la Ley⁷⁷⁰. Existe asimismo un Reglamento que va a desarrollar los artículos de la Ley andaluza dedicados al Municipio Turístico: se trata del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*⁷⁷¹, modificado recientemente por el Decreto 70/2006, de 21 de marzo⁷⁷², y que “[...] *tiene por objeto regular los requisitos, los elementos de valoración, el procedimiento, los efectos y la pérdida de la declaración de Municipio Turístico de Andalucía* (art. 1.1)”. Este Decreto se irá examinando de forma conjunta con el contenido de la Ley, ya que es complemento indispensable para articular de una manera efectiva las declaraciones contenidas en ésta⁷⁷³, ya que, por su propia naturaleza, no pueden descender al detalle en lo que a la regulación de la figura del Municipio Turístico se refiere. Esto es algo absolutamente lógico, ya que cualquier ley que pretendiese regular el fenómeno turístico dentro del territorio de una Comunidad Autónoma de forma exhaustiva y agotadora, ordenando todos y cada uno de los aspectos de una materia tan

⁷⁷⁰ Para RIVERO YSERN “la ley [andaluza] aborda con decisión uno de los más graves problemas de los municipios de nuestra comunidad, aquellos cuya especialidad radica en la presencia de una población flotante por motivos turísticos de diversa naturaleza que convierte en especialmente compleja la efectiva prestación de los servicios mínimos especialmente los de limpieza, policía, protección del medio ambiente, etc... Al hacerlo así, la ley utiliza la habilitación que le otorga el título que se considera prevalente en la regulación, esto es la ordenación y la promoción del turismo. Es cierto que la regulación puede afectar a otros títulos competenciales como puede ser el medio ambiente, o más específicamente, el Régimen local. [...] es consecuente, sin embargo, con la doctrina de nuestro Tribunal constitucional en el sentido de cuando son varios los títulos competenciales que inciden en la regulación de una materia ha de prestarse atención preferente al que suponga la regla más general, esto es, repetimos, al que sea objeto prevalente de la regulación”. RIVERO YSERN, J. L., “El Municipio Turístico”, en *Derecho y turismo. I y II Jornadas de Derecho Turístico*, AURIOLES MARTÍN, A. (Coord.) et al., Consejería de Deporte y Turismo de la Junta de Andalucía, 1998-1999, pág. 334.

⁷⁷¹ *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* nº 66, de 6 de junio de 2002.

⁷⁷² *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* nº 57, de 24 de marzo de 2006.

⁷⁷³ De hecho, como indica BERMEJO VERA: “En realidad, y salvo la exclusión de los Municipios con población superior a 100.000 habitantes (Disposición adicional primera de la Ley), el contenido del régimen de declaración de Municipio turístico se remite a los reglamentos. [...]”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit.*, pág.237.

completa, compleja e interrelacionada con otros sectores de la realidad jurídica como es la materia turística, tendría una extensión abrumadora y, lo que es mucho más importante, perdería su *función primordial*, que no es otra que fijar de una manera general, clara y fácil de reconocer las *bases y principios generales* que van a servir de *guía* a la actividad turística dentro de la Comunidad Autónoma andaluza, y que podrían quedar difuminados o, en términos gráficos, *sepultados*, por la maraña de preceptos que una regulación legal tan exhaustiva provocaría.

Pero existe además una segunda razón, común a la mayoría de sectores del Ordenamiento Jurídico, y que se asienta en la constatación de que la realidad es cada vez más *cambiante*, y lo hace cada vez a una mayor velocidad, lo que aconseja regular por Ley aquellos *principios* de cada materia de forma que sirvan de *base* a toda la estructura legal de un sector del Ordenamiento Jurídico, los cuales no se prevé que se modifiquen a corto o medio plazo a raíz de los cambios acaecidos en la realidad social, dejando para la regulación de rango infralegal aquellos aspectos más específicos, por centrarse en detalles técnicos, y que gracias a la mayor ductilidad de la normativa reglamentaria van a poder adaptarse a la realidad de forma mucho más rápida y eficaz.

Este Decreto también dedica sus primeras palabras a justificar la regulación del Municipio Turístico, declarando que “*La finalidad esencial de esta figura es la de fomentar la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de sus usuarios. A este respecto, conviene recordar que el artículo 12.3 del Estatuto dispone que la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus poderes, tendrá como uno de sus objetivos básicos el aprovechamiento y la potenciación de los recursos económicos de Andalucía en general y del turismo en particular, así como la consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción*”⁷⁷⁴. Esta previsión de la Ley del Turismo responde a la

⁷⁷⁴ En los *objetivos básicos* de la Comunidad Autónoma andaluza recogidos en el actual Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por referéndum el 18 de febrero de 2007, ha desaparecido cualquier mención a la actividad turística (art. 10). No ocurre así con los *Principios Rectores de las políticas públicas*. El artículo 37.1 del nuevo Estatuto andaluz dispone que los poderes públicos de esta Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo

necesidad de reconocer que el turismo es un fenómeno de masas que provoca importantes flujos económicos y, por tanto, se constituye especialmente en Andalucía en un recurso de primer orden, tanto económica como socialmente. A la Administración Local y, en concreto, a los municipios les corresponde prestar los servicios públicos necesarios, con empleo de cuantiosos medios humanos y materiales, para que durante el período en el que el turista permanece en el municipio pueda disfrutar de unos servicios adecuados”.

Las razones aducidas por el Decreto andaluz para justificar la regulación del régimen jurídico de estos municipios son varias, y aunque esencialmente *interrelacionadas*, no pertenecen todas al mismo *nivel* en relación a las diferentes Administraciones autonómicas con competencias en materia turística. Sistematizando rápidamente los motivos aducidos para la ordenación de los Municipios Turísticos, se va a alterar el orden expositivo utilizado por el reglamento en sus párrafos iniciales. La justificación quedaría así: el turismo es considerado por la Comunidad Autónoma andaluza como un recurso económico de primer orden, tanto a nivel económico como social, precisamente por ser una actividad de masas que reporta importantes flujos económicos. Para conservar este importante sector de la economía andaluza es necesario que los servicios públicos que se presten en esta Comunidad y, fundamentalmente, los prestados por los Entes locales posean un nivel de calidad que proporcione al visitante una experiencia *confortable*, que haga placentera su estancia en esta Comunidad Autónoma. Para conseguir este importante objetivo los Municipios se ven obligados a invertir cuantiosos medios humanos y materiales que afectan muy negativamente a sus ya de por sí escuálidas economías. En vista de esta situación, que puede afectar de un modo negativo a uno de los motores económicos de la Comunidad andaluza, la Administración autonómica, en base a la competencia atribuida por su Estatuto de Autonomía sobre la potenciación y el aprovechamiento de todos los recursos económicos existentes en la Comunidad –y el

10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores: “[...] 14º. El fomento de los sectores turístico y agroalimentario, como elementos económicos estratégicos de Andalucía.”.

turismo en particular–, va a configurar un régimen especial para aquellos municipios con una actividad turística relevante para el conjunto de la Comunidad, con el objetivo de contribuir económicamente al sostenimiento de unos servicios públicos municipales prestados en condiciones de calidad suficientes, que impidan que los ingresos por turismo disminuyan sensiblemente. Los conceptos *clave* van a ser, por tanto, los de “*calidad*” en la prestación de los servicios públicos con incidencia en el sector turístico y el turismo como “*recurso económico indispensable*” para la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Igualmente justifica la intervención reguladora de esta tipología de municipios por el *desequilibrio financiero* que la prestación de servicios públicos municipales a una población mayor a la *de derecho* genera en esta clase de Entidades locales. Por ello, “*para corregir o, al menos, paliar estos efectos el presente Decreto concreta los requisitos y el procedimiento para la declaración de Municipio Turístico*”. No vendría sino a reiterar lo dicho sobre este asunto al analizar la problemática económica del municipio turístico y la forma de solventar los problemas más importantes de esta clase de Entidades locales –común a la práctica totalidad de regulaciones autonómicas de este fenómeno–: el “*convenio de colaboración interadministrativo*” que compense la mayor onerosidad de los servicios municipales característica de los municipios turísticos.

Del análisis conjunto de ambos preámbulos se llega fácilmente a la conclusión de que el objetivo principal que el legislador andaluz pretende conseguir con esta figura es –aparte de la *sostenibilidad* y la corrección de *desequilibrios financieros*, objetivos ambos también muy importantes– el aumento de la *calidad* de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma andaluza. Dos claras muestras de ello serían sendos extractos del preámbulo del Decreto andaluz, en los que se señala que “*la finalidad esencial de esta figura es la de fomentar la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de sus usuarios*”, o cuando dice que “*también merecerán especial atención las actuaciones administrativas dirigidas a preservar y*

mejorar los recursos naturales disponibles con el fin de alcanzar una calidad ambiental óptima que posibilite un desarrollo sostenible y un nivel de protección del entorno natural y del medio ambiente, además de los servicios mínimos que debe prestar el municipio respecto a los vecinos y a la población turística asistida y los servicios específicos en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural y de protección civil y seguridad ciudadana y cuantos sean de especial relevancia turística”. Además, tanto el articulado de la Ley como el del Reglamento reconocen de manera expresa que el objetivo principal de ambos instrumentos normativos es el aumento de la calidad de los servicios turísticos municipales en la Comunidad Autónoma andaluza. Así, el artículo 6.2 de la Ley 12/1999 señala que “Constituye la finalidad esencial para la declaración de Municipio Turístico el fomento de la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida, mediante una acción concertada de fomento”. Y, de igual modo, el artículo 1.2 del Decreto declara que “La finalidad esencial de la declaración de Municipio Turístico es promover la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de sus usuarios mediante una acción concertada de fomento”.

La calidad es por ello el *eje* central sobre el que va a girar todo el contenido de esta norma y, de modo especial, la calidad de los servicios públicos turísticos de competencia municipal, debido a su *proximidad* con los usuarios turísticos. Los turistas necesitan disfrutar, para que su estancia sea satisfactoria, de una serie de servicios públicos que son, en su mayoría, de competencia municipal. Servicios públicos como la *limpieza viaria* o *de las playas, abastecimiento y depuración de aguas residuales, recogida de residuos sólidos urbanos, seguridad ciudadana, conservación del medio ambiente, información turística, transporte urbano...etc* son de obligada prestación por parte de los municipios y son los que, de manera casi exclusiva –aunque no única– van a conformar la percepción que tendrá el visitante de la visita a nuestro país. Por esta razón –ya apuntada en otras ocasiones– la Ley pone gran énfasis en la calidad de los servicios

públicos municipales⁷⁷⁵ o, lo que es lo mismo, en su adecuada financiación a través de acuerdos entre la Comunidad Autónoma y el municipio –o en palabras de la propia Ley: “*mediante una acción concertada de fomento*” –.

b) Concepto de Municipio Turístico. “Requisitos previos” para acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico y cálculo de la “población turística asistida”.

El primer artículo de la Ley andaluza dedicado a esta categoría de municipios es el sexto, en cuyo número uno se remite para su definición al desarrollo reglamentario de esta Ley: “*Se consideran Municipios Turísticos, y como tales podrán solicitar su declaración, aquellos que cumplan los criterios que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística*”. Aunque se remita para su concreción al desarrollo reglamentario, la Ley no renuncia a establecer las *bases* o *principios* irrenunciables que cualquier definición de rango infralegal de la figura del Municipio Turístico debe respetar. Estas condiciones insoslayables son la *población turística asistida* – sobre cuyo concepto ya se ha hablado–; el *número de visitantes* y la *oferta turística* municipal, tres conceptos desarrollados por el Decreto, que en todo caso deberá respetar su *contenido esencial*, sin regulaciones que por la vía de una interpretación *torticera* del espíritu de la Ley dejen sin virtualidad alguna estas tres exigencias de carácter irrenunciable.

⁷⁷⁵ En este sentido, el “Plan de Calidad Turística de Andalucía” apuesta por aumentar la calidad de los destinos turísticos andaluces, para lo que prevé la concesión de subvenciones a aquellas Entidades locales que proyecten instaurar algún *sistema de calidad turística* (ISO 9000 o 14000, Marca *Q* de Calidad Turística Española o cualquier otros sistema de calidad certificado mediante normas UNE y aquellos reconocidos expresamente por la Unión Europea), sobre la base de la Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de turismo.

El Decreto andaluz, sobre esta cuestión, va a contar con las previsiones de su artículo 2, que establece los condicionantes que deberán cumplir los Municipios que pretendan ser declarados *Turísticos*⁷⁷⁶. Para poder optar a tal declaración, señala su primer número que los municipios deberán poseer una población de derecho que exceda de cinco mil habitantes y no supere los cien mil, debiendo además cumplir con *alguno* de los requisitos que se relacionan en él⁷⁷⁷. Esta norma considera que los municipios que

⁷⁷⁶ Sobre el desarrollo reglamentario de estos requisitos previos advierte FERNÁNDEZ RAMOS que “A este respecto, el Decreto 158/2002, partiendo de los tres tipos de estancia temporal que menciona la Ley (visita, segunda residencia y alojamiento turístico), y siguiendo los criterios de la Ley de Galicia 9/1997 de Turismo –art. 8– diferencia tres tipos de destinos turísticos para acceder a la declaración de MT: primero, en orden al número de pernoctaciones en alojamientos turísticos; segundo, según el número de viviendas de segunda residencia; y, en tercer lugar, en orden al número de visitantes, requiriendo en cada caso unos mínimos en relación con los datos de la población de derecho del Municipio. Ahora bien, curiosamente, el Decreto 158/2002, obvia, a estos efectos, la noción de población turística asistida acuñada por la Ley 12/1999, fijando directamente los módulos para cada tipo de destino turístico, añadiendo además una cuarta posibilidad de combinación de dos tipos de destinos turísticos”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía. El Derecho a la carta”, en *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº 52, octubre-diciembre, 2003, págs. 58 y 59.

⁷⁷⁷ La redacción originaria del artículo 2 del Decreto 158/2002 contaba con un requisito más relativo a las segundas residencias: “b) Que, de acuerdo con los datos oficiales del último Censo de Edificios y Viviendas, el número de viviendas de segunda residencia supere al de viviendas principales del municipio, siempre que estas últimas sean más de quinientas”. Además, deba la posibilidad de ser declarados Municipios Turísticos a aquellos que alcanzasen con carácter acumulativo la mitad, al menos, la mitad de las exigencias contempladas en las letras a) (pernoctaciones) y c) (visitantes) del artículo 2. En la redacción original del Decreto andaluz las vías para acceder a la condición de Municipio Turístico que prevé la Ley andaluza eran dos. La primera de ella consistía en que un municipio andaluz cumpliera, de forma completa, cualquiera de los tres requisitos o posibilidades que se establecieron en el artículo 2 del Reglamento. La otra vía, mucho más interesante por su mayor complejidad, consistía en que un municipio podía acceder al estatuto jurídico de Municipio Turístico cumpliendo simplemente la mitad de los requisitos contenidos en las letras a) y c) de este precepto. Además, al señalar de manera expresa que debían cumplirse “con carácter acumulativo”, no le valía al Municipio con el cumplimiento de la mitad de los requisitos de la letra a) o c), de manera alternativa, sino que se hacía obligatorio que se cumpliera la mitad de las exigencias de ambas letras. Esta posibilidad flexibilizaba los requisitos establecidos en la letra a) del artículo 2, permitiendo que un municipio, aunque no alcanzase los niveles de ocupación turística que exigidos a lo largo de todo el año, pudiese acceder a la declaración de Municipio Turístico si alcanzaba el porcentaje exigido por este precepto durante al menos tres meses al año, computándose para esto la “media diaria mensual” que consiste, como establece expresamente el Decreto andaluz, en dividir el número de pernoctaciones turísticas producidas en un mes entre sus treinta días. Nada indicaba el Decreto sobre si los tres meses elegidos debían ser o no consecutivos, por lo que, en principio, nada obstaba para que tales meses perteneciesen a diferentes épocas del año aunque, debido a la “concentración temporal” tan característica de la demanda turística española, tales meses estarán por lo general concentrados en ciertas épocas del año⁷⁷⁷. Piénsese, por ejemplo, en los destinos turísticos de sol y playa, o en los centros de turismo de nieve o –aunque en menor medida, ya que su demanda se mantiene algo más constante a lo largo del año– en los destinos de turismo rural o de turismo activo, cuyos niveles de ocupación se suelen repartir fundamentalmente durante la estación invernal o durante la primavera-verano. En este sentido, el Plan de Turismo de Andalucía en relación a la estacionalidad de la demanda turística en la Comunidad Autónoma andaluza señala que “La demanda turística en Andalucía no se distribuye homogéneamente a lo largo del año, sino que se produce una fuerte concentración temporal. El 35% de los turistas que visitan la región lo hacen en el tercer trimestre del año, coincidiendo con las vacaciones estivales. Si se compara esa cifra con las del año anterior, se observa un ligero aumento de la concentración en el tercer trimestre a costa de los meses de invierno y primavera” (“Plan de Turismo de

excedan de los cien mil habitantes no encontrarán adecuada solución a sus problemas financieros y estructurales en el régimen jurídico previsto para los Municipios Turísticos. Por esta razón, cuando se trate de municipios de más población, que cumplan con los criterios establecidos en este Decreto, se actuará en ellos mediante *planes específicos* conforme a lo previsto en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía, para la “grandes ciudades”⁷⁷⁸.

Los *requisitos previos* que establece este artículo son los siguientes:

“a) *Que, de acuerdo con los datos oficiales elaborados por la Consejería competente en materia de Turismo, el número de pernoctaciones diarias en media anual (pernoctaciones/365) en los establecimientos de alojamiento turístico, de acuerdo a la*

Andalucía”, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA)*, número 9, de 15 de enero de 2004, pág. 1141). Esta segunda posibilidad favorecía enormemente a aquellos municipios andaluces que sufren una demanda fuertemente *estacional*. Estos municipios, que por desgracia son la mayoría en esta Comunidad Autónoma, estaban imposibilitados para acceder al régimen especial del Municipio Turístico de otro modo ya que su demanda no se mantiene constante a lo largo del año, concentrándose en unos pocos meses al año, reduciéndose a cotas muy bajas de ocupación turística durante la mayor parte de éste. Gracias a esta posibilidad, hoy desaparecida, este tipo de municipios podía utilizar los altos niveles de pernoctaciones turísticas durante el periodo estival –aproximadamente desde la segunda mitad del mes de Junio hasta principios de Octubre– o las vacaciones de *Navidad* o *Semana Santa* para gozar de la declaración de Municipio Turístico. Por su parte, la antigua letra *b)* del artículo 2 exigía que para poder acceder a la condición de Municipio Turístico era necesario que el número de viviendas de *segunda residencia* fuese superior al número de viviendas “*principales*” que existiesen en tal municipio. Esta posibilidad era de todo punto lógica, ya que los usuarios de este tipo de viviendas, aunque paguen los tributos municipales relacionados tanto con la posesión como con el uso de tales inmuebles, al no estar censados como *vecinos* en estos Municipios, no forman parte de la población *de derecho* de éstos y no se tienen en cuenta en los mecanismos de transferencia financiera del Estado o de las Comunidades Autónomas a los Entes locales. En el cómputo de este tipo de viviendas había que incluir las llamadas *viviendas turísticas*, tanto vacacionales como de alojamiento rural, y que fueron descartadas del apartado anterior por no tratarse oficialmente de establecimientos de alojamiento turístico. Para conocer el número de viviendas, tanto de *segunda residencia* como de “*principales*”, este precepto se remitía al más reciente de los *Censos de Edificios y Viviendas* existente. Pero no cualquier municipio que tuviese un número mayor de viviendas de segunda residencia que de principales iba a poder optar a la declaración de Municipio Turístico. Este artículo establecía un *umbral mínimo* para las residencias “*principales*”, que debían ser superiores a quinientas. La finalidad de la Ley andaluza era excluir de este proceso a aquellos núcleos de población de dimensiones reducidas que, a pesar de tener un número de segundas residencias como el indicado en esta letra, no tienen un número lo suficientemente relevante de pernoctaciones turísticas o de *visitantes* –ya que en estos casos cumplirían las condiciones de las antiguas letras *a)* o *c)* de este artículo, y eso sería suficiente para poder solicitar la declaración de Municipio Turístico–. Para esta Comunidad Autónoma en casos como estos no se estaba ante un problema de orden turístico, sino ante un problema municipal a resolver en otros ámbitos, como hace la nueva redacción del artículo 2 al excluir en su encabezado a los Municipios andaluces con una población inferior a los cinco mil habitantes o superior a los cien mil.

⁷⁷⁸ Párrafo cuarto de la exposición de motivos del Decreto 70/2006, de 21 de marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de Mayo, de Municipio Turístico*.

clasificación que de éstos efectúa el artículo 36.1 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, sea superior al diez por ciento de la vecindad del municipio, según la cifra del padrón municipal declarada oficial en el momento de la solicitud o que se alcance este porcentaje durante al menos tres meses al año, computándose para ello la media diaria mensual (pernoctaciones de cada mes/30).

b) Que el número de visitantes sea al menos cinco veces superior al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de treinta días al año. Para ello se acreditará el número de visitantes diarios mediante el conteo de las visitas diarias en el recurso turístico de mayor afluencia del municipio”.

Del análisis del primero de los preceptos que contienen los *requisitos previos* para la declaración de Municipios Turísticos – letra *a*– se extraen a su vez otras dos posibilidades diferentes para acceder a tal condición, ambas en función del número de *pernoctaciones turísticas* que tengan lugar en el municipio en cuestión⁷⁷⁹. Estas *pernoctaciones*⁷⁸⁰, aunque no lo aclaren expresamente ni la Ley ni el Reglamento, se entiende que son las que se realizan en los establecimientos hosteleros y similares, que son los únicos que llevan una contabilidad exhaustiva de las personas no residentes en un determinado Municipio que pernoctan en él. Estos establecimientos serán los *hoteles, apartahoteles,*

⁷⁷⁹ FERNÁNDEZ RAMOS apunta en relación con este primer *requisito previo* que “[...] el Decreto 158/2002, a diferencia de otras normas autonómicas no utiliza como criterio la oferta turística del municipio, y ello a pesar de que la propia Ley 12/1999 –art. 6.1– dispuso –como antes se indicó– que se consideran Municipios Turísticos, “aquellos que cumplan los criterios que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística”. No obstante, debe reconocerse que el criterio adoptado por el Decreto 158/2002 refleja con mayor fidelidad el grado de afluencia turística real al Municipio”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*, págs. 60 y 61.

⁷⁸⁰ MENÉNDEZ, TORRES y VALDÉS llaman la atención sobre los inconvenientes que supone el que –en otras Comunidades Autónomas– se utilice como referencia el número de turistas y no el número de pernoctaciones –como ocurre en Andalucía–. Para estos autores parece más adecuado computar en los *requisitos previos* el número de pernoctaciones que el de turistas, o al menos hacerlo de forma complementaria, pues podría darse el caso de un municipio en la que el número de turistas no sea elevado y, sin embargo, sí lo sea el de pernoctaciones. En ambos casos surgirá no obstante el mismo problema: encontrar un modo fiable y económico de computar los turistas/pernoctaciones en alojamientos privados/segundas residencias. MENÉNDEZ, J. M., TORRES, E. y VALDÉS, L., “El concepto de Municipio Turístico en la Legislación Española”, en el *V Congreso de turismo y tecnologías de la información y las comunicaciones, TuriTec*, Sistema de Información Turística de Asturias/Universidad de Oviedo, 2004, pág. 110.

*campamentos de turismo...etc*⁷⁸¹, pero lógicamente nunca los apartamentos en régimen de *arrendamiento por temporada* o las *segundas residencias*, en las que su nivel de ocupación es imposible de determinar de un modo fiable y preciso⁷⁸². En cualquier caso, el texto reglamentario se refiere de forma expresa a los *establecimientos de alojamiento turístico* “*de acuerdo a la clasificación que de éstos efectúa el artículo 36.1 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo*”⁷⁸³.

La letra a) exige que en los *datos oficiales* elaborados por la *Consejería de Turismo y Deporte* se refleje un número de *pernoctaciones turísticas*, a lo largo de todo el año –pero, como señala el Decreto, “*en media anual*”, es decir, dividiendo el número total de pernoctaciones al año entre trescientos sesenta y cinco días–, que tiene que ser superior en un 10 % al número de vecinos censados en el municipio, de acuerdo con las cifras que se recogen en el *Padrón Municipal* de manera oficial, y siempre en el momento en que el municipio interesado eleve la solicitud al Consejo de Gobierno para iniciar el procedimiento de declaración de Municipios Turísticos (*vid.* los arts. 4.4 y ss. del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*).

El segundo de los *requisitos previos* –letra b– parte del concepto, tradicional en la doctrina científica, de “*visitante*”. La figura del visitante es interpretada de forma *auténtica* por la propia norma reglamentaria, indicando en el último párrafo del artículo 2 que “*a los efectos del presente Decreto, se considera visitante a la persona que se desplaza a un lugar distinto al de su entorno habitual sin alojarse en ningún establecimiento turístico,*

⁷⁸¹ La Ley andaluza regula la tipología de *establecimientos turísticos* en su artículo 36 y ss.

⁷⁸² En relación con este tipo de alojamientos dice FERNÁNDEZ RAMOS que “[...] *no se incluirán en este apartado las pernoctaciones que tengan lugar en las llamadas viviendas turísticas, tanto vacacionales como de alojamiento rural. Además, debe entenderse se únicamente pueden computarse a estos efectos las pernoctaciones en establecimientos de alojamiento turístico regulares o legalizados, esto es los que cuentan con la preceptiva licencia municipal de apertura y están inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía –arts. 34.1 y 35.1 Ley 12/1999–, lo cual puede suponer un serio obstáculo en el ámbito rural, dado que la gran mayoría de las casas rurales en funcionamiento no están registradas oficialmente*”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*”, pág. 60.

⁷⁸³ Según el artículo 36.1 de la Ley andaluza, serán “*establecimientos de alojamiento turístico*” los “*a) Establecimientos hoteleros. b) Apartamentos turísticos. c) Inmuebles de uso turístico en régimen de aprovechamiento por turno. d) Campamentos de turismo o cámpings. e) Casas rurales. f) Balnearios.*”.

no siendo el motivo principal del viaje el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado”⁷⁸⁴. Esta modalidad turística tiene, como se ha comentado *supra*, una importancia fundamental en numerosos destinos turísticos españoles. Este tipo de turista, que visita un lugar durante el día para abandonarlo normalmente antes de que anochezca, sin pernoctar en él –ya que lo hace en poblaciones más o menos próximas– suele ser característico de destinos turísticos histórico-artísticos y culturales, cuya configuración permite su visita durante un máximo de diez a doce horas, sin necesidad de pasar la noche en él. Por el contrario, no suele ser habitual en los destinos turísticos tradicionales o *de sol y playa*, porque la finalidad de esta modalidad turística, que es fundamentalmente el *ocio* y el *descanso*, es muy difícil de alcanzar en períodos temporales tan exiguos, requiriendo un plazo mayor, de al menos un fin de semana. A pesar de ello, no se puede desconocer la realidad existente en numerosos Municipios Turísticos de la costa española que, por su relativa cercanía a núcleos de población de tamaño medio-grande, son utilizados por los habitantes de éstos para realizar actividades genuinamente turísticas en su litoral, sin pernoctar en ellos, ya que la cercanía con sus hogares hace que en numerosas ocasiones no se considere conveniente o *rentable* permanecer en ellos una vez finalizada la jornada de descanso, volviendo a su lugar de residencia. Este sería un caso de auténticos “*visitantes*” en destinos *tradicionales* de “*sol y playa*”.

⁷⁸⁴ Sin embargo, no toda la normativa autonómica coincide en definir al *visitante* como la persona que se desplaza a un lugar diferente al de su entorno natural *sin pernoctar en él*. Por ejemplo, la normativa valenciana utiliza de forma indistinta el concepto de visitante para referirse a personas que se desplazan a lugares diferentes a su entorno natural con independencia de que *pernocten* o no en ellos (*vid.* artículo 25 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de *Promoción y Ordenación del Turismo en la Comunidad Valenciana*). El concepto andaluz de *visitante* coincidiría en cuanto a su contenido con el de *excursionista*, utilizado por la doctrina como concepto equivalente. Sobre estos conceptos *vid.*, entre otros, DE LA CALLE VAQUERO, M., “Las ciudades históricas como destinos turísticos: patrimonio cultural y sistema de acogida local”, en *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, nº 36, 2001, págs. 116 a 123; en la misma publicación GARCÍA HERNÁNDEZ, M^a, “Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes en conjuntos monumentales: el caso de la Alhambra”, págs. 124 a 137; y de la misma autora “Turismo y medio ambiente en ciudades históricas: de la capacidad de acogida turística a la gestión de flujos de visitantes”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 20, 2000, págs. 131 a 148; VVAA, *Estudio de visitantes en museos: metodología y aplicaciones*, Trea, 2000; o LOBO MONTERO, P., “Promoción y comercialización turística de las ciudades históricas españolas”, en *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, nº 36, 2001, págs. 150 a 169.

Resulta interesante también el último inciso de la definición de la figura del visitante, donde se advierte que no podrá ser “[...] *el motivo principal del viaje el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado*”, y ello por la sencilla razón de que gran parte de la doctrina actual considera que el turista tiene que acudir a los lugares que visita por una causa exclusivamente *vacacional* o de *ocio* en general, pero nunca por motivos *económicos* o *laborales*. Y esto es *razonable*, ya que un municipio que soporte una gran cantidad de visitantes por razones diferentes a la actividad turística tendrá sin duda numerosos problemas, muchos de ellos similares al de los destinos turísticos (por ejemplo las *zonas metropolitanas*), pero que deberán ser resueltos utilizando otros mecanismos o figuras jurídicas, nunca a través de la figura del Municipio Turístico, concebida para poblaciones cuya actividad predominante sea la turística.

Volviendo al análisis de la letra *b)*, ésta va a exigir a los Municipios que pretendan ser declarados *turísticos* que soporten un número de *visitantes* como mínimo cinco veces mayor al de *vecinos*. Por lo tanto, para un municipio andaluz de tamaño medio, con una población de cincuenta mil habitantes, necesitará tener, al menos, doscientos cincuenta mil visitantes al año para ser candidato a Municipio Turístico. Pero las exigencias de este artículo no terminan aquí. Este precepto también obliga a que tal número de visitantes anuales se encuentren repartidos “*en al menos más de treinta días al año*”. Este requisito pretende excluir de la categoría de Municipio Turístico lugares que concentran tal cantidad de visitantes en unos pocos días al año. Se trata en la mayoría de los casos de municipios que cuentan con eventos *culturales, religiosos, festivos o deportivos* que atraen un gran número de visitantes y que no se corresponden con la cantidad de visitantes que acuden a estos lugares durante el resto del año, cuando no existen en el municipio otros recursos turísticos de relevancia. En el caso de la Comunidad Autónoma andaluza abundan los ejemplos, como la *Semana Santa* sevillana, la *romería de El Rocío* o los *carnavales de Cádiz*, así como numerosas festividades en municipios medianos y pequeños durante el período estival, en los que la población visitante llega

en algunos momentos a superar ampliamente el umbral fijado por el Decreto andaluz. La Ley considera en estos casos que se trata de problemas *puntuales*, durante cortos períodos de tiempo, que no responden al *espíritu* del concepto de Municipio Turístico, ni a los problemas que en éstos se plantean, como por ejemplo el mantenimiento de la estructura de servicios públicos durante el resto del año.

El método para el *cómputo* de los visitantes también se contiene en este precepto. Señala a continuación su letra *c)* que para contabilizar tales visitas se utilizará la técnica del “*conteo diario*” en el *recurso turístico de mayor afluencia*. En este caso, habrá que determinar en primer lugar de qué recurso se trata (cuestión de fácil resolución en la mayoría de los supuestos) y posteriormente proceder a establecer un sistema fiable de recuento diario de visitantes, que será relativamente fácil en aquellos municipios que disfruten de recursos turísticos de carácter histórico-artístico o cultural en los que se contabilice de algún modo el número de visitantes que acceden a ellos (por ejemplo la *Alhambra* de Granada) o estén concentrados en un ámbito espacial relativamente reducido; y algo más complicado cuando se trate de recursos turísticos naturales, como por ejemplo los municipios costeros, en los que, aparte de contabilizar de manera diaria a sus usuarios, habría que distinguir –al menos de un modo *aproximativo*– a los residentes *de derecho* de los meros *visitantes*⁷⁸⁵.

Como se ha señalado, el Decreto 70/2006, de 21 de marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de Mayo, de Municipio Turístico*, eliminó la posibilidad de acceder a la declaración de Municipio Turísticos por la vía de las *segundas residencias*. La razón para suprimir esta vía estaría en la propia experiencia del ejecutivo andaluz, que pondría de manifiesto que

⁷⁸⁵ “[...] Ahora bien, si el recurso turístico no es de titularidad municipal, los datos requeridos no serán detentados por el Municipio, y si, además, el recurso es de titularidad privada, el ayuntamiento no podrá exigir su expedición, por lo que precisará de la colaboración voluntaria del titular del mismo. Por lo demás, cabe plantearse la razón de la restricción del criterio a un único recurso turístico. Aquí ha podido pesar la consideración según la cual el mismo visitante acude a los principales recursos turísticos del Municipio, de tal modo que se duplicarían artificialmente las cifras de visitantes.”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*, pág. 62.

no en todos los casos puede concebirse el fenómeno turístico como causa del exceso de segundas residencias, ya que existen otras circunstancias, al margen del turismo, que motivan este crecimiento. Por tal razón, no debe configurarse este exceso como circunstancia habilitante de la declaración de Municipio Turístico, sin perjuicio de que su impacto en la *población turística asistida* sea tenido en cuenta en la cuantificación de los convenios que celebre con la Administración autonómica. Lo que pretende la modificación operada en el Decreto 158/2002 es, en este caso, vincular la declaración de Municipio Turístico únicamente a aquellos fenómenos que tengan su causa *exclusivamente* en la actividad turística⁷⁸⁶.

Una vez que se conocen cuáles serán los “*requisitos previos*” que deberán de concurrir necesariamente en los Municipios que pretendan optar a su declaración como Municipios Turísticos, es posible agruparlos fácilmente en dos *categorías*⁷⁸⁷:

a) Municipios cuya población turística es mayoritariamente *no propietaria*, residentes en *alojamientos turísticos*; categoría que, según la propia Ley andaluza, se compone de establecimientos hoteleros y *similares*.

⁷⁸⁶ Párrafo cuarto de la *Exposición de Motivos* del Decreto 70/2006, de 21 de marzo.

⁷⁸⁷ A la que se sumaba, antes de la reciente modificación operada en el Decreto 158/2002 una tercera categoría de Municipio Turístico: Municipios con un turismo eminentemente *residencial*, por contar con un número de *segundas residencias* considerable (antigua letra *b*) del artículo 2). Los municipios, como se ha señalado, debían –y deben– cumplir de modo íntegro alguna de las tres posibilidades que establece el artículo 2, pero también existía una segunda posibilidad. Esta posibilidad consistía en el cumplimiento solo parcial de los requisitos contenidos en la letra *a*) y antigua letra *b*) del artículo 2. Más concretamente, era necesario el cumplimiento de *ambos* requisitos –con carácter *acumulativo* dice la Ley–, aunque sólo fuese al cincuenta por ciento, no siendo posible cumplir la mitad de sólo uno de los requisitos. Así, un Municipio que, por ejemplo, tuviese una cantidad de pernoctaciones turísticas anuales que únicamente fuesen superiores en un cinco por ciento a su población *de derecho* –o durante los tres meses de mayor afluencia turística– y además tenga un número de *visitantes* superior en dos veces y media al número de sus *vecinos*, podía optar perfectamente a la declaración de Municipio Turístico. Esta posibilidad se le concedía en base a su demanda turística *mixta*, cuyos diferentes componentes no son capaces de llegar por separado al umbral establecido en las letras comentadas, pero que unidas confieren al municipio unos caracteres tales que para el legislador andaluz lo hacen perfectamente acreedor de méritos suficientes como para acceder al régimen jurídico especial que conforma la declaración de Municipio Turístico. En base a esta última posibilidad se podría incluso deducir una cuarta *categoría* de Municipio Turístico andaluz. Se trataría de un Municipio que tiene una demanda turística mixta, compuesta a partes iguales por *turistas* y por *visitantes*, soportando, por tanto, unos niveles considerablemente altos tanto de estancias turísticas medias y largas, en el primer caso, como de estancias cortas, inferiores a un día, en el segundo de ellos.

b) Municipios con una demanda turística fundamentalmente “*excursionista*”, ya que reciben un número de *visitantes* capaz de configurar por sí solo su realidad como destino turístico.

Se conocen ya cuáles son los requisitos del artículo 2, pero no son los únicos *requisitos previos* que establece el Decreto⁷⁸⁸. Si se interpreta *sensu contrario* el artículo 1.3 se comprobará que existe un *requisito previo* más que los que establece el artículo segundo: solamente podrán solicitar la declaración de Municipio Turístico aquellos que tengan una población de derecho inferior o igual a cien mil habitantes. En la redacción original del Decreto 158/2002 éste era el único precepto que establecía límites poblacionales a los Municipios andaluces interesados en solicitar la declaración de Municipio Turístico. Sin embargo, como se ha visto *supra*, la nueva redacción dada al artículo 2.1 por el Decreto 70/2006, de 21 de marzo, fija unos límites mínimos y máximos de población para los municipios interesados en solicitar esta declaración: más de cinco mil habitantes y menos de cien mil. Como también se ha señalado ya, los municipios andaluces que, aun cumpliendo los requisitos exigidos en este Decreto, superen los cien mil habitantes, quedarán excluidos de su régimen jurídico, siendo objeto de un tratamiento específico por parte de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía: el “Programa de Grandes Ciudades” del *Plan General de Turismo de Andalucía*⁷⁸⁹.

Con respecto a los Municipios con una población inferior a los cinco mil habitantes, ni la Ley de Turismo de Andalucía ni el Reglamento 158/2002 indican cual será el tratamiento que reciban aquellos Municipios andaluces que, a pesar de no alcanzar el mínimo poblacional exigido, cumplan con los requisitos para ser

⁷⁸⁸ Además, apunta FERNANDEZ RAMOS que “[...] debe observarse que el Decreto 158/2002 no ha otorgado relevancia alguna a la posible declaración previa por la propia Administración autonómica (a través de la Consejería competente en materia de comercio) del término municipal como zona de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales, de acuerdo con la Ley de Comercio Interior de Andalucía –art. 20.2, la cual considera zonas de gran afluencia turística los términos municipales o parte de los mismos en los que, en determinados períodos del año, la media ponderada anual de población sea significativamente superior al número de residentes o en los que tenga lugar una gran afluencia de visitantes por motivos turísticos. Es decir, una población muy próxima a la de MT. Con todo, debería entenderse que la existencia previa de dicha declaración zona de gran afluencia turística constituye un elemento que deberá, al menos, valorar la Administración autonómica”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*”, pág. 59.

⁷⁸⁹ Este programa será analizado *infra*, en un epígrafe específico dedicado a las “Grandes Ciudades”.

declarado *Turísticos*. ¿Cómo se instrumentarán entonces las ayudas para paliar los desequilibrios económicos generados por su condición turística? En estos casos no habrá más remedio que acudir al sistema general establecido en el *Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, sin excluir los mecanismos genéricos de colaboración interadministrativa previstos en la *Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y Texto Refundido de Régimen Local*, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *Reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común*, y demás normativa de desarrollo autonómica.

A continuación la Ley andaluza, como adelantó su propio preámbulo, va a contener la definición de “*población asistida*”, indicando que “*a los efectos de esta Ley, se considera población turística asistida la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos del municipio pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico. Su determinación se efectuará por los medios de prueba que reglamentariamente se establezcan (art. 6.3)*”. Ya se ha hablado del concepto de *población asistida* y su diferencia con otras figuras afines. Lo relevante ahora es analizar los mecanismos para su cálculo, aspecto este en el que la Ley andaluza se remite para su determinación al desarrollo reglamentario de la figura del Municipio Turístico.

Cumpliendo con el mandato establecido por el legislador andaluz, la *Disposición Adicional Única* del Reglamento sobre Municipios Turísticos va a establecer la fórmula para calcular la “*población turística asistida*”: “*A los efectos del presente Decreto, el cálculo de la población turística asistida se obtendrá mediante la aplicación de la siguiente fórmula: ptas. = Número pernотaciones año/365 + (Número de viviendas de segunda residencia × 3 × 51)/365; donde 3 es igual al número medio de personas por vivienda de segunda residencia y 51 es igual al número medio de días de uso al año de la segunda residencia*”. La fórmula establecida por el Decreto es aparentemente muy sencilla de aplicar, ya que toma como elementos esenciales para

determinar su cálculo dos de los elementos que, hasta la reforma del Decreto 158/2002, eran sendos *requisitos previos* para acceder al procedimiento para la declaración de Municipio Turístico: la cantidad de *segundas residencias* y el número de *pernoctaciones en alojamientos turísticos* a lo largo del año. Sin embargo deja fuera del cálculo el tercero –ahora segundo– de los elementos que abren la puerta a la declaración de Municipio Turístico: el número de *visitantes* al año. Como se apuntó *supra*, el hecho de que la nueva redacción dada al Decreto regulador de los Municipios Turísticos andaluces haga desaparecer el *requisito previo* de las segundas residencias no va a afectar en principio a la fórmula suministrada para calcular su población turística asistida⁷⁹⁰.

Llaman asimismo la atención los *promedios* utilizados por el Reglamento en la fórmula para el cálculo de la *población asistida*. Considera el Ejecutivo andaluz que el número de personas que utilizan habitualmente –*de media*– una vivienda de segunda *residencia* es de tres; mientras que el número medio de días que se utilizan este tipo de viviendas anualmente es cincuenta y un días. La normativa andaluza utiliza por tanto una *técnica mixta* (ya que utiliza dos elementos distintos de la demanda turística de cualquier municipio), que además es única, utilizable de manera indiferenciada para cada una de las dos categorías de Municipio Turístico, computándose de igual manera en todos los Municipios que hayan sido declarados “*turísticos*”. La Comunidad Autónoma andaluza podría haber optado perfectamente por establecer una fórmula diferente para cada una de las *clases* de Municipio Turístico, que tuviese en cuenta fundamentalmente aquella característica en su demanda turística que hubiese sido *determinante* para su acceso a este régimen jurídico. Sin embargo, puede existir una doble razón para que esta Comunidad Autónoma haya optado por la opción recogida en el Decreto. La primera es de índole *práctica*, ya que, aunque siempre hay un

⁷⁹⁰ La *Disposición Derogatoria Única* del Decreto 70/2006, de 21 de marzo, por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico, establece la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan al presente Decreto. El hecho de que la fórmula para el cálculo de la población turística asistida tenga en cuenta el número de segundas residencias a pesar de su desaparición como *requisito previo* para la declaración de Municipios Turísticos no tiene por qué ser considerada necesariamente una contradicción entre ambas normas que ocasione la modificación de aquélla. Ambas circunstancias pueden coexistir pacíficamente.

elemento de la demanda turística que sobresale sobre los demás (los turistas, las segundas residencias...), no se puede ignorar que la demanda turística está normalmente compuesta por los tres elementos, por lo que si la fórmula para el cálculo se centra en uno sólo de éstos, *marginando* a los demás, no reflejará de manera fehaciente el número de usuarios no residentes que visitan el municipio en cuestión. La segunda razón sería –diríase– de orden *ideológico* o *sistemático*. Ni la Ley ni el Reglamento andaluces reconocen en momento alguno que exista más de una modalidad de Municipio Turístico⁷⁹¹. La figura del Municipio Turístico es *única*, sólo existe un tipo de Municipio Turístico, independientemente de cual haya sido el elemento de la demanda turística que haya resultado determinante en su declaración. Por esta razón puede que la normativa andaluza no se plantee la posibilidad de utilizar varios tipos de fórmulas, que podría dar pie a la ruptura de la *unidad* de esta figura.

Sin embargo, a pesar de que la opción andaluza puede ser a grandes rasgos la correcta, el hecho de excluir el número *visitantes* en la fórmula para el cálculo de la *población asistida* puede constituir un error. En el caso de aquellos municipios que hayan accedido a la régimen jurídico del Municipio Turístico en virtud de la segunda *posibilidad* del artículo segundo (letra *b*), si el número de *turistas/pernoctaciones en alojamientos turísticos* y de *segundas residencias* fuese muy reducido, la fórmula para calcular la *población asistida* no reflejaría la realidad, ya que no tiene en cuenta el factor más importante para su población asistida: el número de *visitantes*. Se estaría ante un Municipio con una extraordinaria cantidad de *visitantes* pero con una *población asistida* reconocida legalmente –en base a esta fórmula–, *ridícula* en relación a la que se ve obligada a atender diariamente. Es verdad que podría considerarse que la población *visitante* necesita, en principio, menos servicios que las demás clases de

⁷⁹¹ Lo que para algunos autores no es algo totalmente acertado, ya que la gran disparidad de actividades turísticas existentes en los municipios candidatos a adherirse a esta figura jurídica hace necesario estudios más concretos sobre agrupaciones de municipios con denominadores comunes como pueden ser el tipo de turismo, su ubicación en zonas costeras o de interior, el número de habitantes...*etc.* GONZÁLEZ, L., GONZÁLEZ, J., MORA, A. y PORRAS, C., “Una evaluación económica y estadística de la aplicación del concepto de Municipio Turístico...*Op.cit.*, pág. 97.

turistas (*pernoctante y residencial*), pero esto se podría solucionar simplemente *ponderando* su cuantía en la fórmula con respecto a los otros dos elementos de la demanda turística.

Por su parte, la *Disposición Final Primera* permite su modificación por parte del *Titular de la Consejería de Turismo y Deportes* de forma expresa: “*Se faculta al titular de la Consejería de Turismo y Deporte para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto y expresamente para modificar la fórmula para el cálculo de la población turística asistida*”. Se trata de una fórmula habitual en normas infralegales, que permite adaptar su contenido a los cambios en la realidad socioeconómica o sencillamente para modificar de manera indirecta alguno de sus extremos que no cumplan su cometido de la manera deseada, sin tener que pasar por los trámites necesarios para su modificación. Se refiere además expresamente a la posibilidad de modificar la fórmula para el cálculo de la población turística *asistida*, dejando de manifiesto que el creador de esta norma ya preveía desde su creación que iba a ser una cuestión muy delicada, necesitando ajustes conforme fuese avanzando la experiencia de la Comunidad Autónoma andaluza en este ámbito.

c) Los elementos de valoración de los municipios aspirantes a la declaración de Municipio Turístico.

Siguiendo con las características que deberán poseer los municipios aspirantes a su declaración como *Municipios Turísticos*, se va a avanzar un *escalón* más en el proceso a seguir para tal fin. La Ley contiene una serie de “*elementos de valoración*” que deberán ser tenidos en cuenta y ponderados por los decisores públicos a la hora de conceder o no el *estatus* de Municipio Turístico, por lo que existirá en todo caso cierto grado

de discrecionalidad administrativa en el momento de su apreciación por aquéllos. El artículo 7.1 de la Ley 12/1999 establece que “*para la declaración de Municipio Turístico se tendrá en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación a:*

a) Los servicios mínimos que presta el municipio respecto a los vecinos y la población turística asistida.

b) Los servicios específicos en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural y de protección civil y seguridad ciudadana y cuantos sean de especial relevancia turística”.

El Decreto va a desarrollar esta previsión concretando cuáles son esos “*servicios mínimos*” o “*específicos*”, además de otras circunstancias a tener en cuenta por los órganos decisores. El precepto que contiene estos elementos de juicio es su artículo tercero, en la nueva redacción establecida por el Decreto 70/2006⁷⁹²:

⁷⁹² La redacción original de este artículo era la siguiente: “*Para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta los siguientes elementos: 1. El esfuerzo presupuestario que realiza el municipio en relación con la prestación de servicios mínimos que, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, presta efectivamente el municipio y todos aquellos que tienen repercusión en el turismo respecto a los vecinos y a la población turística asistida. A tales efectos, se consideran prioritarias las actuaciones y prestación de servicios específicos en las siguientes áreas: a) Saneamiento y salubridad públicos. b) Protección civil y seguridad en lugares públicos. c) Defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano. d) Protección y recuperación del entorno natural y del medio ambiente. e) Información Turística. f) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. g) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. h) Transporte público de viajeros. i) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del ocio. 2. Que en el término municipal se encuentre ubicado, total o parcialmente, alguno de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. 3. La existencia de un planeamiento urbanístico general vigente que: a) Haya sido sometido al trámite de evaluación de impacto ambiental conforme a lo establecido en la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía, o que contenga una valoración de los efectos medioambientales si se trata de planes anteriores a la aplicación de dicha Ley. b) Su sistema general de espacios libres cumpla los estándares mínimos de acuerdo con la legislación urbanística, referido a la suma de la población turística asistida. c) Prevea la cualificación de las infraestructuras y equipamientos urbanos, reforma interior y mejora urbana de zonas saturadas por el uso turístico residencial. d) Contemple planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte, conforme al Decreto 72/1992, de 5 de mayo, de Normas Técnicas para la Accesibilidad y la Eliminación de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y del Transporte en Andalucía. e) Prevea el tratamiento adecuado de los recursos naturales y la adaptación de los usos al entorno turístico. 4. La existencia de un plan turístico municipal o instrumento de planificación turística similar aprobado por el Pleno con una duración no inferior a la cuatrienal, con el siguiente contenido mínimo: a) El diagnóstico de la situación turística del municipio: Recursos y servicios turísticos disponibles y carencias detectadas.*

“Para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta los siguientes elementos:

a) Las inversiones previstas en el presupuesto municipal para la promoción e infraestructuras turísticas.

b) Las actuaciones municipales en relación a los servicios mínimos que debe prestar el municipio respecto a los vecinos y a la población asistida turística, así como los servicios específicos prestados en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural, transporte público de viajeros, protección civil y seguridad ciudadana, así como otros que sean de especial relevancia turística.

c) La existencia de un plan turístico municipal que al menos contenga un diagnóstico de la situación turística, así como la propuesta de actuaciones para mejorar la oferta del turismo en el municipio.

d) La existencia de oficinas de turismo convenientemente señalizadas y equipadas.

e) La relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal, con especial atención a los bienes declarados de interés cultural.

f) La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano.

g) La existencia de Ordenanzas fiscales y de Medio Ambiente, en las que figuren debidamente recogidas medidas para la preservación de los valores ambientales.

h) La ubicación del término municipal, total o parcialmente, en alguno de los espacios naturales protegidos de Andalucía.

b) La propuesta de actuaciones para mejorar la calidad del turismo en el municipio. c) La valoración económica de la propuesta, expresando la cuantía imputada al presupuesto municipal y, en su caso, la previsión de otras fuentes de financiación. En este último caso, se expresarán, cuando proceda, los compromisos de otras Administraciones Públicas y Entidades públicas o privadas de colaborar con el municipio a través de la suscripción o adhesión a los convenios previstos en el presente Decreto”.

i) La adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje.

j) La existencia de un planeamiento urbanístico que contemple las dotaciones de espacios libres y otras que cumplan las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística, referidas a la población de derecho y a la población turística asistida.

k) Contar con los planes de accesibilidad para la supresión de las barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte.”.

Ahora se está a una segunda fase del procedimiento para la concesión del estatuto de *Municipio Turístico*. En el presente artículo del Reglamento y en el número uno del artículo séptimo de la Ley andaluza se van a establecer una serie de *circunstancias* –bastante heterogéneas entre sí– que van a ser valoradas por el Consejo de Gobierno andaluz en orden a conceder o no la declaración solicitada por el municipio interesado. La Ley andaluza hace una referencia genérica a las “*actuaciones*” que realiza el Municipio candidato en relación, en primer lugar, con los *servicios mínimos* que lleva a cabo respecto de sus propios vecinos, pero también de la *población turística asistida*; en segundo lugar, ya de una manera más concreta, en relación a los servicios municipales en materia de *salubridad pública e higiene* tanto en el medio urbano como en el natural, pero también respecto de los servicios de *protección civil y seguridad ciudadana* y, en general, todos “*cuantos sean de especial relevancia turística*”. ¿Qué conclusiones se pueden extraer de la previsión contenida en el artículo séptimo de la Ley andaluza? Puede considerarse que lo que el legislador está indicando con este precepto y los que lo desarrollan es que para alcanzar la categoría jurídica de Municipio Turístico no es *suficiente*, sino únicamente *necesario*, cumplir con los *requisitos previos* establecidas en el artículo segundo del Decreto. Por esta razón, si un municipio andaluz quisiese ser declarado Municipio Turístico no sería suficiente con que cumpla con lo exigido en el citado artículo, sino que necesita algo más, y este algo más se podrá

sincretizar como su “*actitud*” con respecto al fenómeno turístico. El legislador andaluz pretende evitar que municipios sin una clara vocación turística de calidad: aquellos que aunque soportan una población turística *asistida* que les haría acreedores *en abstracto* de la condición de Municipio Turístico, descuidan de una manera censurable un sector tan importante para la economía andaluza como es el turístico. Por esta razón los municipios andaluces no pueden esperar a su declaración formal como *Turísticos* para empezar a trabajar en favor de un turismo de calidad, sino que deben hacerlo de forma previa, antes de solicitar siquiera su declaración, ya que de lo contrario –en virtud de la exigencia del artículo 7.1 de la Ley andaluza– nunca conseguirán ser declarados como tales. Siguiendo esta idea, el legislador andaluz rechaza asimismo la idea de concluir *convenios de colaboración* con municipios que ni se han preocupado nunca del turismo como deberían, ni lo harán probablemente aunque sean declarados *Municipios Turísticos*, ya que muy probablemente intentarán utilizar la financiación adicional conseguida a través de tales *convenios* en otros menesteres municipales “ajenos” a la actividad turística.

Por su parte, el Reglamento en su artículo tercero va a concretar cuáles son esas circunstancias que demuestran el *interés* y la *actitud* del Municipio con respecto al fenómeno turístico en su ámbito territorial. La letra *a)* del nuevo artículo 3 del Decreto 158/2002⁷⁹³ va a valorar positivamente las inversiones previstas

⁷⁹³ La redacción originaria del artículo 3 del Decreto 158/2002 comenzaba repitiendo la idea de la Ley: se tendría en cuenta el “*esfuerzo presupuestario*” que realiza el municipio en cuestión en relación con los servicios mínimos exigidos por la LRBR y que son prestados efectivamente por éste; y –de manera especial– los servicios públicos municipales que tienen repercusión en el turismo respecto de su población residente y *asistida*. Continuaba especificando cuales, de entre todos los servicios públicos que presta el municipio, eran considerados como esenciales o *prioritarios* para la actividad turística y, por tanto, debían ser analizados de una manera más detenida en vistas a la posible concesión del estatuto jurídico solicitado. Estos servicios eran los de *saneamiento y salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos, defensa y restauración del patrimonio cultural urbano, protección y recuperación del entorno natural y del medio ambiente, información turística, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, transporte público de viajeros, y actividades e instalaciones deportivas, culturales y de ocupación del ocio*. Entre estos servicios municipales, podría diferenciarse entre aquellos que de una manera directa van a afectar al *desarrollo* de la actividad turística, como la seguridad en los lugares públicos, la información turística, el transporte público de viajeros o las actividades culturales o de ocio; servicios que van a determinar la *comodidad* de la estancia turística, como la ordenación del tráfico, el suministro de agua o el alumbrado público; servicios que van a determinar la *salubridad* de la estancia, como el saneamiento y salubridad

en el presupuesto de los Municipios aspirantes a la declaración de Turísticos para la promoción e infraestructuras turísticas. Tanto la una como las otras son elementos esenciales para el desarrollo de un destino turístico, por lo que es perfectamente lógico que se valore la implicación del Ayuntamiento en estos ámbitos como una técnica para averiguar el verdadero grado de implicación de cada Municipio en la actividad turística y el esfuerzo económico realizado, a fin de compensarlo dentro de los límites establecidos por la normativa aplicable. Como es lógico, no se valora aquí el montante económico total dedicado a aumentar la calidad integral de la oferta turística local, sino la proporción que representa con respecto a los presupuestos del municipio, que es lo que cuantifica fehacientemente el esfuerzo realizado por los responsables públicos en este ámbito. De este modo, un pequeño municipio puede estar mucho más implicado en este objetivo que uno de mayor tamaño, aunque la cuantía económica dedicada a este fin sea objetivamente menor.

La letra *b)* del artículo 3 diferencia entre actuaciones municipales en relación a los servicios *mínimos* que debe prestar el municipio respecto a los vecinos y a la población turística asistida (los exigidos por el artículo 25.2 LRBRL, fundamentalmente), y los servicios *específicos* prestados en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural, transporte público de viajeros, protección civil y seguridad ciudadana, así como todos aquellos que sean de especial relevancia turística. Se trata claramente de servicios públicos que condicionan de manera directa la estancia turística y el nivel de satisfacción del visitante. Todos y cada uno de estos aspectos no son otra cosa que componentes de un concepto más amplio de *calidad* de la experiencia turística. Esta “*calidad integral*” del sector turístico es lo que la Comunidad Autónoma andaluza no quiere dejar al arbitrio de los diferentes municipios, y precisamente por esto va a poner una diligencia especial en

públicas, la limpieza viaria, la recogida y tratamiento de residuos o el alcantarillado; y, por último, servicios municipales que van a afectar a la *percepción global* de la estancia, en consonancia con las características de las nuevas corrientes de la demanda turística, que serían los de defensa y restauración del patrimonio cultural, protección y recuperación de entorno natural y del medio ambiente y tratamiento de aguas residuales.

comprobar que los municipios que pretendan acceder a la categoría de *Municipio Turístico* presten, dentro de sus posibilidades, unos servicios acordes con el objetivo de una oferta turística de calidad para el sector.

La letra *c*) del nuevo artículo 2 va a valorar positivamente el hecho de que los municipios candidatos hayan elaborado su propio “*Plan Turístico Municipal*”⁷⁹⁴. Además, se exigirá que estos planes contengan el “*diagnóstico*” de la situación turística del municipio y una “*propuesta de actuaciones*” para mejorar la calidad de la oferta turística del municipio⁷⁹⁵. En este caso, también se pretende fomentar entre los municipios candidatos el hábito de la planificación, en este caso como un elemento *determinante* para su acceso al estatuto especial de Municipio Turístico⁷⁹⁶. La planificación, como en la mayoría de actividades

⁷⁹⁴ En la Ley andaluza, además del “*Plan General de Turismo*”, regulado en el artículo 15 y en la *Disposición Adicional Quinta y Final Tercera*, existen –entre otros– los denominados “*Planes de Actuación Turística Integrada*” para las *Zonas de Preferente Actuación Turística* (art.16), los “*Programas de Recualificación de Destinos*” (art. 17) para “*Aquellas comarcas y áreas territoriales que se vean afectadas por desequilibrios estructurales derivados del rápido crecimiento, de la fragilidad territorial o que soporten un nivel excesivo de densidad turística [...]*” o los “*Programas de Turismos Específicos*” (art. 18).

⁷⁹⁵ La redacción original del artículo 2 exigía igualmente un *plan turístico municipal* o “*instrumento de planificación turística similar*” en su tercer número, pero sus requisitos eran más exigentes. En primer lugar, se exigía que éstos hubiesen sido aprobados por el Pleno del Municipio y que no tuviesen en ningún caso una duración inferior a los cuatro años. Aunque también era obligatorio el diagnóstico de la situación turística del Municipio, se hacía incidía especialmente en dos aspectos de ésta: los *recursos y servicios turísticos disponibles* y las *carencias* detectadas. También se exigía una propuesta de actuaciones para mejorar la calidad del turismo en el Municipio, a la que se añadiría una “*valoración económica*” de tal propuesta, que exprese de modo separado la cuantía que corresponderá al presupuesto municipal y –si existen– las que sean a cargo de otras fuentes de financiación adicional. En este último caso se expresarán, cuando proceda, los *compromisos* de otras Administraciones Públicas y Entidades públicas o privadas de colaborar con el municipio a través de la suscripción o adhesión a los convenios previstos en este Decreto.

⁷⁹⁶ En relación a la planificación del fenómeno turístico y la necesidad de una colaboración activa con todos los sectores de la Administración pública opina el profesor ROCA ROCA que “*Lo que no tiene ninguna clase de duda es la necesidad de la tutela del medio ambiente. Al contemplar el carácter plurisectorial del turismo y la transversalidad de competencias y de concurrencias competenciales que se producen. A la vez la necesidad de que se produzca una diversificación desestacionalizando el turismo, proporcionando calidad, alargando estancias y en definitiva nos encontraremos junto al tradicional turismo de plata y costa, el turismo hacia las ciudad (sic), es decir la ciudad como meta del turismo, o turismo urbano, y en especial, como al principio se mencionaba, hacia las ciudades monumentales y de carácter, por lo que habrá de valorar en este tipo de turismo los elementos de atracción, y que pueden ser de carácter cultural y monumental; y también la problemática que plantea la masificación turística, que si bien nos ofrece aspectos positivos desde el punto de vista sociológico, humano o económico, siempre hay que tener presente que se producen unos efectos de carácter negativo de sostenibilidad, de influencia en la ciudad y de demanda de servicios, ya que el turista tiene que compartir la ciudad con sus habitantes, y de aquí, como se decía, que no pueda concebirse la regulación normativa del turismo como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, sino que en esta materia los Ayuntamientos o Municipios tienen mucho que decir, recuérdese que la Ley de Bases de Régimen Local habla entre las especialidades de un “Municipio Turístico” [...] Esto nos lleva a unas conclusiones brevísimas y es que*

económicas –en su sentido *laxo* de *previsión* de las actuaciones a cargo de las Administraciones públicas, del sector privado y de la posible evolución de la oferta, dentro de una economía global *de mercado*–, constituye en el ámbito turístico un instrumento muy eficaz para ordenar y regular el sector turístico de manera eficiente, ahorrando medios económicos, evitando errores muy difíciles –cuando no *imposibles*– de resolver y *coadyuvando* a la elevación de la calidad de la oferta turística municipal.

La letra *d)*⁷⁹⁷ valorará positivamente la existencia de oficinas de turismo convenientemente señalizadas y equipadas, como elementos fundamentales que son de la experiencia turística⁷⁹⁸. Por su parte, la letra *e)* del Decreto introduce un elemento de valoración que supone una novedad con respecto a la redacción originaria del artículo 3: la *relevancia* de los recursos turísticos existentes en el término municipal, prestando especial atención a los bienes declarados de interés cultural. La finalidad de este elemento de valoración no es otro que analizar los atractivos turísticos del Municipio para poder evaluar la importancia real del mismo como destino turístico y sus necesidades específicas de financiación. En cualquier caso, parece que este elemento de valoración está fuera de lugar, ya que la importancia turística del destino se valora mediante los *requisitos previos* del artículo 2 del Decreto andaluz. El cumplimiento de estos *requisitos* es lo que certifica que el municipio posee una actividad turística relevante, sin necesidad de entrar a valorar la importancia objetiva de sus recursos turísticos. Además, como se ha señalado *supra*, la finalidad de los *elementos de valoración* del artículo 3 es evaluar la actitud del municipio en materia turística, y la relevancia de sus

la planificación hay que conseguirla como un todo, la planificación urbanística y de alguna manera también la planificación turística, ya que se producen unas concurrencias de Administraciones en el problema, y que esas Administraciones han de atender también de forma concurrente, a la satisfacción de los problemas urbanísticos, de la seguridad, como se ha dicho, de forma especial a la promoción y a la ordenación [...]. ROCA ROCA, E., “El turismo y el Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº extraordinario, Vol. II, 2003, págs. 127 y 129.

⁷⁹⁷ Este elemento de valoración coincide esencialmente con en exigido en la redacción original del artículo 2 (actuaciones y servicios públicos municipales “*prioritarios*”; art. 2.1 *e)*).

⁷⁹⁸ En realidad, “*El único servicio municipal específicamente turístico previsto es el de información turística. A este respecto, debe entenderse que este servicio de información turística debe prestarse a través de una oficina de turismo integrada en la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, en los términos ordenados en el Decreto 2002/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo de Andalucía*”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*”, pág. 65.

recursos turísticos considerada en abstracto es algo que escapa en principio a su poder de decisión.

La letra *f*)⁷⁹⁹ valorará positivamente la adopción por parte del Municipio solicitante de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano. No es necesario volver a incidir en este momento sobre la importancia que poseen los recursos turísticos culturales para la calidad de la experiencia turística, fundamentalmente de los destinos turísticos de interior. Únicamente señalar que el reglamento andaluz es plenamente consciente de tal importancia y por ello lo considera una circunstancia a valorar en el momento de la declaración del Municipio Turístico. Al mismo tiempo este elemento de valoración, como muchos otros, servirá de estímulo para que los Municipios interesados en tal declaración elaboren medidas para el logro de los objetivos deseados por el legislador andaluz.

La letra *g*) introduce otra de las novedades contenidas en el Decreto 70/2006, de 21 de marzo. Se trata de la valoración positiva de la existencia de *Ordenanzas Fiscales y de Medio Ambiente* que recojan medidas para la preservación de valores medioambientales. Estrechamente relacionado con este elemento de valoración está el contenido en la letra *i*), que valorará la existencia de medidas municipales de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje⁸⁰⁰. Como ocurre con la letra *f*) de este mismo precepto, el Reglamento andaluz pone de manifiesto su preocupación por la calidad global de los destinos turísticos, lo que incluye indudablemente la calidad del contexto en el que se desarrolla la experiencia turística, en este caso, el entorno natural y el paisaje.

La letra *h*) del artículo tercero contiene un elemento de valoración muy especial: la ubicación, total o parcial, de uno de los *Espacios Naturales Protegidos de Andalucía* dentro de su término municipal. Aunque nada más indica este precepto –es

⁷⁹⁹ Originariamente este *elemento de valoración* formaba parte de las actuaciones o servicios públicos “prioritarios” de los Municipios candidatos (art. 2.1 *c*)).

⁸⁰⁰ Este *elemento de valoración* formaba parte de las actuaciones o servicios públicos “prioritarios” de la redacción original del Decreto 158/2002 (art. 2.1 *d*)).

bastante *parco* en este sentido— puede deducirse que la importancia de esta situación se va a derivar de las especiales exigencias que un espacio de estas características presenta para cualquier municipio. El adecuado mantenimiento de un espacio natural protegido suele suponer un sacrificio económico adicional para los municipios ubicados en su perímetro y, lo que es más importante, un proceder mucho más cuidadoso y exigente en todas las empresas a realizar por el municipio, dadas sus potenciales consecuencias negativas sobre estos espacios. Siendo esto así, el órgano decisor puede *ponderar* esta situación en relación con las demás, ya que pone a cualquier municipio turístico en una situación relativa si cabe aún más delicada, *rebajando* su exigencia en las restantes circunstancias a evaluar —pero sin eximirlos nunca de éstas—, con vistas a su declaración como Municipio Turístico y así poder hacerle llegar la ayuda financiera extraordinaria que esta declaración supone⁸⁰¹.

La letra j) del artículo 3 utiliza el planeamiento urbanístico como *elemento de valoración*. Ya se ha comentado como la materia turística, de un modo similar a lo que sucede con la medioambiental, no está *aislada* dentro de sus propios confines,

⁸⁰¹ Para FERNÁNDEZ RAMOS “[...] lo que viene a valorarse es que el Municipio cuente con un recurso o bien natural de especial interés, y que en otros ordenamientos es calificado expresamente como “recurso turístico esencial”. Sin embargo, debe observarse que este elemento a valorar es cualitativamente diverso a los anteriores. En efecto, el esfuerzo presupuestario en la prestación de servicios de competencia municipal, el cumplimiento de las exigencias legales en la ordenación urbanística municipal y la programación en un documento oficial de la política turística municipal, son actuaciones imputables al Ayuntamiento interesado, en las que se acredita el compromiso efectivo de la Corporación Local en la calidad de los servicios e infraestructuras municipales. En cambio, este otro elemento hace referencia a la circunstancia de la existencia en el Municipio de un recurso turístico relevante, circunstancia que es evidentemente por completo ajena a la trayectoria de la política municipal, y que se trata más bien de un elemento más propio del concepto de municipio o comarca “de interés turístico”, que de la noción de MT en su sentido original. En efecto, la presencia de recursos turísticos relevantes en el municipio se tenía en cuenta de un modo indirecto o reflejo, en función de su capacidad efectiva para atraer una gran cantidad afluencia de visitantes, que era el dato relevante, independientemente de la naturaleza del recurso turístico —ambiental, cultural, de ocio...—. Se trata, asimismo, de un criterio que tiene difícil encaje en el art. 7 de la Ley 12/1999, que —como nos consta— únicamente alude a actuaciones municipales, si bien dado que no constituye un requisito previo sino un elemento más a valorar, no parece que pueda considerarse como una determinación contraria a la Ley. Por otro lado, aunque se admita la corrección y conveniencia de este criterio, en tal caso no se entiende la razón de que se haya restringido la valoración a los recursos turísticos naturales. Por idéntica razón, podría haberse incluido también la existencia en el Municipio de bienes culturales de interés nacional e, incluso, protegidos por declaraciones de organismos internacionales —como es el caso de las ciudades declaradas patrimonio de la humanidad, distintivo al que se han sumado recientemente en Andalucía las ciudades de Baeza y Úbeda—”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*, págs. 69 y 70.

sino que afecta y se ve afectada por multitud de competencias sectoriales, que van a configurar el nivel de calidad de la experiencia turística ofertada. Pues bien, uno de los sectores que se encuentran más interrelacionados con la materia turística es el urbanístico, ya que una adecuada planificación urbanística será determinante a medio plazo del éxito o fracaso de cualquier destino turístico. La ordenación de la ciudad va a influir de forma decisiva en la calidad de los servicios que ésta presta, como habrá ocasión de comprobar a lo largo de este trabajo. Pero no todas las circunstancias de la planificación urbanísticas son igual de importantes para el legislador andaluz, que resalta una serie de aspectos de dicha ordenación considerados como determinantes de una oferta turística de calidad: las *dotaciones de espacios libres* y otras que cumplan las *reservas mínimas* previstas por la legislación urbanística de Andalucía, referidas a la población de derecho y a la población turística asistida (todas ellas previstas en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, *de Ordenación Urbanística de Andalucía*, y sus normas de desarrollo)⁸⁰². Con tales exigencias la normativa andaluza pretende, por un lado, que los municipios se comprometan con la restauración y conservación medioambiental de su territorio a través de su ordenación urbanística y, por el otro, dejar claro que el cuidado del entorno urbano es hoy en día uno de los elementos esenciales en la configuración de una oferta turística de calidad y competitiva. Mediante estas exigencias se quiere fomentar entre los municipios ciertas *costumbres* que, a la postre, redundarán en un aumento de la calidad de la oferta

⁸⁰² La redacción original del artículo 3 en relación al planeamiento urbanístico es mucho más detallada que la actual. En primer lugar, debía tratarse de un planeamiento urbanístico de carácter general (*PGOU*), nunca parcial, y, obviamente, vigente. En segundo lugar, se requería que el planeamiento urbanístico estuviese sometido al trámite de “*evaluación de impacto ambiental*” (EIA) conforme a la ley sectorial andaluza (o que contenga una *valoración de los efectos medioambientales* de tal planificación urbana si se tratase de planes anteriores a la entrada en vigor de la normativa andaluza sobre EIA), que previese la *cualificación* de sus infraestructuras y equipamientos urbanos, reforma interior y mejora urbana de “*zonas saturadas*” por el uso turístico residencial; que contemplase planes de accesibilidad para la supresión de *barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte*; o que previese el *tratamiento adecuado* de los recursos naturales y la adaptación de los usos al entorno turístico. Sin embargo, únicamente hacía referencia a la existencia de *espacios libres* que cumpliesen con los estándares mínimos de acuerdo con la legislación urbanística en relación a la población asistida, sin hacer referencia a la población de derecho (por encontrarlo superfluo, quizás). Como se puede comprobar, la práctica totalidad de estas previsiones –a excepción de las referidas a la *accesibilidad*– están referidas a la calidad medioambiental, tanto de los recursos naturales del municipio como del llamado “*medio ambiente urbano*” (zonas verdes, niveles de contaminación, *zonas saturadas...etc*). La preocupación medioambiental estaba presente en la redacción original del decreto 158/2002 y continúa en la actual, aunque de forma mucho más parca.

turística y de la propia calidad de vida de los vecinos del municipio.

Por último, la letra k)⁸⁰³ valorará positivamente la existencia de *planes municipales de accesibilidad* para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte. La normativa básica sobre accesibilidad en esta Comunidad Autónoma está constituida por el Decreto 72/1992, de 5 de mayo, *por el que se aprueban las Normas Técnicas para la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte de Andalucía*; y el Decreto 298/1995, de 26 de diciembre, *por el que se aprueban los criterios para la adaptación de los edificios, establecimientos e instalaciones de la Junta de Andalucía y sus empresas públicas al Decreto 72/1992, de 5 de mayo*⁸⁰⁴.

Una vez que han sido analizadas someramente las circunstancias (*elementos de valoración*) que deben producirse en cualquier municipio andaluz que pretenda optar a la declaración de *Municipio Turístico*⁸⁰⁵, se está en condiciones de extraer ciertas conclusiones sobre éstas. La más importante afecta a su estructura como elementos integrantes del procedimiento previsto para la declaración de Municipios Turísticos. Las circunstancias recogidas en los artículos dos y tres del Decreto andaluz se diferencian entre sí de forma esencial. Por un lado estarían las circunstancias del artículo dos, a las que se ha denominado

⁸⁰³ Este elemento de valoración era uno de los requisitos exigidos al planeamiento urbanístico municipal en la redacción original del Decreto 158/2002 (antiguo art. 2.3 d)).

⁸⁰⁴ Esta normativa desarrollará la normativa estatal sobre esta materia, compuesta fundamentalmente por la Orden de 3 de marzo de 1980, *sobre las características de los accesos, aparatos elevadores y acondicionamiento interior de las viviendas de protección oficial destinadas a minusválidos*; la Ley 13/1982, de 7 de abril, *de integración social de los minusválidos*; el Real Decreto 556/1989, de 19 de mayo, *por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios*; la Ley 13/1990, de 21 de junio, *por la que se modifica la Ley 49/1960, de 21 de julio, de propiedad horizontal, para facilitar la adopción de acuerdos que tengan por finalidad la adecuada habitabilidad de los minusválidos en el edificio de su vivienda*; la Ley 15/1995, de 30 de mayo, *sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad*; y la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, *de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*.

⁸⁰⁵ Otro elemento de valoración oportuno podría ser la percepción del desarrollo del turismo y la actitud frente al mismo por parte de la población de derecho. En el turismo intervienen no sólo los turistas, la industria y los productos turísticos, sino además un *entorno* o *comunidad social* donde se desarrolla éste. La reacción (positiva o negativa) de la población residente frente a la actividad turística puede ser un elemento a considerar a la hora de valorar la idoneidad de un municipio para ser declarado Turístico. MENÉNDEZ, J. M., TORRES, E. y VALDÉS, L., "El concepto de Municipio Turístico en la legislación...*Op.cit.*, pág. 113.

“*requisitos previos*”, como hace la propia norma reglamentaria. Estas circunstancias deben producirse en los municipios con anterioridad a la solicitud de inicio del procedimiento, momento en el cual deben ser acreditadas por los propios municipios interesados. Son iguales para todos los municipios andaluces, ya que, independientemente de sus circunstancias propias, deben cumplir con alguno de ellos en las condiciones descritas en el artículo segundo del Decreto, sin posibles modulaciones ni excepciones. Además, en su valoración no hay espacio para la *discrecionalidad* del órgano decisor⁸⁰⁶, que se limitará a comprobar de forma objetiva si se cumplen o no por parte del municipio solicitante los *requisitos previos* del artículo segundo. Solamente podrá haber una respuesta *positiva* o *negativa*: o se cumplen los requisitos por parte de los municipios candidatos o no se cumplen, sin posibilidad de situaciones *intermedias*.

Por el contrario, en relación con las circunstancias del artículo tercero, a las que denomina el propio Decreto andaluz “*elementos de valoración*”, sería conveniente advertir de que no se trata de circunstancias en las que el órgano decisor⁸⁰⁷ pueda dar una respuesta concreta, positiva o negativa, sino que deberá valorar los elementos que concurren en cada uno de los municipios solicitantes en relación a la procedencia o no de la declaración de Municipio Turístico. En este caso, al contrario de lo que ocurre con los “*requisitos previos*” del artículo segundo, no existe un procedimiento *estandarizado*, por lo que deberán valorarse los elementos del artículo tercero de forma independiente para cada municipio interesado, *individualizadamente*, a través de un proceso en el que el órgano decisor contará con una esfera más o menos amplia de *discrecionalidad* –que no de *arbitrariedad*⁸⁰⁸– para valorar según su propio parecer si el municipio es o no merecedor del estatuto jurídico solicitado, motivando adecuadamente su decisión final.

⁸⁰⁶ La “*Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte*” (arts.4.4 y 7 del Decreto 158/2002).

⁸⁰⁷ En este caso la “*Dirección General de Planificación Turística y el Consejo Andaluz del Turismo*” (arts. 8 y 9.3 del Decreto 158/2002).

⁸⁰⁸ *Vid.* en este sentido el artículo 9.3 CE *in fine*.

d) *El procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Autónoma andaluza.*

1. Consideraciones generales.

En los epígrafes siguientes se va a analizar el procedimiento a seguir para la declaración del Municipio Turístico tanto en la Ley andaluza como en su desarrollo reglamentario. El precepto dedicado a este tema en la Ley andaluza es el artículo 7.2, que atribuye la decisión final del procedimiento al Consejo de Gobierno autonómico, previa audiencia del “*Consejo Andaluz del Turismo*”. Dispone este artículo que “*la declaración de Municipio Turístico será competencia del Consejo de Gobierno, oído el Consejo Andaluz del Turismo, a solicitud de la propia entidad, mediante acuerdo plenario del ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación*”. Esta es la única previsión que se establece en la Ley andaluza –aparte de lo referido en su propia exposición de motivos– sobre los órganos intervinientes en el procedimiento establecido para la declaración de Municipio Turístico.

La Ley andaluza instituye por tanto un *procedimiento triangular* en el que la solicitud de iniciación corresponde al municipio interesado, el *Consejo Andaluz del Turismo* analiza las circunstancias concurrentes en los municipios solicitantes y el *Consejo de Gobierno* resuelve definitivamente el procedimiento en vista del parecer del *Consejo Andaluz del Turismo* y del suyo propio. Este es el esquema general que se recoge en la Ley andaluza y que como no podía ser de otro modo es completado y ampliado por el desarrollo reglamentario, que va en este caso un poco más allá e introduce varios *actores* más en el procedimiento

que van a terminar con este “*juego a tres bandas*” instituido por la Ley andaluza. Sobre este respecto se incidirá a continuación⁸⁰⁹.

2. Iniciación del procedimiento.

La iniciación del procedimiento va a corresponder a los propios municipios interesados en su declaración como *Turísticos*, tal y como establece el artículo 4 del Decreto andaluz en relación a la solicitud de inicio del procedimiento:

“1. El procedimiento para la declaración de Municipio Turístico se iniciará mediante la solicitud de éste.

2. Podrán solicitar la declaración aquellos municipios que cumplan con lo establecido en el artículo 2 del presente Decreto.

⁸⁰⁹ Para FERNÁNDEZ RAMOS “*En relación con este procedimiento, peden realizarse algunas observaciones. En primer lugar, pese al alcance horizontal de la calificación de MT, puesto que está llamada a afectar a diversos Departamentos del Gobierno andaluz a través de los posteriores convenios interadministrativos, llama la atención la falta de participación del Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de turismo, como órgano de coordinación y consulta interna de la Administración de la JA –art. 11.1 Ley 12/1999–. Con todo, es posible que se haya pensado que esa coordinación puede alcanzarse a través de los representantes de las Consejerías miembros del Consejo Andaluz de Turismo, con economía de trámites. No obstante, independientemente de la participación general de las Consejerías a través del órgano colegial que corresponda, tal vez deberá de haberse previsto una participación especial, a través de un informe, de la Consejería de Gobernación, como departamento competente, con carácter horizontal, en materia de cooperación territorial, y tal como se prevé en alguna Comunidad Autónoma. Por otro lado, es llamativa la ausencia de participación de la Diputación Provincial correspondiente, cuya intervención se contempla en otras Comunidades Autónomas. Y si bien puede convenirse que la corporación provincial no se encuentra legalmente “afectada”, dado que no se trata de un asunto supramunicipal ni la calificación de MT supone cambio alguno de régimen o estatuto del Municipio, no deja de ser llamativa la ausencia de la principal institución pública de cooperación con los municipios, en lo que es básicamente un proyecto de cooperación interinstitucional para la mejora de los servicios municipales, y que podría permitir la integración de la Diputación Provincial en los posteriores convenios interadministrativos, en relación con los cuales se prevé expresamente la posible participación de otras Administraciones públicas –art. 13.1 Decreto 158/2002–. Por último, debe observarse que en otras Comunidades Autónomas se ha ordenado un trámite de información pública, ausente en el Decreto 158/2002, si bien, por el ámbito de la declaración, parecería más razonable que tal trámite se efectuase por el Municipio antes que por la Administración autonómica”.* FERNÁNDEZ RAMOS, S., “*Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...Op.cit., págs. 75 y 76.*

3. *La solicitud será formulada por el Alcalde del Ayuntamiento, previo acuerdo plenario del Ayuntamiento adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.*

4. *La solicitud, junto con la documentación que se relaciona en el artículo siguiente, se dirigirá a la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte y se presentará preferentemente en su Registro de documentos, sin perjuicio de la utilización de cualquiera de los lugares previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.*

Este artículo concede la *iniciativa* del procedimiento a los propios municipios interesados con el objetivo –ya confesado por el legislador andaluz en la exposición de motivos de la Ley 12/1999– de respetar de manera escrupulosa la *autonomía municipal* constitucionalmente reconocida, como se comentó *supra*⁸¹⁰. En el párrafo segundo de este artículo se declara –de una forma un tanto *superflua* y *reiterativa*– que únicamente aquellos municipios andaluces que cumplan con los *requisitos previos* recogidos en el artículo segundo del Decreto podrán solicitar la declaración de Municipio Turístico. *Superfluo* y *reiterativo* porque eso es precisamente lo que dicen las primeras palabras del artículo segundo: “*Podrán solicitar la declaración de Municipio Turístico de Andalucía aquellos en los que concurra alguno de los requisitos que a continuación se relacionan [...]*”. No era necesario repetirlo de nuevo en el artículo cuatro, ni siquiera para evitar dudas, ya que el artículo segundo del Decreto lo deja meridianamente claro: sólo los que cumplan los “*requisitos previos*” del artículo segundo –con las posibilidades varias que

⁸¹⁰ Sobre este extremo, comenta RAZQUIN LIZARRAGA que “*Se trata en todo caso de una iniciativa municipal –dado el respeto a la autonomía local que se persigue–, que pretende dar valor jurídico relevante a una situación especial derivada del fenómeno turístico. Y se persigue esta declaración con la finalidad del «fomento de la calidad de la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida, mediante una acción concertada de fomento»*”. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a, “Organización local del turismo”...*Op.cit.*, pág. 53.

este artículo prevé– podrán solicitar la declaración de Municipio Turístico de Andalucía.

Está claro que la decisión para solicitar tal declaración corresponde a los propios municipios interesados, pero el párrafo tercero del artículo cuarto concreta aún más esta previsión y atribuye la capacidad para decidir sobre dicha solicitud al Pleno del Ayuntamiento, que necesitará la mayoría absoluta del número legal de miembros de dicha *Corporación*. Una vez conseguido el *quórum* necesario será el propio Alcalde del municipio interesado el que exprese formalmente tal solicitud. Las razones de la necesidad de un acuerdo tan *amplio* (como es el alcanzado mediante mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación Municipal) para solicitar la declaración de Municipio Turístico se deducen de la importancia que para la toda la vida municipal va a tener la conversión de un municipio *normal* en Municipio Turístico. Multitud de aspectos de la vida local, comenzando por la financiación y siguiendo por las obligaciones asumidas por el municipio, van a verse alterados a raíz de dicha declaración, y esto hace que resulte necesario –desde un plano exclusivamente *político*– el máximo acuerdo posible entre todos los grupos políticos con representación en el Ayuntamiento⁸¹¹.

Para terminar, el último párrafo de este artículo *anima* a que las solicitudes, junto con la documentación requerida, se presenten en el “*Registro de documentos de la Delegación Provincial*” de la *Consejería de Turismo y Deporte*

⁸¹¹ Para FERNÁNDEZ RAMOS “[...] *si bien parece procedente que la iniciativa sea respaldada por el Pleno de la Corporación, debido al esfuerzo continuado que implica la declaración de MT, no se entiende bien la exigencia de una mayoría cualificada. La propia exposición de motivos del Decreto justifica esta exigencia de mayoría absoluta del Pleno en el respeto a la autonomía municipal. sin embargo, no se comprende por qué razón la imposición de una mayoría cualificada es más respetuosa con la autonomía municipal, cuando lo que se está es imponiendo una exigencia adicional. Pero, además de inconsistente, se trata de una exigencia de dudosa constitucionalidad, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional –SSTC 33/1993, 331/1993–, pues altera el modelo de democracia local por mayorías simples establecido con carácter básico por la Ley estatal en la economía legal de la LBRL los supuestos tasados de mayorías cualificadas tienen un marcado carácter estructural –adhesión a una Mancomunidad, delegación de una competencia, segregación del término...–, y pudiera, por ello, tener sentido, si la calificación de MT supusiera realmente la sujeción del Municipio a un estatuto particular, pero –como nos consta– no es así, al menos en el ordenamiento andaluz: la calificación de MT carece de efectos estructurales, puesto que se reconducen al campo, más moldeable o dúctil, de la concertación con la Administración autonómica. Por ello parece mejor el criterio seguido (sic) la Ley de Galicia 9/1997 art. 8.3 de exigir el acuerdo plenario, pero sin imponer una mayoría cualificada*”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*, pág. 71.

correspondiente, sin perjuicio de la utilización de cualquiera de los lugares previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*⁸¹². Las solicitudes de inicio de este procedimiento anteriores a la entrada en vigor del Decreto 70/2006, de 21 de marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipios Turísticos*, y que no hayan sido resueltas en el plazo de un año desde su entrada en vigor⁸¹³, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mismo para la obtención de la declaración, procediéndose en caso contrario al archivo del expediente (número 1 de la *Disposición Transitoria Única* del Decreto 70/2006, de 21 de marzo).

3. Documentación.

El artículo 5 del Reglamento contiene la *documentación* necesaria para que un municipio andaluz pueda optar a la declaración de Municipio Turístico, que deberá acompañar en todo caso a la solicitud de inicio del procedimiento:

“[...] *1. Certificado del acuerdo plenario de la Corporación municipal relativo a la solicitud de declaración de Municipio Turístico.*

⁸¹² Como es bien conocido, este precepto señala que “4. *Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse: a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan. b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio. c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca. d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero. e) cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes. Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones públicas se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros.*”

⁸¹³ Entró en vigor el 25 de marzo de 2006 (*Disposición Final Única*).

2. *En su caso, certificado que acredite las visitas realizadas al recurso turístico más visitado, expedido por el titular o gestor del mismo, de acuerdo con el sistema de conteo establecido.*

3. *Memoria descriptiva y cualesquiera otros documentos y estudios de cada uno de los elementos que puedan ser objeto de valoración de los referidos en el artículo 3”⁸¹⁴.*

La documentación que obligatoriamente debe acompañar a la solicitud puede dividirse en dos “bloques”. Por un lado, constituyendo el primero de los *bloques*, estarían los dos “*certificados*” exigidos en los dos primeros párrafos del artículo 5 del Decreto andaluz, referidos respectivamente al acuerdo plenario de la corporación municipal en el que se tomó la decisión de solicitar la declaración de Municipio Turístico y a las visitas al *recurso turístico más visitado*. Este segundo certificado está previsto en la letra c) del artículo 2 del Reglamento, que como se comentó exigía el “*cómputo de los visitantes del recurso turístico de mayor afluencia del municipio solicitante*” como *requisito previo* para poder solicitar la declaración de Municipio Turístico. Su expedición corresponderá el *titular* o *gestor* del propio recurso turístico, siempre de acuerdo con el sistema de *conteo* establecido a tal efecto.

Por el otro lado, conformando el segundo de los bloques citados, está la denominada “*Memoria Descriptiva*”, con un contenido irrenunciable para los municipios solicitantes. El párrafo tercero se remite, para integrar dicho contenido, a los

⁸¹⁴ El artículo 5 era mucho más pormenorizado en su redacción original, ya que su número 3 señalaba que la solicitud debía estar acompañada de una “*Memoria descriptiva con el siguiente contenido mínimo: a) Actuaciones y servicios que presta el municipio respecto a los vecinos y a la población turística asistida referidos a las áreas que se enumeran en el artículo 3.1. b) Descripción de la problemática que presenta la adecuada prestación de los servicios enumerados en el punto anterior y proyectos que resultaría necesario abordar. c) Información sobre la liquidación del presupuesto del año anterior a la presentación de la solicitud con valoración detallada de ingresos y gastos de los servicios que efectivamente se prestan, así como de los previstos para proyectos y actuaciones futuras, con expresión de las diversas fuentes de financiación. d) Información sobre el planeamiento urbanístico y su repercusión en el turismo, y valoración suficiente de los aspectos contemplados en el apartado 3 del artículo 3 de este Decreto. e) En su caso, el plan turístico municipal o avance del mismo.*”. Además, este artículo incluía en su número cuatro una cláusula residual, desaparecida en la redacción actual, que exigía que acompañasen a la solicitud “*4. Cualesquiera otros documentos y estudios que puedan aportar información sobre el cumplimiento de los elementos de valoración establecidos para la declaración de Municipio Turístico*”.

elementos de valoración del artículo 3 que, como se acaba de ver, hacía referencia a las inversiones municipales en materia de promoción e infraestructuras públicas, los servicios *mínimos* municipales así como los *especiales* (salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural, transporte público de viajeros, protección civil y seguridad ciudadana...*etc*), el planeamiento turístico municipal, las oficinas de turismo, los recursos turísticos locales y, especialmente, los bienes declarados de interés cultural; las medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano; las *Ordenanzas Fiscales y de Medio Ambiente* (en las que figuren medidas para la preservación de los valores medioambientales), la situación –en su caso– de los espacios naturales protegidos, la adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje, el planeamiento urbanístico (incluyendo las dotaciones de espacios libres u otras que cumplan las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística referidas tanto a la población de derecho como a la *población turística asistida*), y los planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas urbanísticas y de transporte.

En el caso de que existiesen *errores* en la presentación de la documentación exigida, el Reglamento concede un plazo para su *subsanción* por parte de los que la hubiesen presentado (el propio Alcalde, como se vio al examinar el artículo 4.1 del Decreto) en el artículo 6.1, que señala expresamente que “*Si la solicitud fuera defectuosa o la documentación incompleta, la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte requerirá al Ayuntamiento solicitante para que en el plazo de diez días subsane las faltas o acompañe los documentos necesarios. En el supuesto de que la no presentación de los mismos imposibilite continuar el procedimiento, se le indicará expresamente, advirtiéndole que se le tendrá por desistido, emitiéndose una resolución en los términos del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*”. El procedimiento establecido para la subsanción de solicitudes les concede por lo tanto un plazo de diez días para corregir errores o aportar la documentación

omitida, so pena de entenderse *desistida* la solicitud por parte del municipio interesado, con el consiguiente archivo del procedimiento. El órgano encargado de analizar si la documentación presentada es suficiente o no para continuar el procedimiento es el “*titular de la Dirección General de Planificación Turística de la Consejería de Turismo y Deporte*”, en virtud del artículo 6.5 del Decreto andaluz. Además, como recoge el propio precepto, si el órgano competente considera que –a pesar de la falta de algún documento– fuese posible continuar el procedimiento, se lo *indicará expresamente* al municipio interesado.

El plazo de diez días para la subsanación o aporte de nuevos documentos puede incluso ser *ampliado* por la *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte* hasta en cinco días adicionales, tanto a instancia del municipio interesado como *de oficio* por la propia Delegación (art. 6.3 del Decreto). Aunque nada se indica sobre los motivos que pueden dar lugar a esta ampliación de plazo, se entiende que la posibilidad de conceder un tiempo extra a estos municipios va a venir derivado de causas no imputables a los mismos, que hayan hecho imposible subsanar o mejorar voluntariamente en plazo la documentación exigida sin culpa de los interesados, lo que les *habilita* para solicitar un tiempo extra. En este sentido, el artículo 71.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que “*Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales*”. El proceso analizado ni es *selectivo* ni existe en él *concurrencia competitiva*, ya que el municipio candidato, aunque puedan presentarse muchas solicitudes ante los órganos competentes, participa como un ente *aislado*, por sus méritos propios, sin competir con los demás solicitantes, que en nada afectan –en principio– a sus posibilidades de éxito. Las “*dificultades especiales*” a las que hace relación la LRJPAC son más que probables en muchos de estos municipios dada la complejidad de los documentos exigidos y la falta de capacidad

de muchas Entidades locales, especialmente en el caso de las de menor tamaño.

Pero la presunción de desistimiento a la que alude el artículo sexto no juega en todos los casos, sino únicamente en aquellos en los que “*la no presentación de los mismos imposibilite continuar el procedimiento*”. Esto hace pensar que puede presentarse una solicitud que no contenga todos los documentos exigidos en el artículo 5, siempre que incluya aquéllos que permitan a los órganos decisores formarse una opinión lo suficientemente fundamentada sobre la idoneidad o inidoneidad de la declaración de un determinado municipio como *Turístico*. El solicitante puede *jugar* con esta previsión para *ganar tiempo* en relación a las actuaciones que debe llevar a cabo o la documentación a presentar. Lo que no queda claro es si –a pesar de faltar algunos de los documentos exigidos por el número cinco del Decreto– cuando el procedimiento continúa por no entenderse desistido, podría el órgano decisor llegar hasta el final del procedimiento y emitir una resolución definitiva estimatoria o, por el contrario esto no sería posible, debiendo desestimarse en tales casos la solicitud. A falta de previsión expresa en contra, si a pesar de exigirse que una serie de documentos acompañen a la solicitud, si no fuesen presentados en su totalidad y el órgano correspondiente considera que el proceso puede continuar –sin que tenga lugar el *desistimiento tácito*– nada obsta en principio para que el órgano competente para resolver definitivamente sobre el fondo de asunto dicte una resolución positiva, si los documentos presentados le han permitido formarse una opinión completa sobre la procedencia o improcedencia de conceder tal estatuto jurídico en el caso concreto.

Si se opta por *presumir* que el municipio ha desistido ante la imposibilidad de continuar el procedimiento, dispone el Decreto andaluz que se dictará una resolución en los términos del artículo 42.1 LRJPAC, el cual establece que “*la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los*

ciudadanos o a cualquier interesado. Están exceptuados de esta obligación los procedimientos en que se produzca la prescripción, la caducidad, la renuncia o el desistimiento en los términos previstos en esta Ley [...]". Por tanto, a pesar de que en principio se trata de un procedimiento iniciado *a instancia* de los municipios interesados, lo que obligaría a una *resolución expresa* por parte de la Administración, el hecho de estimarse el *desistimiento* acaba con esta exigencia, dando lugar a una *resolución presunta* por parte de aquélla. Por consiguiente, si se entiende que el procedimiento ha sido *desistido* el interesado no recibirá comunicación alguna por parte de los órganos decisores, pero sí lo hará si se entendiese que el procedimiento *continúa* a pesar de sus defectos.

Además del plazo de subsanación de solicitudes, el Reglamento andaluz también contiene otro plazo para que el municipio interesado realice "*modificaciones o mejoras voluntarias*" en su solicitud, o incluso adjunte documentación "*complementaria*" o "*probatoria*", en su artículo 6.2: "*Asimismo, la Delegación Provincial podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntaria de la solicitud, así como cuanta documentación complementaria y probatoria estime pertinente para una mejor justificación del expediente, concediéndole un plazo de diez días*". Como en el caso anterior, la posibilidad de *modificar, mejorar voluntariamente* o *aportar documentación complementaria y probatoria*, puede ser utilizada por el municipio para ganar un poco de tiempo extra, algo que es común a la mayoría de procedimientos en los que se le concede esta posibilidad al solicitante. Además, también aquí se permite la *ampliación del plazo* en cinco días adicionales por la *Delegación Provincial* en virtud del artículo 6.3 del Decreto andaluz.

Asimismo, el *titular* de la *Dirección General de Planificación Turística de la Consejería de Turismo y Deporte* podrá inadmitir a trámite aquellas solicitudes que "*carezcan manifiestamente de contenido*", así como aquellas que no hayan justificado el cumplimiento de ninguno de los requisitos previos del artículo 2 de este Reglamento. El artículo 6.4 y 6.5 recogen tales

previsiones, indicando que “4. De acuerdo con el artículo 89.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, las solicitudes manifiestamente carentes de fundamento podrán ser inadmitidas a trámite. Tendrán esta consideración las solicitudes de municipios que no acrediten el cumplimiento de ninguno de los requisitos del artículo 2 del presente Decreto”; “5. Las resoluciones previstas en los apartados 1 y 4 serán adoptadas por el titular de la Dirección General de Planificación Turística de la Consejería de Turismo y Deporte”. Se trata de una previsión que trata de evitar la realización de todo el trámite previsto en este Reglamento, que implica a varias Administraciones públicas andaluzas, con el consiguiente coste financiero para la Administración, coste que se sabe inútil desde el principio, ya que por las razones apuntadas en este artículo –solicitudes manifiestamente carentes de fundamento o que ni siquiera acreditan los requisitos previos del artículo segundo del Decreto– se sabe a ciencia cierta que no se les concederá el status jurídico solicitado. Se consigue además *descargar* a los órganos decisores de aquellas solicitudes que no tienen posibilidades reales de prosperar.

4. Tramitación.

El procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos continúa con la remisión del expediente a la Dirección General de Planificación Turística, previsto en el artículo 7 del Decreto: “La Delegación Provincial, tras analizar la solicitud y, en su caso, practicar las pruebas que sean necesarias, remitirá el expediente completo a la Dirección General de Planificación Turística en el plazo de un mes a partir de recibir la solicitud y la documentación, en su caso, recabada, acompañándolo de un informe en el que exprese si cumple con lo establecido en el artículo 2 del presente Decreto”. A la Delegación Provincial de

la Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía competente en materia turística le corresponde –como se apuntó al analizar el artículo segundo del Decreto andaluz– comprobar si el municipio solicitante cumple o no con los *requisitos previos* que le permiten ser candidato a la declaración como *Municipio Turístico*. Para ello analizará toda la documentación que le haya sido remitida por el municipio y emitirá un *informe* en el que expresará su parecer sobre el grado de cumplimiento de las condiciones exigidas por el Decreto. La *Delegación Provincial* está facultada incluso para realizar todas aquellas *pruebas* que considere oportunas para formarse una opinión sobre la documentación que le haya sido remitida. Una vez que la *Delegación Provincial* haya concluido el expediente lo remite a la “*Dirección General de Planificación Turística*”, y será precisamente a la vista de este informe y de la propia documentación remitida en base a los que el titular de este órgano administrativo podrá decidir la *inadmisión a trámite* de la solicitud recibida, como se acaba de ver. El plazo para remitir el expediente es bastante breve, de solamente un mes contado a partir de la recepción de la correspondiente solicitud o la documentación adicional recabada por la *Delegación Provincial*.

A continuación, el procedimiento exige un segundo informe, regulado esta vez en el artículo 8 del Decreto andaluz: “*Una vez constatado que el municipio cumple alguno de los requisitos, la Dirección General de Planificación Turística analizará el grado de concurrencia de los elementos de valoración del artículo 3, emitiendo un informe evaluando turísticamente su alcance y su adecuación a los fines propios del Municipio Turístico*”. La actividad de la *Dirección General* es por lo tanto *doble*: por un lado va a constatar si en base al expediente remitido por la *Delegación Provincial* y su propio informe el municipio interesado efectivamente cumple alguno de los *requisitos previos* que exige el artículo 2 del Reglamento sobre Municipios Turísticos. Se produce así una “*doble indagación*” sobre el mismo objeto, una primera realizada por la *Delegación Provincial* y una segunda por la *Dirección General*, en la cual ambos órganos comprueban lo mismo: el cumplimiento de los *requisitos previos*

exigidos por el artículo segundo del Decreto andaluz. Por otro lado la *Dirección Provincial* realiza una labor verdaderamente *propia u original*, en cuanto que no ha sido realizada con anterioridad. Se trata de la comprobación de los “*elementos de valoración*” del artículo tercero del Decreto andaluz. Una vez que la *Dirección General* ha llevado a cabo su doble cometido emitirá un *informe* donde mostrará su parecer, evaluando el “*alcance turístico*” del municipio candidato y “*su adecuación a los fines propios del Municipio Turístico*”.

A continuación de este informe, se prevé un tercer informe a cargo ahora del “*Consejo Andaluz del Turismo*”, regulándose su otorgamiento en el artículo 9 del Decreto: “*1. La Dirección General trasladará el expediente al Consejo Andaluz del Turismo a efectos de que emita un informe sobre la procedencia de la solicitud.*

2. En el supuesto de que el expediente estuviera incompleto o el Consejo Andaluz del Turismo considerara necesario realizar alguna actuación, probatoria o no, sin la cual no pueda emitir el informe, lo recabará de la Dirección General, quedando suspendido el plazo para emitir el informe.

3. El informe deberá examinar la procedencia de la declaración de Municipio Turístico según los elementos de valoración. Asimismo, formulará una propuesta acerca de las necesidades derivadas de la declaración, sobre los servicios turísticos municipales que hay que potenciar y las carencias de servicios e infraestructuras del municipio que se deben mejorar y a cuya implantación deben encaminarse los convenios regulados en el presente Decreto, todo ello en función del tipo de destino turístico de que se trate.

4. Para su asesoramiento, el Consejo Andaluz del Turismo podrá solicitar la colaboración de funcionarios de la Consejería de Turismo y Deporte y expertos ajenos a la misma.

5. *En los supuestos en que el Consejo Andaluz del Turismo lo considere conveniente, podrá ofrecer al municipio interesado su comparecencia.*

6. *El informe, que tiene carácter preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento, será evacuado en el plazo de dos meses”.*

Este órgano es descrito en el preámbulo de la Ley andaluza 12/1999, indicando que *“La creación del Consejo Andaluz del Turismo responde a la convicción, expresa en el Pacto Andaluz por el Turismo, que el turismo es una actividad fundamentalmente privada cuyo ejercicio está, sin embargo, influido por la orientación del conjunto de las políticas públicas y que, por ello, la planificación del turismo debe realizarse en estrecha colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales fomentando la cooperación entre los agentes públicos y privados y la participación de la sociedad andaluza en su conjunto en la apuesta por la construcción de un turismo moderno, competitivo y sostenible en Andalucía. El Consejo Andaluz del Turismo nace así en la Ley como un órgano consultivo y de asesoramiento de la administración turística de la Junta de Andalucía en el que estarán representadas las entidades locales andaluzas, las empresas, los trabajadores y aquellas organizaciones que reglamentariamente se determinen”*. Se trata, por tanto, de un órgano de *asesoramiento y consulta* de la Administración de la Junta de Andalucía en materia turística, y en el cual estarán representados tanto las Entidades locales como el sector empresarial, el ámbito sindical y otras organizaciones que puedan ser autorizadas a participar en él de forma reglamentaria (*vid.* art. 10 de la Ley andaluza). Por su parte, el Reglamento establece en su propio preámbulo que *“En orden a garantizar la necesaria coordinación de las distintas Consejerías, la solicitud de declaración es sometida a la consideración del Consejo Andaluz de Turismo, órgano en el que están representadas, entre otras, las Entidades Locales, las organizaciones empresariales, sindicales y de consumidores”*.

Se podría concluir de este breve análisis de la naturaleza jurídica del *Consejo Andaluz del Turismo* que –aparte de sus funciones generales *consultivas*, *asesoras* y de *coordinación* de los distintos Departamentos de la Administración andaluza– su función en el procedimiento de declaración de Municipios Turísticos, en lo que respecta al ámbito local, es fundamentalmente *potenciar* un poco más el papel de los Entes locales, la capacidad de éstos para influir en la resolución final del procedimiento, ya que los municipios andaluces son integrantes de este órgano y como tales participarán en la realización del tercero de los informes en los que se basará el órgano decisor para dictar la resolución definitiva. Se potencia así un poco más la *autonomía municipal*, otorgándole más funciones a los municipios en un ámbito claramente de su *interés* como es la declaración de Municipios Turísticos, sin limitarse exclusivamente a la solicitud de inicio del tal procedimiento como en un principio parecía ocurrir.

El *Consejo Andaluz del Turismo* recibirá el expediente completo de manos de la *Dirección General de Planificación Turística*, disponiendo de un plazo de dos meses para evacuarlo, siendo su carácter *preceptivo* y *determinante* para la resolución definitiva del procedimiento (arts. 9.1 y 9.6 del Decreto andaluz). El hecho de que el Decreto 158/2002 indique de forma expresa que este informe posee carácter *vinculante* para la decisión que tome el órgano competente para resolver definitivamente el procedimiento, y guarde silencio sobre el carácter de los demás informes, hace pensar que se tratan de informes *preceptivos* pero *no vinculantes*. Así, los informes que emitan tanto la *Delegación Provincial* como la *Dirección General* deberán ser tenidos en cuenta por los órganos que los reciban, pero no vincularán su decisión. Por tal razón –y a diferencia de lo que ocurre con el informe del *Consejo Asesor del Turismo*– los receptores de tales informes podrán apartarse de su parecer, contradiciéndolos en lo relativo a su contenido, por lo que su virtualidad es eminentemente *informativa*, de ayuda en el cometido de los distintos órganos que participan en el procedimiento.

El *Consejo Andaluz de Turismo* posee también facultades para solicitar documentación adicional o la realización de ciertas actuaciones, tanto *probatorias* como de otra naturaleza, en caso de considerar que el expediente que le ha sido remitido está *incompleto* o no le permite emitir adecuadamente su informe (art. 9.2 del Decreto). Estas actuaciones las recabará –según este precepto– directamente de la *Dirección General de Planificación Turística*, quedando el plazo que tiene el *Consejo Andaluz* para emitir su informe en *suspense*. Durante el periodo de espera para recibir la documentación adicional o durante la práctica de la prueba no correrá por tanto el plazo para emitir el informe al que obliga el artículo 9 del Decreto. Además, este órgano podrá contar para su asesoramiento, si así lo desea, con la colaboración de funcionarios de la Consejería de Turismo y Deporte y de “*expertos ajenos*” a este Departamento (art. 9.4) e, incluso, el propio *Consejo Andaluz*, en aquellos supuestos que considere oportuno, podrá ofrecer al municipio interesado su *comparecencia* (art. 9.5), para que éste tenga la oportunidad de explicar conceptos y situaciones que no hayan quedado lo suficientemente claras en el expediente y respecto a las que el *Consejo* albergase dudas.

El contenido del informe del *Consejo Andaluz* se recoge en el artículo 9.3 del Decreto andaluz. El *Consejo* deberá, en primer lugar, volver a analizar y evaluar los “*elementos de valoración*” del artículo tercero del Reglamento a fin de formarse una opinión sobre la procedencia o no de la declaración de Municipio Turístico. A continuación, este órgano formulará una “*propuesta*” en relación con las necesidades que se derivan de dicha declaración, así como sobre los servicios municipales que necesite *potenciar* para alcanzar el objetivo de la *calidad integral* del destino turístico, haciendo hincapié también en las *deficiencias* que presentan tanto los servicios referidos como las infraestructuras turísticas municipales, a cuya mejora irán encaminadas las medidas concertadas en los futuros convenios a concluir entre la Administración local y la autonómica. La función del *Consejo Andaluz* puede resumirse, por tanto, en el *análisis* de las circunstancias concurrentes en los municipios

solicitantes y el *diagnóstico* de sus deficiencias y necesidades. Todo ello, como señala este precepto, “*en función del tipo de destino turístico de que se trate*”. Este informe pondrá fin a la *instrucción* del procedimiento, como indica expresamente el propio artículo 10 del Decreto andaluz.

En este mismo precepto se prevé la *audiencia* al municipio interesado tras la emisión del informe por parte del *Consejo Andaluz del Turismo*: “*Instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, la Dirección General de Planificación Turística pondrá de manifiesto el expediente al municipio para que, en el plazo no inferior a diez ni superior a quince días, pueda presentar los documentos o alegaciones que estime pertinentes*”. La finalidad de esta audiencia es darle la oportunidad al municipio interesado para que, en vista de los informes que han evacuado tanto la *Delegación Provincial* como la *Dirección General* y el *Consejo Andaluz del Turismo*, exponga su parecer y defienda su candidatura a Municipio Turístico, presentando nuevos documentos que refuten las opiniones negativas de cualquiera de estos órganos o simplemente alegando lo que estime conveniente para intentar *salvar* sus posibilidades de éxito de cara a la inmediatamente posterior “*propuesta de resolución*” a cargo de la *Dirección General de Planificación Turística*. La puesta en manos del municipio interesado de todo el expediente tramitado hasta ese momento será realizada por la *Dirección General*, concediéndole un plazo para realizar las actuaciones comentadas que en ningún caso podrá ser inferior a diez días, pero tampoco superior a quince.

Tanto los nuevos documentos presentados como las alegaciones realizadas por los municipios interesados en el período de *audiencia* serán valorados únicamente por la *Dirección General de Planificación Turística* (art. 11 del Decreto), sin que vuelvan a participar en el procedimiento ni la *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte* ni el *Consejo Andaluz del Turismo*.

El artículo 11 recoge el último trámite antes de su resolución definitiva, consistente en la “*propuesta*” del titular de la Consejería de Turismo y Deportes al Consejo de Gobierno sobre la idoneidad o inidoneidad de la solicitud tramitada: “*Transcurrido el plazo de audiencia y una vez valoradas por la Dirección General las alegaciones presentadas, el titular de la Consejería de Turismo y Deporte formulará al Consejo de Gobierno una propuesta estimatoria o desestimatoria de la solicitud de declaración de Municipio Turístico*”. En este precepto se asiste a un salto *cualitativo* en relación a la estructura orgánica que participa en el procedimiento, ya que por primera vez va a participar el máximo representante de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, habiéndose limitado su actuación hasta ahora a órganos inferiores dependientes de aquélla. Va a ser el propio *Consejero* del ramo el que –a la vista de todo el expediente que se ha ido conformando hasta llegar a este momento– considere si el municipio candidato requiere las cualidades necesarias para ser acreedor de la declaración de Municipio Turístico. Tanto en un caso como en otro está obligado a formular una *propuesta*, estimatoria o desestimatoria de la solicitud presentada. La actuación del Consejero es muy importante para la declaración final, pero a falta de previsión expresa sobre el carácter de tal propuesta se presume que no tiene carácter *vinculante*, ya que de una interpretación sistemática de este procedimiento se puede llegar a la conclusión de que cuando tal carácter es querido por el legislador andaluz lo indica de manera *expresa* en su normativa, tanto en la de rango legal como en la infralegal (*vid.* art. 9.6 del Decreto andaluz), guardando silencio sobre su carácter en caso de no desear tal consideración. Por tanto, aunque la propuesta del *Consejero* tenga una influencia indudable sobre la decisión final, nada impide que el órgano decisor (el *Consejo de Gobierno andaluz*, como se verá a continuación) pueda separarse de forma motivada de la *propuesta de resolución* del Consejero, si así lo considerase oportuno, no quedando por tanto vinculado indefectiblemente a su parecer.

5. Resolución.

La resolución del procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos está recogida en el artículo 12 del Decreto andaluz, que establece lo siguiente:

“1. La resolución estimatoria o desestimatoria de la solicitud de declaración de Municipio Turístico se adoptará mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno. En caso de concederse la declaración, la resolución conllevará, además de los efectos atribuidos por la legislación vigente, la posibilidad de suscribir convenios en los términos establecidos en el capítulo siguiente.

Asimismo, el Acuerdo precisará las líneas básicas de los convenios que, en su caso, se suscriban, las Consejerías que deben participar en los mismos y la creación y composición del superior órgano de seguimiento de todos los convenios que puedan suscribirse para cada Municipio Turístico.

2. El Acuerdo del Consejo de Gobierno que ponga fin al procedimiento será notificado al interesado en el plazo de seis meses desde que la solicitud tuviera entrada en el Registro de la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte. Transcurrido dicho plazo sin haberse practicado la notificación, podrá entenderse desestimada la solicitud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.

3. Los Acuerdos de declaración de Municipios Turísticos serán publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

En este artículo se puede dividir fácilmente en dos partes: la primera estaría dedicada a la *determinación* del órgano competente para finalizar el procedimiento, y la segunda a

recoger parte de los *efectos* de la resolución estimatoria del mismo. En relación a la primera de las partes apuntadas –la segunda será objeto de análisis en el epígrafe siguiente–, el artículo 12 del Decreto andaluz atribuye la competencia para resolver *definitivamente* al Consejo de Gobierno andaluz, a causa fundamentalmente del “*alcance transversal de esta declaración*”⁸¹⁵. Dicho órgano podrá resolver el procedimiento mediante una resolución *estimatoria* o *desestimatoria* de la solicitud del municipio interesado, pero en ambos casos se necesitará el “*acuerdo*” del Consejo de Gobierno. Este *acuerdo* será notificado al municipio interesado, disponiendo el Consejo de Gobierno de un plazo de seis meses para llevar a cabo tal notificación, plazo que se computará desde que la solicitud que inició este procedimiento hubiese tenido entrada en el *Registro* de la correspondiente *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte* (o en cualquiera de los que habilita el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, RJPAC), en virtud del artículo 12.2. Estos acuerdos serán asimismo publicados en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* (art. 12.3 del Decreto andaluz).

Pero quizás lo más importante, a efectos prácticos de procedimiento, sea el hecho de que este artículo (12.2) establezca el “*silencio negativo*” para el caso de que transcurriesen los seis meses establecidos para notificar al municipio interesado el *Acuerdo* adoptado por el Consejo de Gobierno andaluz sin que tal notificación se hubiese producido, debiendo entenderse *desestimada* la solicitud realizada por el municipio interesado si esto ocurriese⁸¹⁶. Para justificar tal efecto este artículo se remite al artículo 2 de la Ley 9/2001, de 12 de julio, “*por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de*

⁸¹⁵ FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*”, pág. 76.

⁸¹⁶ “*En general, tanto el plazo del procedimiento como el sentido del silencio administrativo pueden estimarse adecuados, dada, de un lado, la complejidad de la tramitación de este procedimiento, en el que deben valorarse por diversas estancias elementos complejos y, de otro lado, la falta de operatividad del silencio estimatorio en este procedimiento, pues la declaración MT (sic), en sí misma, carece de efectos directos –como se verá seguidamente–*”. *Ibidem*.

determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos”⁸¹⁷.

Recapitulando todo lo expuesto en relación al procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos, se pueden resumir las *fases* de las que se compone para tener una visión global que simplifique su comprensión. El procedimiento se inicia con la solicitud del propio municipio interesado, solicitud que se formulará por el Alcalde del municipio tras haber alcanzado el *quórum* necesario para ello, fijado por el Decreto andaluz en la *mayoría absoluta* de los miembros legales de la Corporación municipal. Dicha solicitud se dirigirá a la *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte*, con la documentación que reglamentariamente se señala. Este órgano se ocupa del trámite de corrección de errores, modificación y mejora voluntaria de las solicitudes presentadas. Asimismo se realiza el primero de los informes sobre la idoneidad de la candidatura por la propia *Delegación Provincial* (en relación a los “*requisitos previos*” del artículo segundo del Decreto). Posteriormente todo el expediente se remite a la *Dirección General de Planificación Turística*, que realizará el segundo de los informes previstos reglamentariamente, centrándose esta vez en los “*elementos de valoración*” del artículo tercero del Decreto. Una vez realizado el informe por la *Dirección General* se pasan las actuaciones al *Consejo Andaluz del Turismo*, que llevará a cabo su propio informe, de nuevo sobre los *elementos de valoración*, además de hacer una propuesta sobre las carencias que presenta el municipio interesado y sus posibles remedios. También podrá pedir a la *Dirección General* información adicional o la práctica de pruebas sobre los elementos analizados. El paso siguiente en este

⁸¹⁷ Sobre los efectos de la inactividad administrativa *vid.*, entre otros, MACÍAS CASTAÑO, J M^a, “El silencio administrativo: su actual regulación y conflictos procesales”, en *Cuadernos de derecho local*, nº 0, 2002, págs. 59 a 73; MARTÍNEZ FERNÁNDEZ DE VELASCO, J., *Efectos del silencio administrativo positivo por parte de la Administración del Estado: (manual práctico para la consecución de lo concedido en virtud de dicho silencio administrativo positivo)*, Dikynson, 2003; GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., *El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, 1994; QUINTANA LÓPEZ, T. A. (Coord.) et al, *El silencio administrativo: urbanismo y medio ambiente*, Tirant Lo Blanch, 2006; PAREJO ALFONSO, L., “La nueva regulación del silencio administrativo”, en *Documentación Administrativa*, nº 254-255, 1999, págs.. 111 a 158; o RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “El silencio administrativo y los actos tácitos o presuntos”, en la *Revista del Poder Judicial*, nº 53, 1999, págs. 309 a 324.

procedimiento consiste en la *audiencia* del municipio interesado, que podrá formular *alegaciones* sobre lo actuado hasta ese momento o presentar documentación adicional. Tras la audiencia y su oportuna valoración por parte de la *Dirección General de Planificación Turística*, el titular de la Consejería en materia turística de la Junta de Andalucía formulará una “*propuesta estimatoria o desestimatoria*” de la solicitud presentada por el municipio y, en base a esta propuesta, el Consejo de Gobierno andaluz “*resolverá definitivamente*” sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud de declaración de Municipio Turístico.

e) Efectos de la declaración de Municipios Turísticos.

1. Consideraciones generales. Los convenios de colaboración interadministrativos.

Las consecuencias de la declaración del Municipio Turístico están recogidos en los artículos 12 a 16 del Decreto andaluz sobre Municipios Turísticos, así como en el artículo 8 de la Ley andaluza 12/1999. La principal consecuencia vinculada a la declaración de Municipio Turístico es la posibilidad –que no obligación– de celebrar “*Convenios de colaboración*” entre los municipios distinguidos con dicha declaración y la Administración autonómica andaluza⁸¹⁸ con el objeto

⁸¹⁸ “Sin embargo, el proyecto de Ley era más preciso pues, en la línea de otras normas autonómicas, contemplaba expresamente varias previsiones: a) la inclusión del municipio con carácter preferente en las acciones de ordenación y fomento derivadas del Plan General de Turismo; su consideración en las acciones de ordenación y fomento de los planes sectoriales de la Junta de Andalucía; c) el acceso a una línea específica de ayudas y subvenciones con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma; d) el establecimiento, por dicho municipio, de recursos específicos conforme a la legislación de haciendas locales. Sin embargo, en virtud de una enmienda del G.P. socialista, se suprimieron estas medidas, dando lugar a la redacción actual, en la que la entera eficacia de la declaración queda remitida a los

–fundamentalmente– de compensar el mayor esfuerzo económico al que este tipo de municipios se ven sometidos por su condición de *turísticos*⁸¹⁹. La Ley de turismo andaluza, junto con su normativa de desarrollo, configurará de este modo un sistema de financiación independiente y complementario del previsto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales para los municipios calificados como *turísticos* a los exclusivos efectos de esta Ley⁸²⁰.

Ya en la *exposición de motivos* de la Ley andaluza se deja claro que la declaración del municipio como *Turístico* va a abrir el camino a una “*colaboración interadministrativa*” entre el ámbito local y el autonómico en orden a solucionar los problemas que el aumento de población durante períodos más o menos largos produce en la economía municipal, señalando que “[...] *la declaración de Municipio Turístico implica la puesta en marcha de una acción de fomento por parte de la Junta de Andalucía de la que habrán de beneficiarse éstos, en el marco de una acción concertada de recíproco apoyo y compromiso*”⁸²¹. Esta acción de

convenios que puedan acordarse”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*, pág. 77.

⁸¹⁹ En este sentido, considera BERMEJO VERA que “[...] *como en los supuestos anteriores, el único beneficio visible es la posibilidad de convenios interadministrativos para compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios en este tipo de Municipios, aun cuando el propio texto legal establece la obligación de todas las entidades locales que organicen campañas de promoción turística con fondos públicos de acompañar el logotipo y eslogan turístico que determine la Administración autonómica (art. 19.3). Conviene destacar, sin embargo, que la Ley turística andaluza a previsto, a diferencia de las demás, la posibilidad de que las Corporaciones locales puedan actuar, por delegación, en el ejercicio de la función inspectora en materia turística (art. 52.2)*”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*Op.cit.*, pág. 237.

⁸²⁰ Vid. el artículo 125 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*; y el párrafo cuarto de la *Exposición de Motivos* del Decreto 70/2006, de 21 de marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de Mayo, de Municipio Turístico*.

⁸²¹ RODRÍGUEZ DE LEÓN GARCÍA, al analizar las funciones de la Administración turística de la Junta de Andalucía recogidas en la Ley de Turismo 12/1999 se refiere a la figura del Municipio Turístico y los efectos de su declaración diciendo que “[...] *en el capítulo II de este título II, se aborda la figura del Municipio Turístico. La filosofía de su tratamiento se basa en dos premisas fundamentales: - En primer lugar, que los servicios que presta el Municipio son básicos para la satisfacción del turista. En efecto, la seguridad, la tranquilidad, la limpieza, los aparcamientos, la información, el estado de las playas, de los parques y jardines, etc. constituyen el entorno imprescindible para que su estancia sea satisfactoria. - En segundo lugar, el reconocimiento que los Municipios turísticos soportan un número de usuarios de sus servicios muy superior al de los Municipios no turísticos, ya que la población efectivamente asistida excede, con mucho, del número de vecinos y, por lo tanto, precisan de una ayuda suplementaria. Por esto, la declaración de Municipio Turístico debe implicar la puesta en marcha de una acción de fomento por parte de la Junta de Andalucía de la que habrán de beneficiarse los Ayuntamientos, en el marco de una acción concertada de recíproco apoyo y compromiso*”. RODRÍGUEZ DE LEÓN GARCÍA, R., “Una aproximación a la Ley del Turismo de Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº extraordinario, volumen II, 2003, pág. 138.

fomento debe entenderse en el sentido de que la Administración autonómica va a intentar estimular el aumento de la “*calidad integral*” de los recursos ofertados por los municipios solicitantes de este régimen especial, a través de una serie de acuerdos entre ambas administraciones, que van a tener por objeto fundamental el aporte, por parte de la Administración autonómica andaluza, de una “*financiación adicional*” absolutamente necesaria para que el objetivo de una oferta turística *de calidad* por parte de los municipios andaluces, y por extensión de toda la Comunidad Autónoma, llegue a ser una realidad⁸²². Este “*recíproco apoyo y compromiso*” podría traducirse en, por un lado, el compromiso del municipio de traducir el aumento de su capacidad económica en un aumento efectivo de la calidad de los servicios turísticos que presta; y, por la otra parte, el compromiso de la Administración autonómica de dotarle de mayores recursos económicos a cambio de su contribución al desarrollo de una actividad esencial para la economía andaluza como es la industria turística.

El precepto de la Ley andaluza 12/1999 dedicado a los efectos de la declaración de Municipio Turístico es el artículo octavo, previendo, como no podía ser de otro modo en vista de su propia exposición de motivos, la celebración de *convenios de colaboración* para la compensación económica de esta tipología de municipios. Dispone este artículo que “*La declaración de Municipio Turístico podrá dar lugar a la celebración de convenios interadministrativos en orden a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios*”. Aunque del análisis de este precepto pudiese concluirse que el único contenido posible de los convenios de colaboración interadministrativos es la compensación financiera de los mayores esfuerzos económicos que este tipo de municipios realiza con carácter general, se comprobará como el desarrollo reglamentario de este artículo abre el abanico de posibilidades a otros posibles contenidos (*medio*

⁸²² En el mismo sentido opina RAZQUIN LIZARRAGA, que considera que “*De nuevo, al igual que en la Comunidad Valenciana, la finalidad de la declaración como Municipio Turístico es de carácter financiero, puesto que persigue la celebración de convenios de colaboración interadministrativos en orden a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios (art.8)*”. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a. , “Organización local del turismo”...*Op.cit.*, pág. 53.

ambiente, patrimonio cultural, oferta complementaria, aumento de la calidad de vida...etc), aunque será la práctica la encargada de demostrar si la referida compensación económica es o no la característica predominante de esta clase de acuerdos.

El *preámbulo* del Reglamento es mucho más concreto, hablando ya directamente de “*convenios de colaboración interadministrativos*” entre las Entidades municipales y la Administración autonómica, señalando que “[...] *el Decreto regula como principal mecanismo para implantar una acción concertada de fomento y recalificación en los municipios declarados turísticos, la posibilidad de suscribir convenios entre el municipio, las Consejerías afectadas y, en su caso, otras Administraciones Públicas y entidades privadas y públicas interesadas, los cuales se dirigirán a incrementar la cantidad y calidad de los servicios municipales. De este modo, en los convenios se reflejarán las actuaciones y servicios a potenciar o crear, los objetivos que deben alcanzarse y sus fuentes de financiación, cuantificándola para cada uno de los ejercicios económicos de su vigencia, estableciendo indicadores para su continuo seguimiento y las medidas a aplicar para reconducir los desvíos que se puedan producir. En lo que se refiere a la financiación de la Administración de la Junta de Andalucía, irá especialmente encaminada a crear y mejorar infraestructuras y a conservar el medio ambiente, primando la aplicación de criterios de prevención ambiental a los residuos, la calidad de las aguas y la contaminación acústica y atmosférica, mejora de los servicios turísticos, la seguridad en lugares públicos y, en general, a todo lo que coadyuve a alcanzar un turismo de gran calidad*”.

Los convenios a concluir entre la Administración local y la autonómica no se circunscriben, según lo expresado por el propio preámbulo del Decreto andaluz, a los realizables con la *Consejería* de la Junta de Andalucía con competencias en materia turística. También serán posibles convenios con otras *Consejerías* (por ejemplo con aquellas más estrechamente relacionadas con el fenómeno turístico a nivel municipal, como las competentes en materia de *medio ambiente, ordenación del territorio* o

urbanismo). Además podrán participar en la realización de este tipo de convenios otras Administraciones públicas e, incluso, *entidades privadas o públicas* interesadas, siempre con el requisito de que en todo caso se perseguirá el *aumento de la calidad y cantidad de los servicios municipales relacionados con el turismo*. Entre tales *entidades privadas* con interés en el aumento de la calidad de los servicios turísticos municipales y de la oferta turística municipal en general estarían asociaciones de consumidores y usuarios, de empresarios turísticos y comerciantes locales, organizaciones ecologistas...*etc.*

Llama la atención que en el extracto del preámbulo que está siendo analizado se sostenga que los convenios de colaboración interadministrativos son el “*principal mecanismo para implantar una acción concertada de fomento y recalificación de los Municipios declarados turísticos*”, cuando ni en la Ley ni en el Reglamento se hace mención a *otros* mecanismos de acción concertada para el fomento y desarrollo de este tipo de municipios. No es el “*principal mecanismo*”, sino simplemente el “*mecanismo*”. Sin embargo, esta mención constituye una *puerta abierta* a otro tipo de actuaciones y una pista muy interesante sobre los mecanismos de colaboración y el aumento de la calidad global en los recursos turísticos municipales a proponer en este estudio.

Los *objetivos* a conseguir mediante los convenios de colaboración referidos en este preámbulo no se diferencian de los que serán desarrollados por el articulado del Decreto andaluz –a cuyo análisis es preciso remitirse–, pero sí parece destacable el hecho de que se señale de manera expresa que la mejora de las infraestructuras y de los servicios municipales con incidencia en el turismo van a estar supeditados a la protección ambiental, ya que sobre el desarrollo turístico “*primará*” la aplicación de criterios de prevención ambiental en lo relativo a residuos, calidad de las aguas –en general, tanto lo referido al suministro de agua potable como a las aguas para el baño– o contaminación acústica y atmosférica. Esta mención es muy importante porque en la normativa turística andaluza, como en la mayoría de sus

equivalentes autonómicos, subyace una preocupación ambiental que *impregna* numerosos preceptos, pero el hecho de expresar de manera directa que el medio ambiente está *por encima* del desarrollo económico turístico constituye un *salto cualitativo* en la concepción de la industria turística, que abraza sin tapujos las principales corrientes de la demanda turística moderna, y que va a *condicionar* –al menos en teoría– toda la actuación del sector turístico público y privado andaluz en este importantísimo sector económico. Constituye un punto de partida esencial para un nuevo entendimiento de las consecuencias negativas que puede conllevar un desarrollo turístico desmesurado y desordenado, dejando atrás definitivamente las concepciones *desarrollistas* del turismo que –desgraciadamente– todavía imperan en numerosas Administraciones andaluzas, tanto a nivel local como a nivel provincial o autonómico.

Por su parte, y siguiendo la línea marcada por la Ley andaluza, el artículo 12 del Decreto andaluz establece en su párrafo primero que “[...] *En caso de concederse la declaración, la resolución [se refiere al acuerdo del Consejo de Gobierno que declara el Municipio Turístico] conllevará, además de los efectos atribuidos por la legislación vigente, la posibilidad de suscribir convenios en los términos establecidos en el capítulo siguiente*”. Este artículo deja claro que la firma de convenios de colaboración entre la Administración local y la autonómica no es la única consecuencia jurídica posible que se deriva de la declaración de Municipio Turístico. También existen otras consecuencias jurídicas para este régimen especial, pero habrá que buscarlos en la legislación sectorial (relativa al *urbanismo*, el *medio ambiente*, la legislación *financiera/tributaria*...etc), ya que en la legislación turística que está siendo analizada el único efecto que se deriva del *acuerdo* del Consejo de Gobierno andaluz va a ser la mera posibilidad de concluir convenios de colaboración interadministrativos entre ambas partes⁸²³. Por esta razón el

⁸²³ FERNÁNDEZ RAMOS se refiere al hecho de que la Ley andaluza prevea la conclusión de convenios como una posibilidad y no como una obligación diciendo que “[...] *ello tenía su explicación en la redacción inicial del Proyecto de Ley, la cual incluía –como se ha señalado– determinados efectos “ope legis” de la declaración. Pero una vez que los efectos autonómicos han desaparecido, tal vez debió reconsiderarse la redacción de este precepto, imponiendo, al menos, al Gobierno autonómico el deber de*

análisis de las consecuencias de la declaración de Municipio Turístico se limitará a su estudio en este apartado, dejando para otros capítulos las demás consecuencias que puedan acarrear de tal declaración en el Ordenamiento Jurídico andaluz⁸²⁴.

realizar una “oferta” de convenio al Municipio que se declara MT, y fijando unos plazos máximos”. Además, sobre las consecuencias en general de la declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Autónoma andaluza continúa diciendo que “Al no hacerse así, se observa un cierto desequilibrio entre la exigencia a los Municipios interesados en la declaración de superación de una serie de requisitos previos y de condiciones ciertamente rigurosos, para seguidamente remitir en bloque a la negociación bilateral los beneficios que pueda reportar la declaración. Como suele decirse, tal vez, para este camino no hacían falta aquellas alforjas. Y, desde otra perspectiva, de poco sirve para la transparencia en la distribución de los recursos públicos establecer un riguroso procedimiento de concesión, si después el reparto de los fondos se efectúa en negociaciones bilaterales, sin ningún condicionamiento o parámetro general, tal y como se establece en la Comunidad Valenciana. La única manifestación de transparencia en este ámbito sería la publicación de los convenios, tal como ordena la LRJPAC –art. 8.2–. Asimismo el Decreto 158/2002 renuncia a ordenar un régimen especial de los MT, ni siquiera en los términos marcadamente flexibles y minimalistas previstos en otras normas autonómicas [...]. Este criterio del ordenamiento andaluz, de reenviar en su integridad los deberes específicos que sumen los MT a lo que se pacte en cada caso y en cada uno de los múltiples convenios que puedan suscribirse, se separa también de los específicos deberes legales ordenados directamente en el ordenamiento catalán. Ni siquiera se impone a los MT la vinculación a las directrices programáticas contenidas en el Plan General de Turismo, tal como se prevé en el ordenamiento gallego. De este modo, la declaración de MT no comporta de forma automática efecto alguno, salvo alguna disposición muy marginal prevista en normas extraturísticas. Su único efecto es abrir la vía de la concertación de la actividad de fomento”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*, pág. 78.

⁸²⁴ Sobre los efectos que la declaración de Municipios Turísticos tiene en la legislación andaluza reflexiona el profesor RIVERO YSERN diciendo que “Partiendo de esta habilitación competencial la ley no podía ignorar la grave situación de los municipios turísticos andaluces sin arbitrar medidas eficaces para atajar o aliviar tales problemas. Lo hace con las limitaciones que se derivan de la imposibilidad para el legislador andaluz de modificar la Ley de Haciendas locales lo que a buen seguro sería la forma más eficaz de atajar los problemas. Sin poder realizar estas modificaciones la ley diseña, sin embargo, una política de fomento y ayuda en la que se implica de forma completa al municipio afectado que es quien voluntariamente puede iniciar la declaración del municipio como municipio turístico”. RIVERO YSERN, J. L., “El Municipio Turístico”...*op.cit.*, pág. 334. Posteriormente este autor vuelve a defender su opinión de la actuación del legislador andaluz diciendo que “El sistema es, a nuestro juicio, el mejor posible para una normativa de autonómica. Obviamente el sistema no es la panacea ni siquiera el método más eficaz e idóneo para resolver los graves problemas que genera la masiva afluencia de personas en los municipios turísticos. la solución definitiva de estos problemas pasa necesariamente por una reforma del sistema de financiación de las corporaciones locales, medida esta para cuya adopción carecen de competencia las comunidades autónomas. No obstante insistimos que es el sistema más eficaz posible. La autonomía local se respeta tanto en la iniciativa como en la conclusión de la declaración del municipio como municipio turístico. en la iniciativa porque, como ya hemos visto, es municipal; y la declaración final por cuanto a nuestro juicio depende no de una decisión discrecional del Consejo de Gobierno sino de una decisión reglada en la que hay que manejar diversos conceptos jurídicos indeterminados. Efectivamente si el municipio asume sus obligaciones, si en el municipio se dan los supuestos de hecho que justifican la declaración del municipio como municipio turístico, tal declaración debe producirse y el sistema de fomento, de cooperación, debe ponerse en marcha. A nadie se le oculta que la Comunidad autónoma mantiene un poder de facto en este sistema que deriva del posible incumplimiento de las correspondientes consignaciones presupuestarias necesarias, tanto por su ausencia como por su insuficiencia, en los presupuestos generales de la Comunidad autónoma para ayudar a estos municipios. Este posible incumplimiento es de difícil control desde el punto de vista jurídico sin perjuicio de que desde el punto de vista político pueda ser merecedor de la lógica reprobación. Pero no parece este el espíritu de la Ley. La Ley podía haber ignorado, incluso, el problema remitiéndolo a una futura y ya largo tiempo esperada reforma del régimen local: pero no lo a hecho y claramente mantiene que la finalidad de la declaración de municipio turístico es la mejora de la calidad en la prestación de los servicios municipales a través de una acción concertada, pactada, de

2. Objetivos, partes firmantes y fines de los convenios de colaboración interadministrativos.

El artículo 13 del Decreto 158/2002 prevé la celebración de estos convenios y establece los *objetivos* principales de tales acuerdos:

“1. La declaración de Municipio Turístico podrá dar lugar a la celebración de convenios, de los cuales formarán parte, además del municipio beneficiario de la declaración, las Consejerías que haya determinado el Acuerdo del Consejo de Gobierno, así como otras Administraciones Públicas y Entidades públicas o privadas que puedan adherirse.

2. Los convenios irán encaminados a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios, y a tal efecto establecerán medidas para alcanzar, al menos, los siguientes fines:

a) Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos.

b) Proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona.

c) Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos de Andalucía.

d) Preservar los bienes públicos y privados relacionados con el turismo municipal.

e) Aumentar, diversificar y mejorar la oferta turística complementaria, así como crear nuevos productos.

fomento”. RIVERO YSERN, J. L., “Notas sobre el municipio turístico en la Ley 12/99 de 15 de diciembre, Ley del Turismo de Andalucía”, en *Derecho y Turismo. III Jornadas de Derecho Turístico*, AURIOLAS MARTÍN, A. (Coord.) et al., Consejería de Deporte y Turismo de la Junta de Andalucía, 2000, págs. 88 y 89.

f) Sensibilizar e implicar a la población y a los agentes locales en una cultura de calidad de vida”.

En relación a las *partes firmantes* de tales convenios vuelve a repetirse lo dicho en el preámbulo del Decreto andaluz, a salvo de una pequeña *especificación* en relación a las *Consejerías* que podrán participar en su realización: solamente aquellas que hubiesen *determinado* el *acuerdo* del Consejo de Gobierno. Se limita de esta manera el ámbito de negociación entre los municipios y la Administración autonómica⁸²⁵. La razón de esta limitación habrá que buscarla en el contenido de tales acuerdos, en los que se establecerán, además de las “*líneas básicas*” de los convenios a suscribir, las *Consejerías* que deberán participar en los mismos (*vid.* art. 12.1 párrafo segundo del Decreto)

Los “*finés*” perseguidos por tales convenios sí merecen ser analizados con cierto detenimiento. El fin *primordial* de estos convenios sigue siendo la compensación económica a los municipios con un alto porcentaje de población turística *asistida*, como parece desprenderse de su ubicación en el enunciado del párrafo segundo del artículo treceavo, separadamente de los demás fines recogidos en este artículo. Aunque el Reglamento no establezca en principio *categorías* de fines –de mayor o menor *importancia*– de forma expresa, de la forma de diferenciar este *fin* de los demás mediante su distinta ubicación en el texto del Reglamento se podría llegar a la conclusión de que el ejecutivo andaluz le concede una importancia tal capaz de llegar –incluso– a condicionar todo el contenido de los convenios.

Los demás fines, que van a conformar los *objetivos mínimos* de cualquier convenio⁸²⁶, pueden dividirse en dos grandes *grupos*. En el primero de ellos estarían los objetivos de mejora de la

⁸²⁵ “De este modo, el Decreto 158/2002 ha optado, en lugar de un convenio marco entre el conjunto de la Administración autonómica y el Municipio, sin perjuicio de la suscripción de acuerdos desarrollo del mismo, por un fraccionamiento de la cooperación en múltiples convenios departamentales, y que constituye el último eslabón de una cadena de remisiones a la hora de dar contenido a la declaración de MT. El único factor de unidad es el “superior órgano de seguimiento de todos los convenios, cuya composición debe ser determinada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de declaración de MT”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*”, pág. 80.

⁸²⁶ Dispone este artículo que todos los convenios establecerán medidas para alcanzar “[...] *al menos, los siguientes fines* [...]”.

salubridad pública, protección civil, seguridad en lugares públicos, protección de los valores tradicionales y culturales de la población autóctona, salvaguarda del medio ambiente y de los valores ecológicos de la Comunidad Autónoma, preservar los bienes públicos y privados relacionados con el turismo municipal, aumentar, diversificar y mejorar la oferta turística complementaria, y crear nuevos productos turísticos. En el segundo solamente estaría el último de los fines de este artículo: *la sensibilización e implicación de la población y de los agentes locales en la cultura de la calidad de vida.* El primer grupo relaciona una serie de objetivos muy diversos y que afectan a diferentes parcelas de la realidad, pero que, en definitiva, poseen un único objetivo: el aumento de la *calidad integral* de la oferta turística local. El segundo grupo está dirigido única y exclusivamente al objetivo de aumentar la *calidad de vida* de la población residente, de los vecinos del Municipio Turístico. A pesar de que ambos fines parecen a primera vista, si no *contrapuestos*, sí completamente *diferentes e independientes*, ya que atienden a dos segmentos poblacionales que nada tienen que ver en principio el uno con el otro, la experiencia ha demostrado que el cumplimiento de los objetivos del primer grupo se convierte en la mayoría de municipios turísticos en condición imprescindible para alcanzar un nivel de calidad de vida aceptable para los vecinos de municipios con un porcentaje tan alto de población *asistida*. No hay calidad de vida sin unas adecuadas infraestructuras turísticas que eviten la saturación de aquellos servicios utilizados indistintamente por la población visitante y la residente, sin un adecuado tratamiento de los residuos de ambas comunidades, sin unos servicios adecuados que garanticen un nivel aceptable de salubridad pública o de seguridad ciudadana, sin una oferta complementaria que sustraiga usuarios de los recursos turísticos más saturados (vg. las playas o espacios naturales), evitando la concentración espacial y temporal en los destinos turísticos...*etc.* Esta ineludible vinculación entre ambos objetivos es lo que ha llevado al legislador andaluz a incluir la *calidad de vida* de la población residente en un lugar a primera vista tan poco vinculado con ella como es la normativa turística,

que en principio va dirigida fundamentalmente a los *no residentes* en tales municipios.

3. Obligaciones y contenido mínimo de los convenios de colaboración interadministrativos.

El Reglamento andaluz establece también un listado de *obligaciones* para ambas partes del convenio⁸²⁷. Las relativas a la Junta de Andalucía se establecen en el artículo 14 del Decreto andaluz, modificado por el Decreto 70/2006, de 21 de marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico*; y las de los Municipios Turísticos en su artículo siguiente.

Señala el primero de los preceptos citados que *“Para compensar el mayor esfuerzo financiero adicional que realiza el Municipio Turístico en la prestación de los servicios, motivado por el carácter turístico del mismo, y con independencia del régimen financiero previsto para los municipios considerados como turísticos por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y demás Consejerías que suscriban los convenios, estará obligada a considerarlo en las acciones de ordenación y fomento de sus planes económicos sectoriales, tomando como elemento de cuantificación la población turística asistida, sin perjuicio de lo establecido en la legislación general de subvenciones.”*⁸²⁸. Tal como se apuntó

⁸²⁷ El número 2 de la *Disposición Transitoria Única* del Decreto 70/2006, de 21 de marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico*, advierte de que en la formulación de los convenios pendientes a la entrada en vigor de este Decreto se tendrá en cuenta, al definir los contenidos obligacionales correspondientes, las *finalidades* y *principios inspiradores* de la modificación efectuada por éste.

⁸²⁸ La redacción original de este precepto disponía que *“Para compensar el mayor esfuerzo financiero adicional que realiza el Municipio Turístico en la prestación de los servicios, motivado por el carácter turístico del mismo, la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Turismo y Deporte y demás Consejerías que suscriban los convenios, estará obligada a considerarlo en las*

supra al analizar los *finés* de los convenios, la obligación principal de la Junta de Andalucía para con los municipios declarados *Turísticos* continúa siendo la compensación económica de los mayores esfuerzos financieros que realicen éstos⁸²⁹. De todo ello se deduce que, a pesar de la declaración de intenciones sobre diferentes medidas en relación a sendos *objetivos* que establece el artículo 13.2, la única obligación realmente imprescindible para la Administración autonómica en estos acuerdos interadministrativos es la transferencia de fondos suficientes para que los Municipios Turísticos sean capaces de sufragar los gastos adicionales que provoca una población turística *asistida* de tales dimensiones. Bien es cierto que el artículo 13.2 indica a qué actividades debe ir destinado el dinero que se trasfiera a los Municipios Turísticos (*salubridad pública, protección civil, medio ambiente, patrimonio cultural, recursos turísticos...etc*), pero esto no es la obligación principal, sino solamente una *consecuencia* de ésta, ya que sin transferencia de fondos no habrá posibilidad de poner en marcha ninguna de las *medidas* de este artículo. El Decreto 158/2002 prevé la forma de instrumentar la ayuda económica a los Municipios Turísticos: a través de los “*Planes Económicos Sectoriales*” de la Junta de Andalucía –dentro de sus *acciones de ordenación y fomento*–, tomando como *elemento de cuantificación* la población turística asistida, y sin perjuicio de lo establecido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, *que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de*

acciones de ordenación y fomento de sus planes económicos sectoriales, sin perjuicio de lo establecido en el Título VIII de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en su normativa de desarrollo.”

⁸²⁹ Sobre el tema de la financiación de los servicios públicos municipales con incidencia en el turismo dice ROCA ROCA que “[...] *hay que insistir una vez en la necesidad de que las competencias se compartan y los servicios que se presten a través de planes concertados y se estudie y resuelva, a su vez, la problemática de financiación de los expresados servicios, pues no se puede tampoco echar en olvido que el turista aunque resida temporalmente en España, durante ese tiempo se transforma también en contribuyente, bien a través de impuestos directos o bien a través de impuestos indirectos, que son percibidos por las correspondientes Administraciones, es decir, no se está formulando ningún regalo, sino que de alguna manera están contribuyendo con el pago de sus impuestos a la conservación y mantenimiento de los servicios públicos*”. ROCA ROCA, E., “El turismo y el Estatuto de Autonomía de Andalucía...*Op.cit.*, pág. 129.

las *Haciendas Locales*) y en la legislación general de subvenciones⁸³⁰.

Por lo que se refiere a las obligaciones de los Municipios Turísticos, dispone el artículo 15 del Decreto andaluz en su redacción actual⁸³¹ que: “1. *Los municipios deberán llevar a cabo actuaciones dirigidas a mejorar los servicios públicos a que se refiere el artículo 3 del presente Decreto como elemento de valoración para la declaración de Municipio Turístico.*

2. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16.1 de este Decreto, los convenios deberán incluir, en su caso, las siguientes acciones a realizar por el municipio:

2.1. Servicios para turistas y visitantes:

a) Centro de recepción.

b) Oficina de información.

c) Páginas web.

⁸³⁰ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones*.

⁸³¹ La redacción original de este precepto era mucho más escueta, limitándose a señalar en sus dos primeros números que “1. *Los municipios deberán llevar a cabo actuaciones dirigidas a mejorar los servicios públicos a que se refiere el artículo 3, pudiendo ser objeto de los convenios, entre otras, el establecimiento de medidas para ejecutar programas que potencien y promocionen los recursos turísticos. 2. Los Municipios Turísticos suministrarán a la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte todos los meses, o con la periodicidad que aquélla pueda determinar, los datos relativos a la afluencia turística registrada en el municipio, así como cualquier otra información que le sea solicitada relativa a los requisitos y condiciones que motivaron la declaración.*”. El número 3 de este precepto ha quedado prácticamente inalterado, con pequeñas modificaciones que afectan a su texto pero no a su contenido. El primer compromiso a asumir por los Municipios Turísticos apenas si ha variado en la nueva redacción del artículo 15.1 de este Decreto. Sin embargo, El segundo compromiso de los Municipios Turísticos, que era un compromiso de “*información turística*”, ha desaparecido con la modificación introducida por el Decreto 70/2006. Como señalaba la redacción original del párrafo segundo del artículo 15 del Decreto andaluz, los Municipios Turísticos tenían la obligación de suministrar con una periodicidad mensual –o con la periodicidad que se determinase por el órgano receptor– a la *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte* todos los datos relativos a la “*afluencia turística*” registrada en el Municipio Turístico durante dicho período, además de cualquier otra información solicitada por este órgano en relación con los *requisitos previos* y los *elementos de valoración* que motivaron su declaración como Municipio Turístico. La Administración andaluza pretendía, por una parte, obtener información adicional sobre los flujos turísticos que se registrasen en su territorio a través de sujetos en contacto directo con la realidad turística; por otro lado, y este parecía ser el motivo principal de esta obligación, la Administración andaluza pretendía impedir que aquellos Municipios Turísticos que incumpliesen los requisitos y condiciones establecidos en la normativa reglamentaria disfrutasen de las ventajas económicas que tal declaración comporta, por la carga financiera que supone para la Administración autonómica, y en previsión de una eventual *pérdida* de la condición de Municipio Turístico para tales entidades locales.

d) Mejora del acceso para personas con discapacidad.

2.2. Señalización turística. Establecimiento de un sistema de actuación, conservación y reposición autorizado conforme a la legislación correspondiente:

a) Establecimientos turísticos.

b) Patrimonio monumental y cultural.

c) Espacios Naturales.

2.3. Accesibilidad a los recursos turísticos:

a) Horarios.

b) Tarifas.

2.4. Promoción y adaptada a lo establecido en el artículo 19 de la Ley del Turismo.

2.5. Creación de productos turísticos: Plan Municipal para la creación y diversificación de la oferta turística.

2.6. Protección del medio urbano y natural: Ordenanzas municipales dirigidas a la protección del paisaje, eliminación de ruidos, medidas contra acampadas ilegales, establecimiento de zonas para la ubicación de autocaravanas.

2.7. Playas:

a) Homogeneización del equipamiento, mantenimiento, conservación y reposición.

b) Fomento de actividades lúdicas.

2.8. Formación: Acciones tendentes a la formación y reciclaje profesional para quienes trabajen y gestionen el sector turístico.

3. En el supuesto de producirse una modificación que implique el incumplimiento de los requisitos exigidos y los elementos

tenidos en cuenta para la declaración, el Municipio Turístico lo comunicará a la Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte en el plazo de un mes”.

El primer compromiso que deberán asumir los Municipios andaluces declarados *Turísticos* vuelve a remitirse a los elementos de valoración del artículo 3 del Decreto 158/2002, que como se recordará hacían referencia a la promoción e infraestructuras turísticas, servicios públicos *mínimos y especiales*, oficinas de turismo, planificación turística, defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano, preservación de los valores medioambientales...*etc.* Este primer compromiso no es más que una consecuencia lógica de la problemática referente a los municipios turísticos que se comentó al inicio de este bloque⁸³². Si el principal problema de los municipios andaluces con una actividad turística relevante es que no disponen de medios económicos suficientes para mantener una infraestructura de servicios públicos turísticos adecuada, es absolutamente lógico que el primer destinatario de la compensación económica sean precisamente estos servicios públicos. Pero la inyección de fondos a los servicios públicos municipales es a la vez un remedio y una previsión de futuro para este importante sector económico. Un *remedio* porque pretende terminar con los *males* de los servicios públicos municipales, sus deficiencias y falta de adaptación a las necesidades de la demanda turística actual. Una *previsión de futuro* porque si continúa el –generalmente– mediocre nivel de servicios públicos que se viene prestando hasta el momento en multitud de municipios andaluces, no es improbable que la demanda turística, ante servicios turísticos de calidad equivalente, opte por destinos turísticos más baratos fuera de esta Comunidad Autónoma. La mejora de los servicios públicos municipales relacionados con el turismo es una cuestión esencial para la supervivencia de esta importante fuente de

⁸³² Para el profesor FERNÁNDEZ RAMOS “[...] en este inciso no se impone deber alguno, sino únicamente se identifica un posible objeto de los convenios a celebrar. Más aún, el único deber sustantivo enunciado, en el sentido de llevar a cabo actuaciones dirigidas a mejorar los servicios públicos municipales, en realidad es precisamente el objeto prioritario de los convenios, de acuerdo con el art. 13.2 del Decreto”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*, pág. 82.

ingresos para la economía española, y esta es la concepción que subyace del análisis de la normativa andaluza sobre Municipios Turísticos.

Pero no sólo los servicios públicos serán objeto de la acción municipal, ya que como se vio el artículo 3 del Decreto 158/2002 abarca una serie de medidas que pretenden mejorar la calidad del destino turístico desde una perspectiva integral, por lo que los compromisos municipales deberán incluir necesariamente aspectos tan variados como la promoción turística, las infraestructuras básicas, la planificación turística, la defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano, la protección y recuperación del entorno natural y el paisaje, la planificación urbanística o la accesibilidad. Todos estos aspectos poseen una incidencia directa en la calidad global del destino turístico, y como tales deberán ser atendidos con carácter preferente por el Municipio Turístico, sin perjuicio de que su artículo 15 incida en algunos aspectos específicos.

Este es el objetivo del número 2 del artículo 15, que actúa como complemento del artículo 16.1 (contenido de los convenios), estableciendo una serie de acciones municipales que necesariamente deberán incluirse en cualquier convenio de colaboración suscrito entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica. Este precepto constituye una de las novedades más importantes de entre todas las introducidas por el Decreto 70/2006, de 21 de marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico*. El objetivo confeso de esta modificación normativa es concretar aún más las obligaciones de los Municipios Turísticos respecto de aquellos servicios públicos que por su relevancia y su repercusión en la actividad turística deben suponer un especial compromiso por parte de los municipios así declarados, debiéndose incluir necesariamente como contenido de los convenios que celebren con la Administración turística⁸³³. De este modo, la declaración

⁸³³ Así lo señala el párrafo cuarto de la *Exposición de Motivos* de este Decreto: “En definitiva, con la presente modificación se trata [...] [de] concretar aquellos servicios públicos que por su clara repercusión en la percepción del turista deben potenciarse y mejorarse así como incluirse en los convenios que se celebren con la Administración turística.”.

de Municipio Turístico no se concebirá tanto como un reconocimiento sino como un compromiso por parte de la Entidad local para potenciar y mejorar sus servicios públicos, especialmente aquellos que incidan directamente en la percepción del turista⁸³⁴. En efecto, aunque la mayoría de estas acciones pueden considerarse comprendidas de forma genérica en los *elementos de valoración* del artículo 3, el nuevo artículo 15 las especifica, dotándolas de entidad propia, y hace de ellas elementos ineludibles del contenido de los convenios de colaboración.

Estas acciones abarcan una gran cantidad de ámbitos de la actividad turística, yendo desde servicios públicos municipales con incidencia directa en la experiencia turística (centros de recepción de turistas, oficinas de información, páginas web o medidas de accesibilidad para discapacitados y personas con movilidad reducida) a medidas de formación y reciclaje profesional del capital humano que trabaje o gestione el sector turístico, pasando por acciones infraestructurales como serían el sistema de actualización, conservación y reposición autorizado –conforme a la legislación correspondiente– de la señalización turística de establecimientos turísticos, patrimonio monumental y cultural y espacios naturales; o la homogeneización, mantenimiento, conservación y reposición del equipamiento turístico de las playas. Otras acciones inciden directamente en la configuración y puesta en valor de los recursos turísticos de los Municipios andaluces, como sucede con las medidas que influyen en su accesibilidad (horarios y tarifas), el fomento de actividades lúdicas en las playas, la elaboración y aprobación de Ordenanzas Municipales para la protección del paisaje, eliminación de ruidos, contra acampadas ilegales y establecimiento de zonas para la ubicación de autocaravanas; o, directamente, la creación ex novo y diversificación de la oferta turística local (*“Plan municipal para la creación y diversificación de la oferta turística”*). Por último, el nuevo artículo 15.2 no olvida un elemento esencial para la actividad turística y, en general, para cualquier actividad

⁸³⁴ Párrafo tercero de la Exposición de Motivos del Decreto 70/2006, de 21 de marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico*.

económica: la promoción (adaptada a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía).

El *contenido mínimo irrenunciable* de los convenios de colaboración interadministrativos a suscribir entre ambas administraciones se contiene de manera específica en el artículo 16 del Decreto andaluz. Pero antes es imprescindible acudir de nuevo al artículo 12 de dicho Decreto para conocer algo más sobre el contenido de estos convenios. Disponía el párrafo segundo de este artículo que “[...] *el Acuerdo precisará las líneas básicas de los convenios que, en su caso, se suscriban, las Consejerías que deben participar en los mismos y la creación y composición del superior órgano de seguimiento de todos los convenios que puedan suscribirse para cada Municipio Turístico*”. Este precepto tiene una importancia *capital* en lo que al posible contenido de los convenios se refiere, ya que, a pesar de lo que en un primer momento se podría pensar, este contenido no es de libre concreción por las partes negociadoras porque en el *acuerdo* del consejo de Gobierno andaluz que declara el Municipio Turístico deberán precisarse –además de las *Consejerías* que deberán participar en la celebración de los convenios, como ya se apuntó más atrás– las “*líneas básicas*” de tales convenios. Como contenido *básico* que es, por su propia naturaleza no puede agotar la posible regulación a adoptar por las partes negociadoras, debiendo dejar siempre un margen más o menos amplio de autonomía para la negociación de la Administración local y autonómica. De otro modo no tendría sentido tal negociación, convirtiéndose directamente el contenido del *acuerdo* del Consejo de Gobierno andaluz (sus “*líneas básicas*”) en el contenido mismo del convenio de colaboración.

También prevé el mismo párrafo un “*órgano superior de control*” que tendrá como misión el “*seguimiento*” de todos y cada uno de los convenios que puedan suscribirse para cada Municipio Turístico. Asimismo se prevé que el *acuerdo* del Consejo de Gobierno andaluz establezca su composición. A este órgano le va a corresponder vigilar el efectivo cumplimiento, por

ambas partes, de los acuerdos a los que lleguen la Administración autonómica y la local, siendo un órgano, como señala expresamente este artículo, “*superior*”, por lo que estará por encima de las partes firmantes y será *independiente* de ambas⁸³⁵.

Por lo que se refiere al artículo 16 del Decreto andaluz, indica éste que “*Los convenios, suscritos por el municipio, las Consejerías y, en su caso, otras Administraciones Públicas, Entidades privadas y públicas interesadas en su objeto, contendrán las siguientes previsiones:*

a) *Duración del convenio.*

b) *Las implicaciones económicas del convenio, especificando para cada una de sus anualidades de vigencia los compromisos financieros de las partes que lo suscriban y, en su caso, de las que con posterioridad se adhieran.*

c) *Los indicadores del logro de los objetivos y, en su caso, las medidas a adoptar para corregir posibles desvíos sustanciales.*

d) *En su caso, la necesidad de una organización común para su gestión.*

e) *Los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación del convenio. Para ello se creará un órgano especial que, sin perjuicio de las competencias del superior órgano de seguimiento previsto en el artículo 12.1, tendrá como función velar por el cumplimiento efectivo del contenido del convenio así como proponer cuantas medidas crea oportunas para el buen desarrollo de la actividad turística en el municipio.*

2. *Los Convenios deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.*

El contenido previsto en el artículo 16 del Decreto andaluz comienza haciendo referencia a la *duración* de éstos. Como puede

⁸³⁵ Este tipo de *órganos de control* serán analizados en el capítulo dedicado a los convenios interadministrativos.

entenderse fácilmente, los compromisos adoptados por las partes no se van a prolongar hasta el infinito. Es necesario fijar de antemano el periodo de tiempo durante el cual va a estar vigente el acuerdo suscrito. La segunda previsión que necesariamente deberá contener este tipo de acuerdos hace referencia a la *programación económica* del convenio, ya que deberá referirse obligatoriamente a las “*implicaciones económicas del convenio*”, concepto excesivamente amplio que abarca tanto el montante total de recursos económicos a transferir como los órganos que van a transferir, recibir o administrar los fondos, la forma de transferir tales fondos o incluso su división en varias entregas a lo largo del periodo de vigencia del convenio de colaboración, ya que este precepto indica expresamente que el contenido del convenio deberá especificar “[...] *para cada una de sus anualidades de vigencia los compromisos financieros de las partes que lo suscriban* [...]”. Pero estos acuerdos no sólo se referirán a los compromisos financieros acordados por las partes en el momento de concluir el acuerdo, sino que también deberá reflejarse en su texto los compromisos económicos que “[...] *con posterioridad se adhieran*”, por lo que será necesario alterar el texto original para dar cabida a este tipo de compromisos.

El tercer apartado obliga a que las partes firmantes del convenio de colaboración ideen unos mecanismos que sirvan de “*indicadores*” del logro de los objetivos y, además, aquellas *medidas* que podrían adoptarse ante posibles “*desvíos eventuales*” de los objetivos que tales acuerdos deben perseguir y conseguir. La normativa andaluza pretende evitar a través de estos mecanismos que la transferencia de fondos que la declaración de Municipio Turístico implica no alcance los objetivos que la Ley y el Reglamento andaluzes se proponen para este tipo de Entidades Locales, bien porque los ayuntamientos desvíen los fondos a otras materias de su competencia, produciéndose en estos casos un verdadero *fraude* al convenio; o bien porque, como es más que probable en la práctica, el “*programa de actuación*” del *Plan Turístico Municipal* que propuso el municipio interesado en el procedimiento para su declaración como Municipio Turístico, aunque está siendo cumplido *a rajatabla*, se muestra insuficiente

o directamente contraproducente para el logro de los objetivos pretendidos. En estos casos se dota a las partes del acuerdo de una serie de mecanismos para detectar *errores* y, en tales circunstancias, de un cierto “*ius variandi*” con el que hacer frente y corregir dichas desviaciones.

La letra *d*) del artículo 16 hace referencia a la posibilidad de que en el convenio se prevea la necesidad de crear una “*organización común*” para la gestión de los acuerdos alcanzados⁸³⁶. No se trata de una obligación a cumplir en todo caso, sino únicamente cuando las partes firmantes lleguen a la conclusión de que sería necesario para que las previsiones y compromisos contenidos en el convenio de colaboración se cumplan crear un nuevo órgano cuyo cometido sea precisamente gestionar el contenido del acuerdo concluido (comienza señalando el texto de este precepto “*en su caso...*”, lo que demostraría que su constitución no es en ningún caso obligatoria). Pese al laconismo de su redacción, este precepto contiene una previsión de gran trascendencia, ya que abre la puerta a la creación de una organización *ad hoc* de composición mixta, ya que es “*común*” a todas las partes firmantes, debiendo estar formada por representantes de todas las Administraciones o Entidades públicas –o privadas– que hayan concluido el convenio de colaboración de que se trate⁸³⁷.

La última letra del artículo 16 establece la obligatoriedad de prever unos mecanismos de “*seguimiento, evaluación y modificación del convenio*”. Como ocurría en la letra *c*) del mismo precepto (*indicadores* del logro de los objetivos y medidas de corrección de *desvíos sustanciales*) es forzoso que las partes ideen una serie de mecanismos para evaluar el cumplimiento de lo pactado por éstas en el convenio. Se diferencian de la letra *c*) en que ésta no se refiere al cumplimiento de lo pactado en la letra del convenio, sino que va *más allá*, refiriéndose al cumplimiento de

⁸³⁶ Este tipo de *organizaciones comunes* o *mixtas* de gestión también serán analizadas en el capítulo dedicado a los convenios interadministrativos.

⁸³⁷ Esta previsión se ha materializado en la denominada “*Comisión de Seguimiento*”, que será analizada detenidamente en el epígrafe dedicado a los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración turística autonómica (Capítulo VI *in fine*).

los *objetivos* del convenio, a través de una interpretación teleológica de sus previsiones. Los mecanismos que ahora se analizan están referidos a un momento “*anterior*”, vigilando y evaluando simplemente el cumplimiento del contenido del acuerdo, sin evaluar si tal cumplimiento es adecuado o no para el logro de los *objetivos* perseguidos por la normativa andaluza sobre Municipios Turísticos. Pero no sólo se obliga a la previsión de mecanismos de *seguimiento* y *vigilancia*. También se establece la obligatoriedad de prever mecanismos para la *modificación* del propio convenio. Aunque nada se dice sobre las causas de una posible modificación de lo convenido, la lógica hermenéutica apunta a situaciones de incumplimiento de las obligaciones y compromisos de los firmantes, cambio sustancial de las circunstancias en las que se concluyó el convenio, aparición de nuevas y mejores técnicas para llevar a cabo cualquiera de las previsiones acordadas...*etc.*

Para llevar a cabo estas funciones de vigilancia, seguimiento o modificación de lo pactado este precepto prevé un segundo órgano de control, un órgano “*especial*” que, en palabras del propio Decreto andaluz, “[...] *tendrá como función velar por el cumplimiento efectivo del contenido del convenio así como proponer cuantas medidas crea oportunas para el buen desarrollo de la actividad turística en el municipio*”⁸³⁸. Su relación con el *órgano superior de seguimiento* al que hacía referencia el artículo 12.1 está prevista también en esta letra, al decir que ejercerá sus funciones “[...] *sin perjuicio de las competencias del superior órgano de seguimiento previsto en el artículo 12.1 [...]*”. Por lo tanto, aunque en principio ambos órganos ejercen sus funciones sobre el mismo ámbito de actuación –el *seguimiento* del convenio de colaboración–, el “*órgano superior*” del artículo 12.1 tendrá *preferencia* en sus

⁸³⁸ En los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración autonómica (Resoluciones de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística del Ministerio de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía de 30 de enero de 2006 y 19 de enero de 2007) estas funciones están encomendadas a las *Comisiones de Seguimientos*, que a su vez poseen la naturaleza de “organización común para su gestión”, por lo que un mismo órgano es el encargado de cumplir las funciones previstas en las letras *d)* y *e)* del artículo 16 del Decreto andaluz: gestión y vigilancia, seguimiento y eventual modificación de su contenido.

actuaciones con relación al órgano previsto en el artículo 16 de la misma norma.

Para terminar, el artículo 16 del Decreto andaluz en su número segundo obliga a la publicación de los convenios concluidos en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*. Dos son, por tanto, los instrumentos jurídicos que deberán publicarse obligatoriamente en virtud de este Decreto. Por un lado el “*acuerdo*” del Consejo de Gobierno andaluz por los que se declaran los Municipios Turísticos (art. 12.3), y por el otro los propios convenios de colaboración celebrados entre la Administración autonómica andaluza y los Municipios Turísticos.

f) Pérdida de la condición de Municipio Turístico.

La condición de Municipio Turístico también puede *perderse*, regulándose en el artículo 17 del Decreto andaluz las circunstancias que originarán la pérdida de tal condición: “*1. La declaración de Municipio Turístico tendrá carácter indefinido, pudiendo dejarse sin efecto por alguna de las siguientes causas:*

a) Pérdida de los requisitos exigidos para su declaración.

b) Variación sustancial de las circunstancias y servicios del artículo 3 del presente Decreto considerados al emitir la declaración de Municipio Turístico.

c) Grave incumplimiento, por parte del municipio, de las obligaciones establecidas en los convenios.

d) A petición propia del municipio, de acuerdo con el artículo 4.3 del presente Decreto.

2. *En los tres primeros supuestos, el Delegado Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte iniciará de oficio un procedimiento en el que se dará audiencia al municipio. El procedimiento se tramitará y la resolución se adoptará de acuerdo con lo dispuesto en las secciones segunda y tercera del Capítulo II del presente Decreto. La resolución habrá de ser notificada en el plazo de seis meses desde su iniciación.*

3. *En el cuarto supuesto, una vez que la Delegación Provincial remita el expediente a la Dirección General de Planificación Turística y que sea comprobada su adecuación al presente Decreto, el titular de la Consejería de Turismo y Deporte adoptará la resolución por la que se deje sin efecto la declaración. En el supuesto de que no sea notificada la resolución en el plazo de un mes, el municipio podrá entender estimada la solicitud”.*

Aunque en principio, y como advierte expresamente este artículo en su párrafo primero, la declaración de Municipio Turístico tiene carácter “*indefinido*”, por lo que no necesita *renovación* alguna, manteniendo el municipio válidamente declarado como *Turístico* este régimen a lo largo del tiempo, sin que sea necesario ningún acto jurídico de *convalidación* para que los beneficios que conlleva tal régimen jurídico perduren hasta el infinito; sin embargo –o precisamente por ello– existen una serie de circunstancias extraordinarias que harán que este estatuto jurídico pueda llegar a su fin.

Todas se recogen en el artículo 17 del Decreto andaluz, siendo la primera de ellas la “*pérdida de los requisitos exigidos para su declaración*”. Se trata de los “*requisitos previos*” del artículo 2 del Reglamento andaluz. Parece lógico que un municipio que vuelve a tener unos niveles de *pernoctaciones turísticas* o *visitantes* por debajo de los umbrales fijados por el Decreto andaluz pueda perder la consideración de *Turístico* ya que, por sus nuevas circunstancias, ha dejado de ser merecedor de tal régimen especial. Un municipio puede dejar de cumplir los requisitos de este artículo por dos causas: porque su demanda

turística desciende o porque su población aumenta. En caso de que su demanda turística descienda, fundamentalmente por mutaciones de la demanda turística motivadas por el cambio en los gustos y preferencias, la aparición de destinos más competitivos, inestabilidad en la zona que hace que la demanda busque alternativas más seguras...etc, ésta puede situarse por debajo de los niveles del artículo segundo (*pernoctaciones turísticas* anuales superiores en un diez por ciento a la población de derecho o un número de *visitantes* cinco veces superior al número de vecinos del municipio) y en este caso se perdería la condición de Municipio Turístico. Pero igualmente si la demanda turística se mantiene constante pero aumenta el número de vecinos por tratarse de un municipio con un fuerte crecimiento demográfico, puede ocurrir que por esta vía los niveles del artículo segundo dejen también de cumplirse, perdiéndose la condición de Municipio Turístico. Ejemplos de los dos casos existen en la Comunidad Autónoma andaluza. Un caso reciente se produjo con el *proceso extraordinario de regularización de trabajadores extranjeros*⁸³⁹, a consecuencia del cual varios municipios andaluces aumentaron su población hasta casi en un diez por ciento, lo que les hubiese puesto en una situación ciertamente *comprometida* si hubieran gozado de la consideración de *Turísticos*. Para controlar estos cambios en la configuración turística de los municipios andaluces ya se vio (art. 15.2 del Decreto andaluz) como la normativa sobre Municipios Turísticos ha establecido la obligación de que éstos *informen* puntualmente a la *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte* sobre la “*afluencia turística*” registrada en el municipio y, en general, sobre cualquier información que la *Delegación* les solicite en relación a los *requisitos previos y elementos de valoración* que hubiesen motivado su declaración.

Precisamente la segunda causa que motivará la pérdida de la condición de Municipio Turístico recogida en el artículo 17 del

⁸³⁹ Sobre este asunto *vid.*, entre otros, AGUILERA IZQUIERDO, R., “El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral”, en la *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 63, 2006, pág. 175 a 196; o QUIRÓS FONTS, A., “El proceso de normalización: regulación extraordinaria de trabajadores extranjeros”, en *Aranzadi Social*, nº 19, 2005.

Decreto andaluz hace referencia a los *elementos de valoración* del artículo tercero del Decreto andaluz. Dispone este precepto que la “*variación sustancial de las circunstancias y servicios del artículo 3 del presente Decreto considerados al emitir la declaración de Municipio Turístico*” podrá dar lugar a la pérdida de la condición de Municipio Turístico, dejando su declaración sin efectos. Las *variaciones sustanciales* necesarias para que esto se produzca deben incidir negativamente en la calidad de los servicios municipales relacionados con el turismo (*salubridad, seguridad, protección del patrimonio natural o cultural, transporte, información turística...etc*). También correría la misma suerte si el planeamiento urbanístico municipal deje, por su *modificación o sustitución*, de contener las previsiones exigidas por este artículo del Decreto andaluz o si el planeamiento turístico municipal se modificase en contra de las previsiones de este Decreto o simplemente que *caducase* y no fuese sustituido por uno nuevo, entre otras causas. Por el contrario, el hecho de que un *Espacio Natural Protegido* deje de serlo es una circunstancia muy difícil de contemplar en la actualidad, pero en relación con este elemento de valoración, sí podrá darse el caso de que dicho espacio protegido dejase de estar dentro de su término municipal, si se produjese el fenómeno de la separación en varios ayuntamientos –*segregación*– del territorio que hasta ese momento pertenecía a uno sólo, pasando el *Espacio Natural Protegido* a ubicarse en el término municipal del nuevo Ente local⁸⁴⁰. Si el principal elemento de valoración que se tuvo en cuenta para declarar a tal municipio andaluz como *Turístico* hubiera sido la ubicación de un *Espacio Natural Protegido* en su término municipal, la desaparición de esta circunstancia podrá dar lugar a la pérdida de la condición de Municipio Turístico. Sin embargo, esta circunstancia no es –lógicamente– la más común en la práctica.

⁸⁴⁰ Sobre esta materia, *vid.* entre otros, FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La creación de nuevos municipios por segregación: aproximación crítica a una cuestión salpicada de tópicos, equívocos y medias verdades*, Tirant Lo Blanch, 2003; BARRANCO VELA, R., *Creación y segregación de municipios*, Marcial Pons, 1993; AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., “Rasgos específicos de la segregación de municipios en los territorios forales”, en la *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, págs. 351 a 370; o SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P., *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1987.

La tercera causa de pérdida de la condición de Municipio Turístico del artículo 17 –letra c)– estaría en el “*incumplimiento grave*” por parte del municipio de alguna de las obligaciones establecidas en el convenio. Sin embargo, esta causa no se refiere al posible incumplimiento de las obligaciones de los municipios contenidas en el artículo 15 del Decreto. La razón es bien simple. Al tratarse de obligaciones *generales* que corresponde cumplir a todo municipio que haya sido declarado como *Turístico*, dichas obligaciones deberán estar recogidas en todos los convenios que se concluyan entre la Administración autonómica y la local, so pena de su propia invalidez. Por esa razón, por un lado, al incumplir el contenido del convenio se incumplen directamente las *obligaciones generales* del artículo 15. Por otro lado, el contenido del convenio no contiene obligaciones *generales* como las del texto reglamentario sino mucho más *específicas*, lo que facilita enormemente el conocimiento de cuándo se han incumplido tales compromisos por parte del Municipio Turístico, sin tener que acudir a las categorías abstractas del Decreto andaluz, que hacen en ocasiones muy difícil y tremendamente subjetivo determinar cuando un municipio en concreto ha infringido sus obligaciones. La existencia de esta causa es bastante lógica, ya que en una relación *sinalagmática* como la existente entre el Municipio Turístico y la Administración autonómica, donde ambas Administraciones públicas tienen obligaciones y derechos para con la contraria, el hecho de que una de ellas descuide sus obligaciones será suficiente para que la otra deje de cumplir las suyas –en este caso la Administración autonómica podrá dejar de cumplir con sus obligaciones para con el Municipio Turístico, instando y consiguiendo la anulación de su declaración como tal–.

También debe destacarse que este precepto no habla de cualquier incumplimiento: debe tratarse de un incumplimiento “*grave*”. Como cualquier *concepto jurídico indeterminado*, su valoración y aplicación práctica corresponderá al encargado de aplicarlo al caso concreto, según su buen juicio. Deberá tratarse de un incumplimiento de una relevancia tal que altere totalmente la relación entre las partes del convenio, haciendo imposible su

normal desarrollo en lo sucesivo. No será suficiente con incumplimientos *puntuales* de aspectos *secundarios* del acuerdo. En cualquier caso, como en toda aplicación *discrecional* de un precepto normativo, será el Poder Judicial el encargado último de decidir si la actuación del decisor –en este caso un órgano autonómico– ha sido la correcta.

Ya se analizó *supra* como el “*seguimiento y control*” de estos convenios era competencia de dos órganos diferentes. Por un lado está el “*órgano superior de seguimiento*” al que hace referencia el artículo 12.1 del Decreto andaluz y por el otro lado el “*órgano especial*” con las mismas funciones –sin perjuicio de las del órgano anterior– recogido en el artículo 16.1 e) de la misma norma. A pesar de que las funciones de vigilancia del cumplimiento de lo pactado en tales convenios pertenecen *en exclusiva* a ambos órganos⁸⁴¹, establece el artículo 17.2 del Decreto andaluz que en los tres primeros supuestos de pérdida de la condición de Municipio Turístico –los tres que se han analizado hasta el momento– “[...] *el Delegado Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte iniciará de oficio un procedimiento en el que se dará audiencia al municipio*”. Aunque no lo indique este precepto de forma expresa, a pesar de que dicho “*Delegado Provincial*” iniciará *de oficio* el procedimiento para decidir sobre la pérdida de tal condición por propia iniciativa –sin esperar indicaciones de ningún otro órgano– deberá *basar* su decisión de iniciar tal procedimiento en el resultado de la actividad de los dos órganos de control previstos en los artículos precedentes, a través de las conclusiones de sus investigaciones, que presumiblemente se plasmarán en *informes* o documentos similares, según establezcan sus propios instrumentos de constitución.

El *procedimiento* para la pérdida de la condición de Municipio Turístico se desarrollará conforme a lo establecido en las

⁸⁴¹ En este sentido, dispone el punto 17 de las Resoluciones de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística del Ministerio de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía de 30 de enero de 2006 y 19 de enero de 2007 (por las que se da publicidad a los convenios de colaboración suscritos entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración autonómica), que entre las funciones de la *Comisión de Seguimiento* estará “[...] *H. Resolver los problemas de interpretación y cumplimiento del convenio. [...]*”.

Secciones Segunda y Tercera del Capítulo Segundo del Decreto andaluz (arts. 6 a 12). Estos preceptos ya han sido analizados y no es necesario volver sobre ellos. Sin embargo, resulta relevante que el artículo 17.2 del Decreto disponga de forma expresa que en dicho procedimiento “*se dará audiencia al municipio*”, cuando tal audiencia se prevé en el artículo 10 de la misma norma, artículo que entra en el bloque de los que van a configurar el procedimiento para la pérdida de la condición de Municipio Turístico. No es probable que se trate de un *olvido* por parte del redactor de este Decreto, sino más bien de una forma de mostrar la voluntad de diálogo de la Administración autonómica con los municipios en estas circunstancias, intentando rebajar *ex ante* en lo posible la tensión que inevitablemente va a surgir entre ambas Administraciones territoriales en un procedimiento tan delicado como el que se recoge en el artículo 17. Esta reiteración no tiene por lo tanto una función jurídica, sino eminentemente *político-práctica*.

Por último, dispone el número segundo de este artículo que la resolución de este procedimiento deberá ser notificada en el plazo de seis meses, a contar desde su iniciación. Es el mismo plazo que el establecido para el procedimiento que declara los Municipios Turísticos (art. 12.2), pero en este caso el cómputo de dicho plazo no comenzará con el *inicio* del procedimiento sino “[...] *desde que la solicitud tuviera entrada en el Registro de la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte [...]*”.

Pero aún queda otra *vía* más por la cual un Municipio Turístico puede dejar de serlo⁸⁴². Se recoge en el artículo 17.1 e) del Decreto andaluz y consiste en la pérdida “*a petición propia del municipio, de acuerdo con el artículo 4.3 del presente Decreto*”. Es la única causa de pérdida *voluntaria* de la condición de Municipio Turístico que establece la normativa andaluza. Para

⁸⁴² Recuerda el profesor FERNÁNDEZ RAMOS que “*En todos estos casos, debe entenderse que la pérdida de la condición de MT supondrá la extinción sobrevinida de los convenios vigentes, por pérdida de su presupuesto de hecho, sin perjuicio de que se arbitren las medidas necesarias para su cancelación y, en su caso, puedan haberse comprometido responsabilidades por incumplimiento unilateral de los mismos*”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*, pág. 84.

que tal petición pueda llevarse a cabo será necesario un *acuerdo* semejante al exigido para iniciar el procedimiento de declaración de Municipios Turísticos: *solicitud formulada por el Alcalde del municipio, previo acuerdo del Pleno del ayuntamiento interesado adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación*. Así lo prevé el artículo 17.1 e) al remitirse expresamente al artículo 4.3 del Decreto andaluz. En este caso no se va a seguir el procedimiento previsto para la declaración de Municipios Turísticos (arts. 6 a 12 del Decreto andaluz), como ocurre en las demás causas de pérdida de la condición de Municipio Turístico. En este supuesto concreto tal procedimiento sufre una modificación en virtud del artículo 17.3 del Reglamento. Establece este precepto que “[...] una vez que la Delegación Provincial remita el expediente a la Dirección General de Planificación Turística y que sea comprobada su adecuación al presente Decreto, el titular de la Consejería de Turismo y Deporte adoptará la resolución por la que se deje sin efecto la declaración”. El procedimiento termina poco después de empezar, en el artículo 7 del Decreto, habiéndose –únicamente– recibido la solicitud por la *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte*; practicado –si hubiera sido necesario– las correcciones, modificaciones o mejoras voluntarias en dicha solicitud (art. 6); y remitido el expediente completo –previo *informe* de la Delegación Provincial– a la *Dirección General de Planificación Turística* de la misma Consejería (art. 7). En este momento el *titular* de la *Consejería de Turismo y Deporte*, previa comprobación de que lo actuado hasta ese momento es correcto y se ajusta al Decreto, dictará una resolución dejando sin efecto la previa declaración de Municipio Turístico y poniendo fin al procedimiento.

La brevedad de este procedimiento se debe a que la voluntad del propio municipio por terminar con su sujeción a este régimen va a hacer que se consideren innecesarias ciertas fases del procedimiento originario como su *audiencia*, los diferentes *informes* o la participación de un órgano de tanta relevancia como es el Consejo de Gobierno andaluz, habida cuenta de que el resultado de este proceso no va a conllevar la asunción de

acuerdos que puedan resultar onerosos para la Comunidad Autónoma, sino todo lo contrario: le va a aliviar de una carga financiera para con estos municipios. Así, la posibilidad de que cualquier municipio decida libremente sobre su mantenimiento o no en tal régimen jurídico va a ser respetuoso con la *autonomía municipal* para decidir sobre los asuntos de su respectivo interés, y no se puede negar que un régimen de tal trascendencia práctica como es el del Municipio Turístico, aunque repercuta en el desarrollo económico turístico de toda la Comunidad Autónoma, es sin duda un asunto de su *interés*, como ya se comentó *supra*.

A diferencia de lo que ocurre con el procedimiento para la declaración del Municipio Turístico, en el que juega el *silencio negativo* (*vid.* art. 12.2 del Decreto andaluz), en el procedimiento para la finalización voluntaria de tal régimen el silencio se torna *positivo*, estableciendo el artículo 17 *in fine* que “*En el supuesto de que no sea notificada la resolución en el plazo de un mes, el municipio podrá entender estimada la solicitud*”. Esta *mutación* de los efectos del silencio administrativo tiene la misma causa que la simplificación del procedimiento: el solicitante no pide el reconocimiento de nuevos derechos sino todo lo contrario, que se ponga fin a los que la condición de Municipio Turístico implica. La Comunidad Autónoma puede *permitirse* el no resolver sobre la solicitud recibida y estimar la pretensión del municipio solicitante porque de tal estimación no se van a derivar consecuencias *gravosas* para la Comunidad Autónoma, al menos de forma inmediata.

g) *Los municipios excluidos del régimen jurídico del Municipio Turístico: las “grandes ciudades”. El Programa de Grandes Ciudades del Plan de Turismo de Andalucía.*

No se puede perder de vista el hecho fundamental de que no todos los municipios, a pesar de cumplir los requisitos y condiciones que legal y reglamentariamente establece la normativa andaluza, van a poder gozar de la declaración de *Municipio Turístico*. En efecto, ya en la exposición de motivos de la Ley andaluza 12/1999 se deja constancia de esta circunstancia, al indicar de forma expresa que “*De este régimen se excluyen a las grandes ciudades que, por sus perfiles y características propias, deben ser objeto de específico tratamiento en el Plan General del Turismo*”. La normativa andaluza deja entrever en este fragmento cual es la razón esgrimida para negarles la posibilidad de acceder al régimen jurídico del *Municipio Turístico*. Como se expone en este texto, aunque un municipio de grandes dimensiones (“*gran ciudad*” los denomina la normativa andaluza) pudiese cumplir todas las condiciones y requisitos exigidos en abstracto para acceder a este régimen excepcional, sus “*perfiles y características propias*” van a hacer que el legislador andaluz considere más adecuado solucionar sus problemas por otra *vía*. Una *gran ciudad*, a pesar de contar con una población *asistida* como la que exige el Decreto andaluz, no tiene la misma problemática que un municipio turístico de pequeño o medio tamaño, por lo que las soluciones no pueden instrumentalizarse por la *vía* prevista para los Municipios Turísticos andaluces, basada casi exclusivamente en la celebración de convenios interadministrativos de colaboración entre la Administración autonómica y la municipal⁸⁴³.

⁸⁴³ FERNÁNDEZ RAMOS vincula la exclusión de estos municipios con la desconfianza que muestran las Comunidades Autónomas en la capacidad de gestión turística de sus municipios y fundamentalmente en el temor de éstas a perder cuotas de poder con respecto a las entidades locales. En tal sentido opina este autor que “[...] A este recelo autonómico frente a la dinámica que pueda generar el MT en el ámbito local, deben añadirse las propias responsabilidades que ciertamente incumben al Estado ante este fenómeno, desde el punto de vista de la ordenación de las finanzas de las entidades locales. [...] Ciertamente, en algún caso –como tal vez el de las Comunidades Autónomas insulares– la mayoría de los Municipios podrían alcanzar tal distinción, lo cual se compadece mal con su carácter de régimen

Además, en su *Disposición Adicional Primera*, la Ley andaluza pone el límite para poder acceder a este régimen especial en los cien mil habitantes: “*El régimen de Municipio Turístico establecido en la presente Ley no será de aplicación a las ciudades de población superior a cien mil habitantes. Las medidas de promoción y fomento del turismo para estas ciudades serán objeto de un tratamiento específico en el Plan General del Turismo*”. En este precepto el legislador andaluz vuelve a reiterar su intención de prescindir de la vía utilizada para intentar solucionar la problemática de los Municipios Turísticos para sustituirla, en aquellos municipios con una población superior a los cien mil habitantes, por una serie de medidas de *promoción y fomento* del turismo a través de su “*tratamiento específico*” en el *Plan General de Turismo* de la Comunidad Autónoma andaluza.

El desarrollo reglamentario de estas previsiones se encuentra, en primer lugar, en el propio *Preámbulo* del Decreto andaluz, indicando del mismo modo que lo hace la Ley que “*El régimen de Municipio Turístico regulado en el presente Decreto no será de aplicación a las ciudades andaluzas cuya población de derecho sea superior a cien mil habitantes, tal y como declara la disposición adicional primera de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, las cuales contarán con un tratamiento específico en el Plan General de Turismo de Andalucía*”. El artículo 1.3 del Decreto vuelve a reiterar esta exclusión, repitiendo que “*De acuerdo con lo previsto en la disposición*

especial, y en otros casos de Comunidades uniprovinciales, la situación podría ser la extrema opuesta, es decir, sólo podrían alcanzar la calificación contados municipios, de tal modo que podría ser excesivo forzar una regulación abstracta para realidades muy singulares, que podrían ordenarse de un modo más directo mediante soluciones “ad hoc”. Pero no es menos cierto que en otros casos ha podido pesar en esta inhibición el temor antes indicado a las expectativas que suscita la creación de esta figura. Pero este recelo a la plasmación legal del MT está también presente en aquellas Comunidades Autónomas que han dado el paso de contemplar la figura, y que comúnmente no establecen un sistema reglado para acceder a la calificación de MT, reservando a la Administración autonómica importantes márgenes de valoración –para la declaración de MT “se tendrán en cuenta” los elementos siguientes, enumerando la norma una serie de exigencias de contenido eminentemente abierto–. Asimismo, este recelo se manifiesta también en la vaguedad e indefinición en la que quedan los efectos de la declaración de MT: incluso se especifican las obligaciones que supone para el municipio su declaración de turístico, pero se deja en la más absoluta ambigüedad los beneficios que reporta. Por último, este recelo está presente en algunas exclusiones: como la establecida en la Ley de Andalucía 12/1999 –disposición adicional 1ª–, en virtud de la cual se excluyen de la declaración de MT a las ciudades de más de cien mil habitantes, que se remiten a un Programa de Grandes Ciudades del Plan General de Turismo, exclusión que únicamente se explica en razones programáticas”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico...Op.cit, págs. 53 y 54.

adicional primera de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, el régimen de Municipio Turístico regulado en el presente Decreto no será de aplicación a las ciudades andaluzas cuya población de derecho sea superior a cien mil habitantes. Éstas contarán con un tratamiento específico en el Programa de Grandes Ciudades del Plan General de Turismo". La única novedad –aunque de una importancia considerable– de este precepto con relación a la Ley 12/1999 está en que no se refiere ya de un modo genérico e impreciso al “*tratamiento específico*” que pueda dársele en el *Plan General de Turismo* sino que va más allá, precisando que este tratamiento deberá ser proporcionado por un programa específico, el denominado “*Programa de Grandes Ciudades*”, que formará parte del contenido del *Plan General de Turismo* andaluz⁸⁴⁴.

De todo lo expuesto hasta ahora surge una duda ¿Este *tratamiento específico* por parte del *Plan General de Turismo* de Andalucía será aplicable a todas las ciudades andaluzas cuya población sea superior a cien mil habitantes? ¿Solamente a aquellas con una actividad turística relevante? ¿O solamente a aquellas que cumplan los *requisitos previos y elementos de valoración* establecidos por el Decreto para acceder a la condición de Municipio Turístico? Tanto la Ley como el Decreto andaluzes guardan silencio sobre este extremo, por lo que será preciso acudir al propio texto del *Plan General de Turismo de Andalucía*, y en concreto a su “*Programa de Grandes Ciudades*”, para conocer cual es la respuesta que se da a estas cuestiones en dicho instrumento de planificación.

El *Plan General de Turismo de Andalucía* fue aprobado por el Decreto 340/2003, de 9 de diciembre, de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía⁸⁴⁵, y en principio estaba previsto que estuviese en vigor hasta el año 2006 (art. 2)⁸⁴⁶.

⁸⁴⁴ La misma exclusión se encuentra en el nuevo artículo 2.1 del Decreto andaluz, que como se ha comentado *supra* dispone tras su modificación que “*Podrán solicitar la declaración de Municipio Turístico aquellos cuya población de derecho exceda de cinco mil habitantes y no supere los cien mil [...]*”.

⁸⁴⁵ Figurando como *anexo* a este instrumento normativo.

⁸⁴⁶ Actualmente está en vigor el *Plan de Calidad Turística de Andalucía* (2006-2008), también obra de la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, cuyo objetivo primordial es la

Este plan es concebido por el propio preámbulo del Decreto como “[...] *el instrumento planificador idóneo para hacer efectiva la adecuada ordenación de los recursos turísticos andaluces, debiendo contener las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción, así como definir el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma y el fomento de los recursos turísticos de Andalucía*”; elaborando un diagnóstico de la actividad turística en esta Comunidad Autónoma, “[...] *analizando no sólo su marco económico e institucional, sino también la demanda y la oferta turísticas*”. Dentro de su contenido existen tres niveles de objetivos relacionados entre ellos de manera jerárquica. El primer nivel está compuesto por un objetivo finalista, “[...] *cual es la consideración del turismo como sector clave para el desarrollo futuro de Andalucía, hacia cuya consecución apunta el conjunto de la estrategia del Plan*”. En el segundo nivel existen tres objetivos intermedios, que son “[...] *la mejora de la competitividad del sistema turístico andaluz, la renovación del modelo turístico andaluz y la mejora de la integración del turismo en la sociedad andaluza*”. Por último, el tercer nivel contiene trece estrategias “[...] *cuyos contenidos coinciden con el desarrollo programático del Plan y dan cobertura a las distintas medidas que con él se impulsan. Las estrategias reflejan las opciones o caminos por los que el Plan General de Turismo de Andalucía pretende aproximarse a los objetivos intermedios y final. El conjunto de la estrategia se completa con una serie de medidas de actuación en las que se materializan las actuaciones que propone el Plan*”. Además, este plan va a contener un *escenario financiero* y una serie de *indicadores* que permitirán realizar un seguimiento y evaluación de su ejecución.

La primera referencia que se hace en el texto del Plan de Turismo de Andalucía al “*Programa de Grandes Ciudades*” está vinculado al objetivo de la *ordenación de los recursos y reequilibrio del Espacio Turístico (estrategia nº 4)*,

definición de un modelo de desarrollo turístico sostenible basado en la calidad de los productos y los servicios turísticos de Andalucía, a través de la cooperación multilateral de los agentes turísticos, Administraciones públicas y sector privado.

configurándolo como una de las *medidas* (nº 12) a seguir para conseguir dicho objetivo⁸⁴⁷. En relación a tal objetivo, señala el Plan que *“Un sistema turístico sostenible y competitivo como el que se pretende para Andalucía debe poner énfasis en el correcto tratamiento y manejo de los recursos turísticos, aprovechando las características de los mismos para el diseño de productos turísticos específicos capaces de responder a las motivaciones de una demanda cada vez más exigente. La cantidad y variedad de los recursos turísticos que atesora Andalucía obliga a realizar un esfuerzo de estructuración y ordenación de los mismos, con el objetivo de facilitar el acceso a la demanda turística, cada vez más segmentada en función de motivaciones diferentes. [...] Se contemplan tres bloques de actuación para la operatividad de la estrategia propuesta, que consideran tres aspectos fundamentales de la misma. En primer lugar un bloque dirigido a la ordenación de los recursos, respondiendo así a la necesidad de la incorporación respetuosa y sostenible de éstos a los productos turísticos que se generen. Este ejercicio de ordenación se convierte en la referencia básica de la Administración a la hora de generar, fomentar y dinamizar nuevos destinos turísticos o para rejuvenecer destinos turísticos maduros. Para ello se contemplan medidas como el Programa SENDA, con el objetivo de generar un subsistema turístico sostenible y competitivo en el espacio rural andaluz, el Programa de Grandes Ciudades, con el objetivo de mejorar las posibilidades de turismo urbano y metropolitano que atesoran las áreas metropolitanas y centros subregionales de la Comunidad Autónoma, así como el Pacto por la defensa del Litoral Andaluz, que debe permitir, mediante el desarrollo de los instrumentos previstos en la vigente legislación territorial y urbanística, un desarrollo sostenido y sostenible en el litoral andaluz [...]”*⁸⁴⁸.

⁸⁴⁷ En los presupuestos de este Plan se indica que para la ejecución de esta *estrategia* se va a dedicar un montante de 167.660.882 euros, lo que supone el 29,23% del total para todo el *Plan de Turismo de Andalucía*. Sin embargo no se especifica que parte de esta financiación irá destinado al *programa de grandes ciudades*. “Plan de Turismo de Andalucía”, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA)*, número 9, de 15 de enero de 2004, pág. 1243.

⁸⁴⁸ “Plan de Turismo de Andalucía...*Op.cit*, pág. 1172.

Nada más se vuelve a indicar sobre este *Programa* en el texto del Plan de Turismo Andaluz. Únicamente en las *fichas* que acompañan a este instrumento de planificación se vuelve a hacer referencia al *Programa de Grandes Ciudades*. Señala la ficha nº 12⁸⁴⁹ que se trata de una “actuación” que persigue *mejorar las posibilidades de turismo urbano y metropolitano*, con un “perfil” que pretende *fomentar y dinamizar nuevos destinos turísticos o rejuvenecer destinos maduros*; siendo responsable de su ejecución la *Dirección General de Planificación Turística* para el periodo 2003-2006. Como “indicadores de ejecución” funcionarán las *inversiones públicas vinculadas al plan*, y como “indicadores de resultados” *el incremento del empleo turístico en el ámbito de aplicación del Plan* así como *el incremento de plazas de alojamiento* en el mismo ámbito.

La Dirección General de Planificación Turística de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía elaboró en junio de 2006 el “*Programa de Grandes Ciudades*”, con la finalidad de fomentar la diversificación del producto turístico en la Comunidad Autónoma andaluza mediante la potenciación del turismo urbano, identificando, creando y potenciando –según los casos– para cada una de las ocho capitales de provincia andaluzas (más Jerez de la Frontera y Algeciras) los recursos susceptibles de convertirse en productos turísticos de interés. Este plan de apoyo a la cualificación turística de los centros subregionales andaluces se inspira de forma directa en el proyecto denominado “*Estudio Inventario de posibles actuaciones turísticas en las capitales de provincias andaluzas, Algeciras y Jerez*”, desarrollado durante los años 1998 y 1999, y tiene su razón de ser en la escasa incidencia que las actuaciones inversoras de la Consejería competente en materia turística solían tener sobre las grandes ciudades andaluzas, centrándose fundamentalmente en ámbitos territoriales del litoral y en las zonas del interior de la Comunidad Autónoma (zonas rurales y espacios naturales protegidos). El *Programa de Grandes Ciudades* pretende dar una respuesta integral a este déficit

⁸⁴⁹ “Plan de Turismo de Andalucía...*Op.cit.*, pág. 1193.

histórico. Para ello los Ayuntamientos de cada una de estas ciudades deberán presentar, en colaboración con las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, un *programa de actuaciones* que mejore sus entornos urbanos, cualifique y valore sus recursos turísticos y que, en definitiva, mejore su imagen turística global. Para la puesta en marcha de dichos programas se procederá a la firma de convenios de colaboración entre la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes –cofinanciadora de los programas– y los respectivos Ayuntamientos. A pesar de la pretensión del legislador andaluz por dispensar un tratamiento específico a las “Grandes Ciudades” andaluzas, el sistema de financiación instituido en este instrumento de planificación es en principio idéntico al existente en materia de Municipios Turísticos, como habrá ocasión de comprobar *infra*.

h) Municipios andaluces declarados Turísticos y convenios suscritos con la Administración autonómica.

A día de hoy, el Consejo de Gobierno andaluz ha concedido la declaración de Municipio Turístico –por orden de antigüedad– a las localidades de Benalmádena (Málaga)⁸⁵⁰, Santiponce (Sevilla)⁸⁵¹, Ronda (Málaga)⁸⁵², Nerja (Málaga)⁸⁵³, Roquetas de Mar (Almería)⁸⁵⁴, Cazorla (Jaén)⁸⁵⁵, Aracena (Huelva)⁸⁵⁶, Conil de la Frontera (Cádiz)⁸⁵⁷, Tarifa (Cádiz)⁸⁵⁸, Chiclana de la Frontera (Cádiz)⁸⁵⁹, Torremolinos (Málaga)⁸⁶⁰, Chipiona

⁸⁵⁰ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de octubre de 2003.

⁸⁵¹ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de diciembre de 2003.

⁸⁵² Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de marzo de 2004.

⁸⁵³ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de marzo de 2005.

⁸⁵⁴ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de marzo de 2005.

⁸⁵⁵ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de marzo de 2005.

⁸⁵⁶ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de mayo de 2006.

⁸⁵⁷ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de mayo de 2006.

⁸⁵⁸ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de mayo de 2006.

⁸⁵⁹ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de mayo de 2006.

(Cádiz)⁸⁶¹, y Fuengirola (Málaga)⁸⁶². De los trece Municipios Turísticos declarados en la Comunidad Autónoma andaluza⁸⁶³, únicamente se han concluido convenios de colaboración con nueve de ellos. El primer grupo de convenios, suscritos con los Municipios de Santiponce, Nerja y Roquetas de Mar, se publica mediante la Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de 30 de enero de 2006⁸⁶⁴. El segundo grupo de convenios, suscrito con los Municipios de Conil de la Frontera, Tarifa, Chiclana de la Frontera, Ronda, Cazorla y Aracena, se publica a través de la Resolución del mismo órgano de 19 de enero de 2007⁸⁶⁵. Para el examen pormenorizado de estos convenios será necesario remitirse al epígrafe correspondiente de este estudio, ubicado inmediatamente después de análisis del régimen jurídico general de los convenios interadministrativos.

⁸⁶⁰ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de mayo de 2006.

⁸⁶¹ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2006.

⁸⁶² Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2006.

⁸⁶³ GONZÁLEZ, GONZÁLEZ, MORA y PORRAS opinan a este respecto que, a pesar de que los criterios establecidos por la normativa andaluza son lo bastante específicos y limitadores, posiblemente fuese conveniente la inclusión en este régimen de algunos municipios no cubiertos actualmente por esta normativa pero que, sin embargo, soportan grandes esfuerzos económicos para seguir siendo parte de la oferta turística andaluza. Uno de estos municipios sería Marbella (Málaga), excluido de este régimen por exceder los 100.000 habitantes, a pesar de que su problemática es similar a la del resto de Municipios Turísticos, siendo su consumo público un 95% superior a la media de los municipios no turísticos, y su presión fiscal también superior en un 158%. Otro caso sería Palos de la Frontera (Huelva), en la que el número de visitas a sus recursos turísticos es inferior al exigido por la normativa, por lo que sería conveniente buscar un método alternativo de conteo de visitantes (entradas a museos, tickets en algunas visitas, contabilización en determinados enclaves...etc). GONZÁLEZ, L., GONZÁLEZ, J., MORA, A. y PORRAS, C., "Una evaluación económica y estadística de la aplicabilidad del concepto de Municipio Turístico...*Op.cit*, págs. 92 y 93.

⁸⁶⁴ *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* nº 29, de 13 de febrero de 2006.

⁸⁶⁵ *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* nº 31, de 12 de febrero de 2007.

i) Análisis crítico de la regulación andaluza del Municipio Turístico: una de las normativas más completas en esta materia.

A lo largo de las páginas precedentes se han resaltado todos aquéllos aspectos positivos y negativos de la regulación andaluza del Municipio Turístico. Entre los primeros estarían, de forma muy sintética, la definición *auténtica* del concepto de “población asistida”, la garantía expresa de la autonomía local a través de la iniciativa para la declaración de Municipios Turísticos, la calidad integral de la oferta turística como eje central de la regulación andaluza de esta figura, la eliminación de la *segundas residencias* como vía para acceder al régimen excepcional de los Municipios Turísticos, la buena “actitud” e interés ambiental y urbanístico de los municipios candidatos como condición indispensable para acceder a este régimen jurídico, el esfuerzo financiero realizado por el Ayuntamiento interesado en materia turística como uno de los varemos utilizados para ser declarado Municipio Turístico, así como la existencia de medidas públicas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano; la posibilidad de que los municipios declarados Turísticos puedan acceder a una financiación adicional mediante convenios de colaboración con la Administración turística andaluza a cambio de una serie de compromisos por parte de aquéllos encaminados a elevar la calidad de la oferta turística local, la naturaleza eminentemente contractual de estos acuerdos, la previsión expresa de un catálogo de causas por la que los Municipios Turísticos pueden perder su condición de tales...*etc.*

Entre los aspectos más negativos de la regulación andaluza del Municipio Turístico estaría la falta de previsión específica para los municipios turísticos *menores* (con una población inferior a los 5.000 habitantes) y de materialización del plan específico para los municipios turísticos de gran tamaño (mayores de 100.000 habitantes), la falta de concreción en algunos de los *requisitos/condiciones* para el acceso a este régimen jurídico, o la voluntariedad de la conclusión de los acuerdos de colaboración

entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración autonómica en los que se articulará el auxilio financiero de ésta hacia aquéllos, entre otros.

Sin embargo, el aspecto más destacable de la regulación andaluza del Municipio Turístico es que se trata de una regulación *completa*. La normativa andaluza regula la figura del Municipio Turístico en sus aspectos básicos en una norma de rango legal, la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, *de Normas reguladoras del turismo en Andalucía*. Pero además, y a diferencia de la mayoría de regulaciones –salvo contadas excepciones, como la normativa valenciana o la gallega–, este régimen jurídico elemental es desarrollado por una norma de rango reglamentario, el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, *de Municipio Turístico*. De esta forma, las previsiones genéricas contenidas en la ley de turismo andaluza se perfilan para su aplicación al caso concreto, creando un régimen jurídico completo y acabado. Régimen jurídico que fue modificado en alguno de sus aspectos esenciales por el Decreto 70/2006, de 21 de marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de Mayo, de Municipio Turístico*, norma que puliría el reglamento originario de algunos defectos puestos de manifiesto durante su aplicación práctica. Por último el *círculo se cierra* con la conclusión de los convenios de colaboración entre los Municipios Turísticos andaluces y la administración turística autonómica para el desarrollo de su régimen jurídico. La normativa andaluza sobre Municipios Turísticos es por ello, y a pesar de sus defectos y carencias, un valioso *banco de pruebas* para el análisis de esta institución, ya que permite seguir la evolución de ésta desde su nacimiento al mundo jurídico en la Ley de turismo de Andalucía hasta su aplicación al mundo real a través de los convenios de colaboración suscritos en esta materia.

C. Aragón.

a) El Municipios Turístico en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Normas Regulatoras de la Administración Local de Aragón.

Para encontrar el primer ejemplo de la regulación actual de la figura de los *Municipios Turísticos* en la normativa aragonesa resulta imprescindible acudir a la Ley 7/1999, de 9 de abril, de *Normas Regulatoras de la Administración Local de Aragón*, cuyo artículo 17.2 prevé la elaboración de unos *programas de actuación* –denominados “*Programas de Reorganización del Territorio*” por la Ley– por parte de la Diputación General de Aragón para los municipios aragoneses que cuenten con una serie de características, entre las que están las actividades turísticas, y en cuya ejecución y desarrollo se prevé la celebración de convenios de colaboración relacionados con la prestación de servicios públicos municipales, entre otras finalidades, como la generación de empleo, asentamiento de nueva población o mantenimiento de la existente para evitar la despoblación de ciertas zonas de la Comunidad Autónoma aragonesa o el patrimonio de tales municipios. Concretamente, este precepto dispone lo siguiente: “*Si sus características y emplazamiento justificaran la elaboración de proyectos de repoblación forestal, protección ambiental, reforma agraria, polígonos ganaderos o industriales, actividades turísticas, equipamientos de interés supramunicipal u otros fines de interés general, la Diputación General de Aragón podrá elaborar un programa de actuación. En ejecución de dicho programa podrán formalizarse convenios con el municipio o municipios originarios en relación con la prestación de determinados servicios, creación de empleo u otras actuaciones dirigidas al reasentamiento o mantenimiento de la población de la zona, así como con el destino del patrimonio de los municipios afectados*”.

Esta posibilidad puede entenderse como un antecedente muy simplificado de la figura del Municipio Turístico en la Comunidad Autónoma aragonesa. Simplificado porque esta Ley no establece requisito específico alguno para acceder a los beneficios que la norma establece. Únicamente será necesario, para ser objeto de programación, que sus “*características y emplazamiento*” justifiquen la elaboración de proyectos relacionados con las actividades turísticas. La determinación de en qué casos se cumplen estas circunstancias tan excesivamente genéricas va a depender de la apreciación discrecional y subjetiva de la Diputación General de Aragón, y no del cumplimiento de unos requisitos más o menos concretos como es lo habitual en las diferentes regulaciones autonómicas de la figura del Municipio Turístico. Si la Diputación General llegase a apreciar tales circunstancias deberá elaborar lo que la Ley denomina como «*Programa de Actuación*», cuyo contenido específico no se especifica en esta Ley.

Sin embargo, esta posibilidad coincide con la regulación de la figura del Municipio Turístico *propriamente dicho* –tal y como se ha visto en la legislación andaluza– en una de las consecuencias que se sigue de la elaboración de estos “*programas de actuación*”: para la ejecución de tales programas podrán concluirse con el municipio o municipios *originarios* convenios de colaboración en relación con la prestación de determinados servicios que –aunque esta norma no diga expresamente cuales son– en caso de municipios con una actividad turística relevante se entiende que serán aquellos servicios municipales relacionados directa e indirectamente con dicha actividad. Es en la posibilidad de concluir convenios interadministrativos de colaboración entre la Administración autonómica y la local donde van a coincidir los municipios aragoneses “*con necesidades específicas*” y los *Municipios Turísticos* aragoneses previstos en la normativa turística de esta Comunidad.

b) *El Municipio Turístico en la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón.*

1. Consideraciones generales.

La auténtica regulación de la figura del Municipio Turístico –tal y como se entiende generalmente– se recoge en la Ley 6/2003, de 27 de febrero, *de Turismo de Aragón*⁸⁶⁶. Esta norma declara en su preámbulo que el subsector turístico más importante para la Comunidad Autónoma de Aragón es el “*turismo de nieve*”, tanto *cualitativa* como *cuantitativamente*: por número de turistas y por volumen de ingresos. Además, sin dejar de lado otras modalidades de turismo que merecen la atención de los Poderes Públicos autonómicos (como el turismo *de negocios*, el turismo *de salud* o el *social*), se expresa la voluntad por parte del legislador aragonés de prestar una atención “*prioritaria*” al turismo *rural*, considerado como un herramienta eficaz para el *reequilibrio territorial* de esta Comunidad Autónoma. También dota a la *protección de los recursos naturales y culturales* de la cualidad de “*valor*” en torno al cual se van a constituir los contenidos de la Ley aragonesa. Sin embargo, a pesar de estas declaraciones, que van a servir como criterio de interpretación de los contenidos de esta Ley, nada se dice de un aspecto tan importante para la ordenación turística de una Comunidad Autónoma como son sus *Municipios Turísticos*, regulándolos directamente en su articulado.

⁸⁶⁶ El Decreto aragonés 295/2005, de 13 de diciembre, *por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Aragón*, establece las siguientes figuras para la promoción turística de esta Comunidad Autónoma: “*Fiesta de Interés Turístico de Aragón*”, “*Actividad de Interés Turístico de Aragón*”, “*Espacio de Interés Turístico de Aragón*” y “*Bien de Interés Turístico de Aragón*”. Ninguna de estas figuras participa de la naturaleza y caracteres propios de los Municipios Turísticos, limitándose a recoger aquellos acontecimientos, actividades, recursos o lugares cuya naturaleza cultural, artística, deportiva o festiva revistan una especial importancia como recurso turístico a los efectos de su utilización como instrumentos privilegiados para la promoción de la actividad turística en la Comunidad Autónoma de Aragón.

A diferencia de lo que ocurre en la normativa andaluza, que se aproxima a la actividad turística desde una *visión de conjunto*, sin resaltar unas clases o modalidades sobre las demás, en el preámbulo de la Ley aragonesa sí se hace, mostrando su preferencia por dos modalidades de turismo que van a recibir una atención absolutamente prioritaria por parte de los Poderes públicos de esta Comunidad Autónoma. Se trata –como se acaba de comentar– del turismo “*blanco*” o *de nieve* y del turismo *rural*, que, por las características geográficas de esta Comunidad Autónoma (su ubicación parcial en los Pirineos, la ausencia de litoral, la orografía de su territorio, el tamaño reducido y *aislado* de gran cantidad de sus municipios, sus numerosas y excelentes estaciones de esquí...*etc*), son las dos modalidades de turismo que van a constituir un porcentaje destacado de la actividad turística aragonesa. Del análisis del preámbulo de esta Ley se pueden extraer dos conclusiones sobre el *espíritu* de la Ley aragonesa. La primera es la preferencia por unas modalidades de turismo sobre las demás; la segunda es para el objeto del presente estudio todavía más importante: si la función de los *preámbulos* o *exposiciones de motivos* que encabezan las normas en el Ordenamiento Jurídico español es, por un lado, dejar constancia de los principios inspiradores y objetivos, e incluso hacer un breve repaso a los precedentes normativos y problemática que suscitaron y que pretende corregir la nueva norma; y –por otro lado– hacer una breve mención de los aspectos mas importantes de la norma, la ausencia de referencia alguna a la figura del Municipio Turístico en el preámbulo de la Ley aragonesa seguramente esté indicando que no se trata de una de las cuestiones de mayor relevancia para el legislador aragonés. Es verdad que el volumen de actividad turística de la Comunidad Autónoma aragonesa no está entre los más altos de España. Quizá esta menor importancia del sector turístico en relación a otras Comunidades Autónomas –como la andaluza o la valenciana– unido al hecho de carecer de litoral, circunstancia determinante para la creación de la mayoría de destinos turísticos relevantes a nivel nacional, hacen que el legislador aragonés perciba el *problema* de los municipios turísticos como algo *secundario* en la ordenación global de la actividad turística en su Comunidad

Autónoma, y por ello no le preste atención alguna en su cabecera. Otra razón podría ser que su sector turístico más importante, el turismo *blanco* o *de nieve*, no se desarrolla en el espacio físico de un municipio o población ordinario, sino en un lugar especialmente diseñado para éste: las estaciones de esquí.

2. Requisitos previos.

El artículo 15 de la Ley aragonesa va a contener el régimen jurídico de los Municipios Turísticos en la Comunidad Autónoma de Aragón. Este precepto comienza por establecer una serie de características que deberán poseer los municipios aragoneses que pretendan gozar de este régimen excepcional, debiendo cumplir al menos dos de los tres requisitos que establece el primer número de este precepto: *“Podrán solicitar la declaración de municipios turísticos aquellos en los que concurran, al menos, dos de los siguientes requisitos:*

a) Que se trate de municipios cuya población de hecho al menos duplique la población de derecho en las temporadas turísticas.

b) Que se trate de términos municipales en los que el censo de viviendas sea superior al doble de las viviendas habitadas por sus habitantes de derecho.

c) Que se trate de poblaciones en las que el número de plazas turísticas hoteleras o extrahoteleras duplique, al menos, la población de derecho”.

Las circunstancias o *“requisitos previos”* para que un municipio aragonés pueda optar a la declaración de Municipio

Turístico son tres⁸⁶⁷, pero –como ocurría en el caso andaluz antes de la reforma de su Decreto 158/2002– no será necesario que cumpla con la totalidad de los requisitos, sino que bastará con que cumpla dos de ellos. El primero de estos requisitos exige que la “*población de hecho*” del municipio, es decir, la población que disfruta de forma habitual de los servicios en infraestructuras de tales entes locales sin necesidad de ser *vecinos* del mismo, sea al menos el doble que su “*población de derecho*”. Esta población *de hecho* no es sino el equivalente aragonés del concepto de “*población turística asistida*”, concepto acuñado por la doctrina y recogido por bastantes normas autonómicas⁸⁶⁸. Sin embargo, no es necesario que tal circunstancia se mantenga a lo largo del año –lo que sería prácticamente imposible dada la fuerte estacionalidad de la demanda turística– sino únicamente durante una parte de éste, a la que la Ley denomina “*temporada turística*”⁸⁶⁹. Este primer requisito recuerda al primero de los *requisitos previos* de la regulación andaluza del Municipio Turístico (artículo 2.1 *a*) del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*), que permitía –como se vio– que si el número de pernoctaciones diarias en establecimientos turísticos computados en media anual no superase el diez por ciento de la *población de derecho* del municipio en cuestión, se daba la posibilidad de computar tales pernoctaciones no a lo largo de todo el año, sino de manera concentrada en los tres meses de mayor afluencia turística. Tanto en el caso aragonés como en el andaluz se va a reducir el cómputo de la afluencia turística a aquellos periodos en los que ésta es tradicionalmente más alta.

⁸⁶⁷ PÉREZ FERNÁNDEZ agrupa los *requisitos* o *criterios* que utilizan las normas autonómicas de ordenación del turismo para la declaración de municipios en dos grandes grupos: por un lado la “*relación entre la población turística y el número de residentes*” o “*entre el número de alojamientos turísticos o segunda residencia y el número de viviendas residencia primaria*”, refiriéndose a la Ley aragonesa diciendo que “[...] en Aragón se matiza esta relación con un doble criterio: “...*que el censo de viviendas sea superior al doble de las viviendas habitadas por sus habitantes de derecho*” o/y “...*que el número de plazas turísticas hoteleras o extrahoteleras duplique, al menos, la población de derecho*”. Por otro lado la “*existencia de un producto o servicio turístico capaz de generar una gran afluencia turística*”. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Derecho Público del Turismo...Op.cit*, pág. 74.

⁸⁶⁸ Sin ir más lejos la propia normativa andaluza en el artículo 6.3 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, sobre *Normas Reguladoras del Turismo en Andalucía*.

⁸⁶⁹ Nada señala esta norma sobre el inicio y fin de la *temporada turística* aragonesa, por lo que deberá acudir a lo establecido para cada año por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo de esta Comunidad Autónoma.

El segundo de los *requisitos previos* consiste en que el número total de viviendas del municipio interesado –recogidas en el “*censo de viviendas*” de su término municipal– sea superior al doble de las viviendas habitadas por sus *habitantes de derecho*. Es decir, que el número de viviendas de *segunda residencia* debe ser de –al menos– más de la mitad del total de residencias ubicadas en el término municipal del municipio candidato⁸⁷⁰. Por tanto, el número de *segundas residencias* debe superar al número de *primeras residencias* del municipio en cuestión (ocupadas por los habitantes *de derecho* del municipio). El mismo requisito exigía la normativa andaluza antes de su reciente modificación –acaecida en 2006–, en el artículo 2.1 *b*) de su Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*. Sin embargo, esta norma reglamentaria establecía un requisito adicional, a modo de *límite mínimo*, que no existe en la normativa aragonesa. Establecía el precepto andaluz en su redacción original que para que dicho requisito fuese válido el número de viviendas “principales” debía ser, en todo caso, superior a quinientas. La legislación aragonesa ha prescindido de este requisito probablemente porque el pequeño tamaño de gran cantidad de sus municipios haría muy difícil la satisfacción de este requisito previo en numerosos casos⁸⁷¹.

⁸⁷⁰ Ya que, si el número total de viviendas, tanto de *primera* como de *segunda residencia*, es superior al doble de las residencias ocupadas por los habitantes de derecho del término municipal en cuestión, por lógica, un poco menos de la mitad del total de viviendas serán de *primera residencia* (con el 49,9% sería suficiente) y un poco más de la mitad de viviendas totales del municipio serán *segundas residencias* (basta con que alcancen como mínimo el 50,1 % del total). Estos porcentajes son los mínimos necesarios, pero nada impide que el número de viviendas de primera residencia sea mucho menor que la mitad de la totalidad de viviendas o que la cantidad de segundas residencias sea mucho mayor que la mitad, ya que este precepto establece topes *mínimos* pero no *máximos*.

⁸⁷¹ En relación a este *requisito previo* de la legislación aragonesa, MENÉNDEZ, TORRES y VALDÉS, hacen un par de observaciones interesantes. En primer lugar, pueden surgir problemas derivados de la utilización del censo de viviendas como base para su cuantificación, ya que éste se realiza cada diez años, por lo que puede quedarse obsoleto y conducir a errores en la determinación del número de viviendas, en especial de las viviendas de segunda residencia en zonas con una gran expansión urbana. Por otro lado, consideran un error la exclusión en los indicadores del término “unidades de contratación”. En este sentido, exigir –como hacen varias Comunidades Autónomas– que en el censo de viviendas haya el doble de las habitadas por habitante de derecho (viviendas principales) parece muy restrictivo, siendo más conveniente referirse a la ratio “nº de unidades de contratación de alojamiento turístico / nº de viviendas principales”, entendiéndose por “unidad de contratación” la unidad mínima de alojamiento que se pone a disposición del cliente, es decir, la habitación o apartamento en el caso de la hostelería y el turismo rural, la parcela en el camping y la vivienda en el caso del alojamiento privado/segunda residencia. Así por ejemplo, en el caso de un municipio con 25 viviendas principales (100 vecinos), 10 alojamientos de turismo rural de contratación íntegra (40 plazas) y 2 hoteles (20 habitaciones, 40 plazas) que en principio podría considerarse como turístico, no sería considerado como tal con el primero de los criterios y sí con

El tercer requisito previo va a exigir que el número de plazas *hoteleras* o *extrahoteleras* duplique, como mínimo, la población de derecho del municipio interesado en su declaración como Municipio Turístico. El concepto de plaza *hotelera* es fácil de identificar y es común en la mayoría de normativa autonómica en materia turística, con pequeños matices o diferencias sin relevancia práctica⁸⁷². Sin embargo sí que parece conveniente saber que entiende la normativa aragonesa por plaza *extrahotelera*, ya que en relación a este concepto sí existen diferencias algo más importantes en la legislación autonómica comparada. Según el artículo 34.2 de la propia Ley aragonesa “*Son establecimientos extrahoteleros los apartamentos turísticos, alojamientos turísticos al aire libre, albergues turísticos, viviendas de turismo rural y cualesquiera otros que se determinen reglamentariamente*”. Este requisito no tiene equivalente en la normativa andaluza, que en relación a estos establecimientos le va a importar únicamente el número de *pernoctaciones* realizadas en los mismos (*vid.* art. 2.1 a) del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*), con independencia del número total de plazas turísticas que existan en el término municipal. El hecho de que la legislación aragonesa se preocupe del número de plazas turísticas que existen en el municipio interesado, con independencia de su efectiva ocupación a lo largo del año, puede poner un poco más fácil el acceso al régimen del Municipio Turístico a ciertos tipos de municipios de esta Comunidad Autónoma.

el segundo, ya que existen 10 unidades de turismo rural mas otras 20 en hoteles, lo que suma un total de 30 unidades de contratación turística frente a las 25 viviendas de residencia principal. MENÉNDEZ, J. M., TORRES, E. y VALDÉS, L., “El concepto de Municipio Turístico en la legislación...*Op.cit.*, pág. 111.

⁸⁷² *Vid.* artículo 34.2 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de *Turismo de Aragón*.

3. Elementos de valoración.

Para acceder a este régimen especial se tendrán asimismo en cuenta una serie de circunstancias concurrentes en los municipios solicitantes a la hora de tomar en consideración su solicitud. El artículo 15.2 de la Ley aragonesa indica que “*Para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta los siguientes elementos:*”

a) La existencia de planeamiento urbanístico, con especial valoración del sistema de espacios libres.

b) La existencia de zonas verdes y espacios libres que sirvan de protección del núcleo histórico edificado.

c) El esfuerzo presupuestario realizado por el municipio en relación con la prestación de los servicios municipales obligatorios y de todos aquellos servicios con especial repercusión en el turismo.

d) La adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje.

e) La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano.

f) La relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal”.

Se trata de una serie de circunstancias similares a los “*elementos de valoración*” contenidos en el artículo tercero del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*. Como los *elementos de valoración* de la normativa andaluza, son circunstancias que deberán ser valoradas por el órgano decisor correspondiente. No se trata por tanto de requisitos tasados en los que la función del órgano decisor se limite a comprobar si efectivamente han sido correctamente cumplidos por los municipios candidatos, sino de unas características que

deberán cumplirse en estos municipios, pero no basta con su mero cumplimiento en *abstracto*, de manera general, sino que es necesario que además sean valorados por el órgano correspondientes de forma *positiva*, por medio de un ejercicio de valoración discrecional (*racional y razonable*), que considere al municipio interesado como merecedor de la condición de Municipio Turístico.

El primero de los *elementos de valoración* recogidos en el artículo 15.2 requiere solamente la existencia de un planeamiento urbanístico, sin exigir nada más. Únicamente se precisa en la Ley aragonesa que se valorará de forma especial el “*sistema de espacios libres*” de tal planeamiento. La primera conclusión que podría extraerse de este lacónico precepto es que –una vez más– el exiguo tamaño de numerosos municipios aragoneses hace que el legislador se *conforme* simplemente con que el municipio interesado cuente con planeamiento urbanístico, de cualquier tipo, lo que viene a dejar de manifiesto que cuando tal circunstancia es un requisito es porque frecuentemente dicho planeamiento es inexistente. Muy lejos está en este sentido de la normativa andaluza, que no se conforma con que estos municipios dispongan de planeamiento urbanístico, sino que le exige una serie de características para poder optar a la declaración de Municipio Turístico, como el sometimiento a *evaluación de impacto ambiental, estándares mínimos de espacios libres, planes de accesibilidad...etc*⁸⁷³. La segunda conclusión sería que el legislador aragonés ha llegado al convencimiento de que la demanda turística actual prefiere los destinos turísticos con media o baja densidad, en contacto con la naturaleza, huyendo fundamentalmente de los espacios saturados o excesivamente deshumanizados y artificiales. Por esta razón exige que se valore de forma especial el “*sistema de espacios libres*” previsto en los planes urbanísticos, concediéndole un *plus* de importancia con

⁸⁷³ Como se ha visto, la reciente modificación del Reglamento andaluz sobre Municipios Turísticos, operada por el Decreto 70/2006, de 21 de marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico*, reduce las previsiones al respecto, limitándose la nueva redacción del artículo 3 j) de esta norma a exigir “*La exigencia de un planeamiento urbanístico que contemple las dotaciones de espacios libres y otras que cumplan con las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística, referidas a la población de derecho y a la población turística asistida.*”.

respecto a otros aspectos del planeamiento urbanístico, para así motivar su desarrollo –al menos– por aquellos municipios que quieran optar por la declaración de Municipio Turístico.

El segundo elemento de valoración es algo más original, estimando la existencia de “[...] *zonas verdes y espacios libres que sirvan de protección del núcleo histórico edificado*”. Se pretende que exista una “*zona de transición*” que proteja el centro histórico del núcleo urbano a modo de *foso* que impida que los nuevos ensanches turísticos que puedan construirse para acoger a la población turística lleguen a desvirtuar la fisonomía tradicional del municipio interesado. Estas zonas se pueden proyectar como verdaderos *anillos verdes* que separen la arquitectura tradicional que constituye la esencia del núcleo urbano de la nueva arquitectura destinada a fines turísticos, que nada tiene que ver con la que históricamente se ha construido en estos municipios aragoneses, y que pueden mermar el atractivo turístico de éstos⁸⁷⁴. El legislador aragonés pretende proteger en lo posible la configuración de estos destinos turísticos para que no se conviertan en zonas turísticas *estandarizadas*, carentes de señas de identidad que las distinguen de cualquier otro destino turístico, en el convencimiento de que la demanda turística actual busca la *esencia* de los lugares que visita, sobre todo en ciertas modalidades de turismo como el *cultural* o el *rural*, y no una mera repetición de lo que puede encontrar en cualquier otro lugar. La conservación de las características tradicionales de los municipios aragoneses es una forma acertada de conservar uno de sus recursos turísticos más importantes.

El tercero de los elementos de valoración de la legislación aragonesa hace referencia al “*esfuerzo presupuestario*” realizado por el municipio interesado en relación con los servicios

⁸⁷⁴ Ejemplos de zonas verdes de transición entre el núcleo urbano original y los ensanches de carácter turístico los podemos encontrar (aunque no respondan a la misma finalidad se basan en la misma idea) en las llamadas “*franjas de protección*” contenidas en los *Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT's)* de Mallorca, Ibiza y Formentera (aprobados por los Decretos 54/1995, de 6 de Abril, modificado por el Decreto 98/1998, de 6 de noviembre; el Decreto 42/1997, de 14 de marzo y el Decreto 99/1998, de 6 de noviembre, respectivamente). También en las “*franjas de protección*” contenidas en el artículo L.146.2 del Código de urbanismo francés. *Vid.* sobre estos instrumentos SOCÍAS CAMACHO, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Instituto Pascual Madoz/Universidad Carlos III/Boletín Oficial del Estado, 2001, págs. 55 y ss. y 186 y ss.

municipales obligatorios y, de manera especial, en relación a aquellos servicios públicos que tengan una repercusión especial en la actividad turística. A diferencia de lo que ocurre en la legislación andaluza, en este precepto se alude de una manera genérica a los servicios públicos relacionados con el turismo, pero no se establece un listado donde se recojan de manera taxativa los servicios municipales valorados de manera especial. No se hace y puede que tampoco sea necesario que la Ley aragonesa lo haga, ya que son de sobra conocidos qué servicios públicos prestados por el municipio poseen una repercusión directa en el sector turístico: *limpieza viaria y de playas, preservación del medio ambiente y del patrimonio histórico-cultural, seguridad en lugares públicos, transporte urbano, información turística...etc.* Nombrar de manera expresa tales servicios municipales tendría sin embargo cierta importancia porque sirve de *guía* al órgano decisor y ofrece más seguridad jurídica al solicitante. El legislador aragonés, en definitiva, pretende que los municipios de su Comunidad Autónoma que pretendan acceder a este régimen jurídico muestren un *esfuerzo* apreciable por ofrecer unos servicios públicos de calidad, que se refleje en los presupuestos municipales, pero siempre conforme a sus posibilidades, analizando el caso concreto, ya que cada municipio posee unas posibilidades económicas diferentes y que, como se ha advertido, en el caso de los municipios con una abundante población *asistida* éstos suelen ofrecer unos servicios públicos “*desbordados*” por el alto número de usuarios en proporción al de contribuyentes.

El *elemento de valoración* que se refiere a continuación es uno de los elementos que más se repiten a lo largo de la normativa autonómica sobre Municipios Turísticos: la adopción de medidas de protección y recuperación del *entorno natural* y del *paisaje*. Se viene comentando a lo largo de este trabajo como el interés del legislador sectorial por introducir exigencias medioambientales en la normativa turística no es sino el resultado del convencimiento generalizado por parte de los decisores públicos de que las nuevas corrientes que modulan la demanda turística actual prestan cada vez más atención al estado de conservación del entorno natural, exigiendo tanto que en los destinos turísticos se respete de manera

eficaz el medio ambiente como que las experiencias turísticas que se oferten tengan un *componente natural*, estando –en lo posible– en contacto directo con la naturaleza. Esto lo *sabe* el legislador andaluz, lo *sabe* el aragonés y como se comprobará es una constante a lo largo de la normativa autonómica reguladora del fenómeno turístico en general y del Municipio Turístico en particular.

El siguiente *elemento de valoración* responde a la adopción por parte del municipio interesado de medidas de protección dirigidas esta vez a la defensa y protección del “*entorno cultural y urbano*”. Como en el caso anterior, la exigencia de acciones de protección cualificada del patrimonio histórico-artístico y cultural del núcleo urbano va a ser también una constante en las leyes reguladoras de la figura del Municipio Turístico. Su razón ya se ha referido con anterioridad: la demanda turística está virando hacia destinos cada vez menos congestionados, buscando fundamentalmente la originalidad y autenticidad de la experiencia turística, huyendo de la *superficialidad* y de la *artificialidad*. El legislador autonómico es consciente de que el principal recurso turístico de una gran cantidad de municipios españoles, sobre todo los más distantes del litoral, está en su peculiar arquitectura tradicional así como en sus vestigios históricos y artísticos. Si se permite que estos lugares se degraden o sean sustituidos por construcciones modernas –ajenas a la *tradición constructiva* de esos municipios–, tal recurso desaparecerá porque, como es fácilmente comprensible, los turistas no se desplazan cientos o miles de kilómetros para contemplar algo similar a lo que existe en sus lugares de residencia.

El último de los *elementos de valoración* hace referencia a la *relevancia* de los recursos turísticos existentes en el municipio interesado. No se desea que un municipio aragonés, aunque pueda cumplir con los requisitos previos del artículo 15.1 de esta Ley, acceda al régimen jurídico del Municipio Turístico si sus recursos turísticos no son –a juicio del órgano decisor– lo suficientemente importantes. Sin embargo, es difícil pensar que un municipio con una demanda turística como la que exige este artículo (población

de hecho, viviendas de *segunda residencia* y *plazas turísticas* en una cuantía bastante considerable) no cuente con unos recursos turísticos de cierta relevancia. Podrían ser municipios con una gran cantidad de segundas residencias para el descanso de la población de municipios aragoneses de mayor tamaño, lo que no implicaría poseer recursos turísticos de importancia. Pero como es necesario cumplir al menos dos de los tres *requisitos previos* que establece el artículo 15 de la Ley aragonesa, tales municipios también deberán contar con una *población de hecho* durante sus “*temporadas turísticas*” o un número considerable de *alojamientos turísticos* cuya presencia se explica con dificultad en ausencia de recursos turísticos de relevancia (aunque la *población de hecho* a que se refiere la letra *a*) puede estar constituida por los habitantes de las viviendas de *segunda residencia*, ya que nada se especifica al respecto. En este caso sí se estaría ante un municipio que aunque cumple con los requisitos previos del artículo 15.1 puede perfectamente carecer de recursos turísticos de importancia).

4. Procedimiento para su declaración.

La declaración de este régimen corresponde al Departamento del Gobierno de Aragón dedicado a la materia turística⁸⁷⁵, como indica el tercer número del artículo 15: “*La declaración de Municipio Turístico se efectuará por el Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo, en el que deberá informar la Administración de la comarca a la que pertenezca el municipio solicitante*”. Este lacónico precepto apenas si va a proporcionar las *bases* sobre las que articular una idea muy

⁸⁷⁵ El Departamento competente actualmente en materia de turismo en el Gobierno aragonés es el *Departamento de Industria, Comercio y Turismo*, y dentro de éste la *Dirección General de Turismo*, en virtud de los Decretos de 4 de agosto de 1999; el 100/1999, de 3 de septiembre; el 202/1999, de 2 de noviembre y el 137/2003, de 22 de julio.

general acerca de como va a ser el procedimiento que la Ley aragonesa prevé para la declaración de Municipios Turísticos. En cuanto a la determinación del órgano decisor, esta norma deja en manos del Departamento del Gobierno de Aragón con competencia en materia turística la decisión final sobre las solicitudes presentadas. Se diferencia de otras Comunidades Autónomas, como la andaluza, que atribuye la resolución final al *Consejo de Gobierno*, órgano superior al Departamento, aunque deje la tramitación de todo el procedimiento a órganos dependientes de éstos (como la *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte* o la *Dirección General de planificación Turística*, de la misma *Consejería* andaluza) y la propuesta previa a la resolución definitiva en manos de la propia *Consejería de Turismo y Deporte* andaluza.

Tampoco indica nada acerca del propio expediente administrativo que deberá formalizarse, estableciendo únicamente que deberá *tramitarse previamente* el correspondiente expediente administrativo, pero nada más; ni a quién corresponde el impulso de tal procedimiento, si será a instancia de los propios municipios interesados, como en el caso andaluz, o de oficio por la administración autonómica. La posible lesión de la *autonomía local* en la tramitación de un procedimiento de este tipo parece no preocupar en absoluto al legislador aragonés. Lo único que se exige es que en este tipo de procedimiento será obligatorio un “*informe*” de la Administración de la *comarca* a la que pertenezca el municipio aragonés solicitante. Gracias a la última palabra de este precepto podría considerarse que la iniciativa en este tipo de procedimientos va a corresponder a los municipios interesados, ya que aunque no se diga de manera expresa en el texto de la Ley, al referirse este artículo a los municipios que participan en el procedimiento como “*municipios solicitantes*”, resulta sencillo deducir que el legislador aragonés considera que la iniciativa (compartida o no con otros órganos en virtud del desarrollo reglamentario de este precepto) corresponde en principio a los propios municipios interesados a través de una solicitud dirigida a la Administración autonómica. Nada más indica el legislador aragonés sobre el procedimiento a seguir para la declaración de

esta clase de municipios. A falta de un posterior desarrollo reglamentario de este precepto legal será imprescindible recurrir a la normativa general sobre procedimiento administrativo –autonómica y estatal– para completar las *lagunas* existentes en la regulación legal de este procedimiento.

5. Efectos de la declaración de Municipios Turísticos en la Ley aragonesa.

Los efectos de esta declaración se contienen en el apartado siguiente del artículo 15 de la Ley aragonesa –numero cuatro–, que establece que “*La declaración tendrá como consecuencia la incorporación de criterios de calidad a la gestión de las empresas y los servicios turísticos y el acceso preferente a las medidas de fomento previstas en los planes y programas del Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo*”. Lo más relevante de este precepto es que entre las consecuencias de la declaración de Municipio Turístico no haga referencia alguna a la posibilidad de concluir *convenios de colaboración* entre la Administración municipal y la autonómica. Esta consecuencia, trascendental en la mayoría de regulaciones autonómicas sobre la materia⁸⁷⁶, ni siquiera es contemplada por este precepto de la Ley aragonesa, por lo que no existirá “obligación” alguna por parte de la Administración autonómica aragonesa de concluir convenios de colaboración con los municipios que hayan sido declarados *Turísticos* en su ámbito territorial. Será libre de concluir cuantos convenios de colaboración considere oportuno con los Municipios Turísticos de su Comunidad Autónoma –siempre dentro de los límites inherentes a este instrumento jurídico–, pero nunca se va a convertir en una obligación de la Administración aragonesa ineludiblemente aparejada a la declaración de Municipio

⁸⁷⁶ Prevista incluso por la normativa autonómica sobre régimen local, como se ha comprobado al inicio de los epígrafes dedicados a esta Comunidad Autónoma.

Turístico. A diferencia del caso andaluz –y de muchos otros– la Administración autonómica de esta Comunidad podrá *optar* libremente por realizar o no convenios interadministrativos de colaboración con sus Municipios Turísticos. Tampoco en otros casos –como en el caso andaluz– es una obligación ineludible la conclusión de estos convenios entre la Administración autonómica y la municipal. Precisamente en el artículo 13.1 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, *sobre Municipios Turísticos*, se establece que “*La declaración de Municipio Turístico podrá dar lugar a la celebración de convenios [...]*”, por lo que la celebración de esta clase de acuerdos no es obligatoria para ninguna de las partes. Sin embargo, aunque no exista obligación jurídica de concluir convenios interadministrativos de colaboración, es muy difícil de justificar *políticamente* la no utilización de esta figura cuando está prevista y desarrollada expresamente en la normativa sobre Municipios Turísticas. Por esta razón, siempre existirá una mayor obligatoriedad –*política o moral*– en utilizar estos mecanismos de colaboración en aquellas normas autonómicas que los prevean expresamente, aunque no exijan su utilización de forma obligatoria, que en aquellas normas en las que ni siquiera se hace referencia alguna a su existencia, como ocurre con la Ley aragonesa⁸⁷⁷.

Sin embargo, las demás consecuencias previstas en la Ley aragonesa sí que serán de obligado cumplimiento para la Administración autonómica aragonesa. Dispone el citado precepto aragonés que las consecuencias de la declaración van a consistir en la incorporación de “*criterios de calidad*” tanto en la gestión de las empresas (*turísticas*) como en los servicios turísticos prestados por los Municipios Turísticos. También será una

⁸⁷⁷ En relación a los efectos de la declaración de Municipios Turísticos en la normativa autonómica sobre turismo –y aplicable por lo tanto a la Ley aragonesa– comenta PÉREZ FERNÁNDEZ, de un modo muy similar a como lo hace RAZQUIN LIZÁRRAGA (*vid. infra*), que “[...] *esta legislación, como podremos comprobar, no trata de ofrecer soluciones de organización local para los municipios, lo que pudiera abrir nuevas perspectivas, sino que se limita a ofrecer una fórmula tendente a encontrar singulares fórmulas de financiación, que permitan cubrir los gastos derivados al municipio de la singular actividad turística que se desarrolla en el mismo, a lo que se añade ahora con importancia creciente la prestación de servicios de calidad y el mantenimiento, preservación y recuperación del medio ambiente. Se trata, por tanto, de ayudar a determinados municipios a conllevar la “carga” turística*”. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Op.cit.*, pág. 73.

consecuencia de tal declaración el “*acceso preferente*” de estos municipios a las medidas de fomento previstas en los planes y programas del Departamento del Gobierno de Aragón responsable de la materia turística (ya se vio *supra* que se trataba de la *Dirección General de Turismo del Departamento de Industria, Comercio y Turismo*). En relación a la primera de las consecuencias, aunque el precepto no disponga el modo de instrumentalizar o materializar tales *criterios de calidad*, esta previsión muestra el interés de la Administración autonómica aragonesa por elevar la calidad de los servicios turísticos y del sector turístico en general en dichos municipios. La Comunidad Autónoma aragonesa –como el Estado y la práctica totalidad de las demás Comunidades Autónomas– prescinde de los criterios “*cuantitativos*” a la hora de valorar el estado de salud de su sector turístico, propio del *desarrollismo* de décadas pasadas, y opta decididamente por los criterios “*cualitativos*”, que persiguen aumentar la calidad de la oferta turística sobre su cantidad, en el convencimiento de que la demanda turística actual va mutando sus preferencias, encaminándose cada vez más hacia destinos turísticos *de calidad* y –lo que es esencial– en la constatación de que el desarrollo económico que está experimentando España también produce el efecto *negativo* de que su oferta turística es cada vez menos competitiva en términos de *precios*, por lo que si se pretende mantener su cuota de mercado deberá competir con la “*calidad integral*” de sus productos turísticos, algo que no está al alcance de muchos de sus competidores más directos, que pueden abaratar costes (ya que tienen un *nivel de vida* inferior al español) pero no les resulta tan fácil aumentar la calidad global de su oferta turística, por falta de medios económicos o técnicos.

La segunda de las consecuencias que contempla este precepto (el *acceso preferente* a las *medidas de fomento* de planes y programas del Departamento correspondiente en materia de turismo) tampoco precisa de forma concreta en que se va a traducir la declaración de Municipio Turístico. Dicho “*acceso preferente*” obliga a que la Administración autonómica tenga una especial consideración para con estos municipios al elaborar sus planes y programas y, en especial, en lo que se refiere a las

medidas de fomento que contengan; concediéndose a los Municipios Turísticos una “*preferencia*” en el acceso a tales medidas de fomento del turismo sobre los demás municipios de esta Comunidad Autónoma. La planificación turística de la Comunidad Autónoma aragonesa se articula fundamentalmente a través de las denominadas “*Directrices Parciales Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos*” (art. 17 de la Ley aragonesa), cuya realización corresponderá al Departamento con competencia en materia turística (art.18). Estas “*Directrices*” van a tener un contenido determinado, entre el que estará la “*determinación de las necesidades, objetivos, prioridades y programas de actuación*” que se desarrollarán en esta Comunidad Autónoma. Entre estos “*programas de actuación*” podrían estar las “*medidas de fomento*” sobre las que la Ley aragonesa concede “*acceso preferente*” a los Municipios Turísticos⁸⁷⁸.

Fuera del ámbito de la planificación turística, parece importante señalar que en el artículo 66 de la Ley aragonesa, dedicado a las ayudas y subvenciones al sector turístico, se indica que “*Las comarcas podrán otorgar ayudas y subvenciones a empresas, entidades y asociaciones turísticas, así como a otras entidades locales, para estimular la realización de las acciones establecidas en los planes y programas de fomento y promoción turística, aprobados en desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial de los recursos turísticos*”; además “*El Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo podrá otorgar ayudas y subvenciones en los casos en que, por el carácter de la actividad subvencionable, en relación con los intereses generales de la Comunidad Autónoma o por la necesidad de gestión centralizada o derivada de la normativa comunitaria europea, no sea suficiente con la actividad que libremente puedan llevar a cabo las comarcas, sin perjuicio de la colaboración, mediante convenio, con estas entidades locales*”. Estas *ayudas y subvenciones* encajan perfectamente en el artículo 15.4 de la Ley aragonesa ya que, como dispone expresamente el

⁸⁷⁸ En el ámbito de la promoción turística, el Departamento competente en materia turística podrá optar, en virtud del artículo 62 a) de la Ley aragonesa, por la “*elaboración y desarrollo de planes y programas especiales de promoción orientados a sectores y destinos determinados*”.

artículo 66, tales ayudas y subvenciones se concederán para “*estimular*” la realización de *planes y programas de fomento* (y promoción turística) aprobados en desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial de los recursos turísticos (*Directivas*). Se trata de una inyección de recursos financieros sobre los que se guarda silencio en los artículos dedicados específicamente a los Municipios Turísticos.

De las *consecuencias* que prevé la Ley aragonesa también destaca –como se ha advertido *supra*– el hecho de que en los preceptos dedicados de forma específica a la regulación del Municipio Turístico –dejando por tanto a un lado las ayudas y subvenciones que se acaban de comentar– no se haga mención alguna a la *compensación económica* de la mayor onerosidad que en relación a los servicios turísticos soportan estos Municipios. A diferencia de la legislación andaluza, donde la figura de los convenios de colaboración se vinculaba de manera inevitable con dicha compensación financiera, como uno de los fines primordiales perseguidos por tales acuerdos (*vid.* artículo 13.2 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*); en la legislación aragonesa tal objetivo ni siquiera merece una breve mención, siendo potestad de la Administración autonómica transferir o no fondos a los Municipios Turísticos para que compensen los mayores esfuerzos económicos que tales municipios se ven obligados a realizar a causa de su especial configuración socio-económica. El principal problema –al menos el que se percibe de forma más *urgente*– de los Entes locales con una población *asistida* relevante es ignorado por la norma aragonesa, dejando esta cuestión para capítulos posteriores que no se vinculan de forma directa con la figura del Municipio Turístico y que tratan el tema de la financiación adicional de una manera demasiado genérica e inconcreta y absolutamente subordinada a la actuación del Departamento con competencias en el sector turístico –a través de las *medidas, planes o programas* que considere a bien desarrollar–, produciendo una gran inseguridad jurídica entre los municipios aragoneses declarados *Turísticos*.

Tampoco, quizá como consecuencia de la ausencia de convenios de colaboración, se prevé la existencia de *finés* u *objetivos* a perseguir a través de estas declaraciones, ni van a existir *obligaciones* ni *compromisos* entre las Administraciones autonómica y local. Se guarda silencio absoluto sobre estas cuestiones esenciales, por lo que se conocen los requisitos y condiciones para que un municipio aragonés llega a ser declarado *Turístico*, el procedimiento necesario para tal fin y sus consecuencias; pero no se sabe a ciencia cierta que es lo que pretende el legislador aragonés con la regulación de esta institución, salvo lo relativo a la exigua referencia a los *criterios de calidad* en la gestión de las empresas y servicios turísticos municipales y el *acceso preferente* a las medidas de fomento de los diferentes planes y programas en materia turística. Tales referencias *sugieren* que es lo que pretende el legislador aragonés con esta figura, pero no habría estado de más que formulase sus fines u objetivos de forma expresa y clara, al objeto de poder solucionar por medio de la *interpretación* de tales fines u objetivos los eventuales conflictos que entre las dos Administraciones implicadas pudiesen surgir en relación al verdadero *alcance* de tal declaración.

Por otro lado, la ley aragonesa va a posibilitar la creación de un nuevo órgano en la estructura institucional de los municipios declarados *Turísticos*. Se trata de los “*Consejos Sectoriales de Turismo*”, en los que se dará entrada a las organizaciones corporativas del sector privado relacionado con el turismo y a las representativas de intereses sociales en materia turística, en virtud del artículo 15.5: “*Podrá existir en los municipios turísticos un Consejo Sectorial de Turismo en el que participarán, en todo caso, las organizaciones empresariales y sociales representativas del sector turístico en el ámbito del término municipal*”. Se trata de un instrumento creado con la finalidad de *armonizar* los intereses de todos los protagonistas de la actividad turística del Municipio Turístico, tanto los que se enmarcan dentro del sector público como los que forman parte del sector privado, las organizaciones empresariales y las sociales vinculadas con la materia turística. Es una opción esta de aglutinar a todas las partes

con intereses en la actividad turística, con independencia de si se encuentran ubicadas en el sector público o en el privado, que es adoptada por numerosos sectores del ordenamiento jurídico (sin ir más lejos la figura del “*consorcio administrativo*” incluye en su seno tanto al sector público como a representantes del sector privado con intereses en la materia de que se trate) e incluso existen equivalentes en la normativa autonómica sobre turismo, aunque no se refiera concretamente a la figura de los Municipios Turísticos, sino al sector turístico en general⁸⁷⁹. Esta clase de instrumentos nacen tras la constatación de que resulta prácticamente imposible que cualquier actuación del Poder Público –independientemente de que se trate de una acción de *ordenación, promoción o fomento* del sector turístico– tenga el éxito deseado si no se cuenta con la opinión y colaboración activa del sector privado. Es un error diseñar la política turística *de espaldas* al sector privado, ya que al fin y al cabo la Administración pública sólo es parte de la actividad turística, siendo el sector privado el verdadero protagonista de esta actividad y a la vez el primer afectado por estas medidas, por lo que es imprescindible contar con su cooperación para que las medidas adoptadas de manera abstracta en planes y programas no queden en letra muerta, sino que se lleven a cabo a través del impulso del empresariado turístico, que es –en definitiva– el que va a estar en contacto permanente con la demanda turística y puede poner al servicio de tales fines tanto la experiencia acumulada a lo largo del tiempo como sus medios materiales –superiores en algunos casos a los de la propia Administración–.

⁸⁷⁹ Por ejemplo el “*Consejo Andaluz del Turismo*”. Vid. artículo 10.2 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, sobre *Normas Reguladoras del Turismo en Andalucía*.

6. Los “Pueblos Turísticos” aragoneses.

Por último, la Ley aragonesa va a crear una segunda tipología de Municipios Turísticos, los denominados “*Pueblos Turísticos*”, tal y como establece su artículo 15.6: “*Las entidades locales menores que reúnan los requisitos establecidos en los párrafos anteriores podrán ser declaradas pueblos turísticos*”. Se trata de Entidades infralocales que por cumplir con los *requisitos previos* y los *elementos de valoración* exigidos en la normativa aragonesa van a poder acceder al régimen jurídico previsto para los Municipios Turísticos. Tanto los requisitos para acceder a este régimen, como el procedimiento para su declaración y sus consecuencias van a ser –a falta de desarrollo reglamentario de esta figura– exactamente las mismas que las previstas para los Municipios Turísticos aragoneses. La única diferencia, aparte de la capacidad económica y organizativa y de su reducido número de habitantes, va a estar, *a priori*, en su denominación: “*Pueblo Turístico*” en vez de Municipio Turístico.

Por su parte, la *Disposición Transitoria Tercera* de la Ley aragonesa excepciona parcialmente a los municipios declarados *Turísticos* en virtud de esta Ley del régimen urbanístico general previsto para los denominados “*Pequeños Municipios*”, regulados en la *Ley Urbanística de Aragón*⁸⁸⁰, dándoles para ello el plazo de un año desde su declaración como Municipios/Pueblos Turísticos: “*Los municipios turísticos acogidos al régimen de los pequeños municipios de la Ley Urbanística de Aragón deberán adaptar su régimen urbanístico, en el plazo de un año desde su declaración, a lo establecido con carácter general en dicha Ley, no siendo de aplicación a los mismos, en consecuencia, lo previsto en el título VIII de aquélla a partir del momento en que se produzca dicha adaptación*”.

La Ley de Urbanismo aragonesa va a modular el contenido de su “*Plan General de Ordenación Urbana*” en función de la

⁸⁸⁰ Actualmente es la Ley 5/1999, de 25 de marzo, *Urbanística de Aragón*.

envergadura de cada municipio. Por esta razón, y “*habida cuenta de la gran dispersión del mapa municipal aragonés*”, prevé un régimen *especial* para aquellos municipios aragoneses que posean una población inferior a los quinientos habitantes y, parcialmente, también para los que tengan menos de dos mil habitantes (únicamente en lo establecido en el artículo 213 de esta Ley), traduciendo este régimen en un contenido “*más ligero*” de tal Plan⁸⁸¹. Este régimen urbanístico especial se contiene en el *Título VIII* de la Ley de Urbanismo aragonesa (arts. 211 a 219). A grandes rasgos, los *beneficios* de este régimen se van a traducir en una simplificación de los deberes urbanísticos de este tipo de municipios, entre los que estarían la diferenciación entre sólo dos tipos de suelo, el “*urbano*” y el “*no urbanizable*”, prescindiendo del “*urbanizable*”, siendo el primero de estos directamente edificable, sin necesidad de adquirir de forma previa la condición de *solar* –siempre que carezcan de “*Plan General de Ordenación Urbana*”–. Si dispusiesen de *Plan General de Ordenación Urbana*, éste podrá limitarse a clasificar el suelo, estableciendo la *ordenación detallada* del suelo urbano, las *medidas de protección* para el no urbanizable y las *condiciones de urbanización* del urbanizable; la posibilidad de constituir suelo urbano en *zonas consolidadas por la edificación* al menos en la mitad de la superficie no ocupada por los viales o espacios libres, se elimina la obligación de clasificar ningún terreno como suelo urbanizable, tampoco tienen la obligación de respetar ningún módulo de reserva de terrenos para espacios libres públicos destinados a parques, grandes zonas verdes y áreas de ocio, expansión y recreo; la posibilidad de crear “*zonas periféricas*”...*etc.*

Pues bien, todo este régimen especial no será de aplicación para aquellos municipios aragoneses que, a pesar de ser considerados por la normativa urbanística de esta Comunidad Autónoma como “*pequeños municipios*” en base a su población, hayan sido declarados en virtud de la normativa turística como *Municipios Turísticos*. En este caso, como se ha visto, la *Disposición Adicional Tercera* de la Ley 6/2003, de 27 de

⁸⁸¹ Vid. preámbulo de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, *Urbanística de Aragón*.

febrero, de *Turismo de Aragón*, le concede a estos municipios el plazo de un año desde su declaración como Pueblos Turísticos para que adapten su régimen urbanístico al establecido con carácter general, para todos los municipios, en la Ley aragonesa de urbanismo. Este endurecimiento del régimen urbanístico para los Municipios Turísticos aragoneses de pequeñas dimensiones se justificaría en que un municipio que ha obtenido la declaración de *Turístico* en consideración a su alto nivel de actividad turística, no puede permitirse el *lujo* de contar con una planificación urbanística tan elemental. Este tipo de municipios, por el carácter de “*devorador potencial de espacios libres*” que desde hace tiempo se le ha atribuido a la actividad turística, necesita un planeamiento urbanístico lo más completo y detallado posible, que evite un desarrollo urbanístico descontrolado que terminará afectando muy negativamente tanto al entorno natural como a la propia calidad de la oferta turística de este subtipo de Municipios Turísticos, lo que repercutirá negativamente en la calidad de vida de los vecinos del municipio. Se pretende –en definitiva– evitar que se desarrolle una oferta turística desordenada e irracional en base a las *lagunas* de la ordenación urbanística que, a medio plazo, termine con la singularidad, belleza y potencial económico de tales municipios.

c) Valoración de la normativa aragonesa sobre Municipios Turísticos: aspectos positivos y negativos.

La regulación del Municipio Turístico aragonés se caracteriza por su falta de originalidad y de elementos innovadores. La Ley de turismo de Aragón se limita en esta materia a reproducir las características más comunes a las demás regulaciones autonómicas del Municipio Turístico. Sus requisitos previos son similares a los exigidos por las demás Comunidades Autónomas, si bien en algunos casos se entrevé una predisposición a facilitar

el acceso a este régimen jurídico rebajando los niveles de exigencia de los municipios candidatos (como ocurre, por ejemplo, al aceptar el número de *segundas residencias* o de plazas hoteleras o extrahoteleras, con independencia del número real de pernoctaciones, como mecanismo de entrada al mismo). Lo mismo ocurre con los *elementos de valoración* propuestos por la norma aragonesa para enjuiciar las candidaturas presentadas.

Una valoración más negativa merece el precepto dedicado a regular el procedimiento a seguir para la declaración de Municipios Turísticos, excesivamente escueto e incompleto, hasta el punto de omitir de forma expresa un extremo tan importante como es determinar a quien corresponde su iniciativa (la cual debe determinarse mediante una interpretación de la letra de la Ley). Por otra parte, y a diferencia de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, como la andaluza, el legislador aragonés no deja la decisión final en este asunto al Consejo de Gobierno autonómico, sino a un inferior jerárquico de éste, como es el Departamento competente en materia turística. Será necesario esperar al desarrollo reglamentario de este punto para conocer con detalle el procedimiento que deberá seguir la Administración aragonesa para declarar Municipios Turísticos en su territorio.

Pero el aspecto más negativo de la regulación aragonesa del Municipio Turístico es, sin lugar a dudas, la falta de previsión expresa de mecanismos de compensación financiera por la mayor onerosidad que sufren este tipo de municipios en la prestación de los servicios públicos vinculados directa o indirectamente con la actividad turística. La Ley aragonesa guarda el más absoluto silencio sobre esta cuestión, limitándose a establecer, como efectos de la declaración de los Municipios Turísticos, una serie de consecuencias absolutamente vagas e indeterminadas, como son “*la incorporación de criterios de calidad a la gestión de las empresas y los servicios turísticos y el acceso preferente a las medidas de fomento previstas en los planes y programas del Departamento del Gobierno de Aragón responsable de*

turismo”⁸⁸². Como ocurre en otras Comunidades Autónomas, no resulta suficiente con que la normativa turística prevea medidas de fomento económico para esta clase de municipios de forma genérica, sin especificar claramente cuáles serán los proyectos financiados. Resulta imprescindible que se compensen económicamente o, al menos, se palien las consecuencias negativas vinculadas con la sobreutilización de los servicios proporcionados por los municipios turísticos, estableciendo medidas que afecten a la totalidad de los servicios públicos relacionados directa o indirectamente con la actividad turística, sin exclusiones injustificadas, ya que la experiencia turística se asienta en todos y cada uno de estos servicios e infraestructuras, por lo que una carencia en cualquiera de éstos afectará negativamente a la calidad integral de aquélla.

La única muestra de originalidad de la Ley aragonesa en esta materia es la creación de una tipología especial de Municipio Turístico: los “Pueblos Turísticos”, que como se acaba de ver, son Entidades infralocales que por cumplir con los *requisitos previos* y los *elementos de valoración* exigidos en la normativa aragonesa van a poder acceder al régimen jurídico previsto para los Municipios Turísticos. Tanto los requisitos para acceder a este régimen, como el procedimiento para su declaración y sus consecuencias van a ser –a falta de desarrollo reglamentario de esta figura– exactamente las mismas que las previstas para los Municipios Turísticos aragoneses. La única diferencia, va a estar, *a priori*, en su denominación: “*Pueblo Turístico*” en vez de Municipio Turístico. Sin embargo, la principal característica de esta subclase de Municipio Turístico se prevé en la *Disposición Transitoria Tercera* de la Ley aragonesa, que los exceptiona parcialmente del régimen urbanístico general previsto para los denominados “*Pequeños Municipios*” en la *Ley Urbanística de Aragón*, dándoles para ello el plazo de un año desde su declaración como Pueblos Turísticos para que adapten su régimen urbanístico a lo establecido con carácter general en la legislación urbanística aragonesa, sin que sea de aplicación a los mismos lo

⁸⁸² Artículo 15.4 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de *Turismo de Aragón*.

previsto en el título VIII de la Ley Urbanística de Aragón. Como se ha defendido *supra*, la exclusión de los Pueblos Turísticos del régimen urbanístico más benévolo previsto por el legislador aragonés para los municipios de pequeñas dimensiones sería una muestra del interés con que se toma éste la cuestión de la calidad de la oferta turística y la protección del patrimonio ambiental y cultural, que en ningún caso debe relajarse cuando medie la actividad turística.

D. Canarias.

a) *La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.*

La *Disposición Adicional Cuarta* de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias⁸⁸³, encarga al Gobierno de esta Comunidad Autónoma la elaboración de estudios *pertinentes* con la finalidad de determinar la conveniencia de establecer regímenes *especiales* para aquellos Municipios canarios que, debido a su carácter histórico-artístico, el *procedimiento* de actividades turísticas o sus excepcionales valores naturales o medioambientales, requieran una ordenación *específica*. Tales estudios no llegaron a realizarse nunca, pero la conveniencia de establecer un régimen jurídico especial para los municipios canarios de carácter turístico sería recogida por la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, como se verá a continuación.

⁸⁸³ Boletín Oficial de Canarias nº 96, de 1 de agosto de 1990.

b) La regulación del Municipio Turístico en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

1. Consideraciones generales. Los Municipios Turísticos y las “zonas y núcleos turísticos”.

La Ley 7/1995, de 6 de abril, de *Ordenación del Turismo de Canarias*, establece en su preámbulo una serie de *objetivos* que están directa e indirectamente relacionados con la ordenación del turismo en los municipios canarios. Entre tales objetivos estarían la regulación de la oferta turística, “*concibiendo a Canarias como una unidad de destino turístico*”; la conservación, protección y aprovechamiento racional de los recursos turísticos de Canarias, prestándole especial atención al medio ambiente, al paisaje y a la cultura autóctona; así como la ordenación de las infraestructuras territoriales y urbanísticas. En cuanto a la concreta regulación de la figura del Municipio Turístico, advierte su preámbulo que “*también se regulan por vez primera los servicios mínimos obligatorios en los municipios turísticos, para los que la Ley sienta las bases de su régimen jurídico peculiar*”.

Posteriormente vuelve a incidir sobre la importancia capital que para el legislador canario tiene el que todas y cada una de las actividades turísticas que se realicen en esta Comunidad Autónoma respeten el medio ambiente, indicando de manera expresa que “*Igualmente la Ley incide en el medio ambiente, en cuanto constituye el entorno natural donde el turismo se desarrolla, exigiendo como deber general de toda actividad turística su salvaguarda*”. El legislador canario es consciente de que la demanda turística del archipiélago canario no busca ya únicamente *sol y playa*. Junto con la suavidad del clima canario y el uso tradicional de su costa, el visitante de las Islas Canarias está cada vez más interesado en disfrutar de los extraordinarios y variados parajes naturales de los que disfruta esta Comunidad Autónoma, concediéndole cada vez más importancia a la

conservación del entorno natural del lugar que visita, convirtiéndose poco a poco en uno de los factores más decisivos del grado de satisfacción de la experiencia turística. Se ha dicho que el legislador canario –como el andaluz y el aragonés– es consciente de la importancia que posee el medio ambiente para el éxito de la planificación turística, uniendo inseparablemente la protección del medio ambiente con la ordenación de la oferta turística canaria.

Asimismo, dentro de la *regulación de las infraestructuras y los servicios públicos* el legislador canario incluye la figura de los Municipios Turísticos. Por esta razón considera dentro de este ámbito la creación de una serie de servicios públicos municipales obligatorios para estos municipios –que serán analizados a continuación– y que encuentran su base jurídica, según el propio preámbulo de la Ley canaria, “[...] en el artículo 30 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Territorial 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (Disposición Adicional Segunda)”. Pero este preámbulo advierte, además, de una serie de servicios que podrán ser exigidos o prestados en “zonas” o “núcleos” turísticos, y que no hay que confundir con la figura del Municipio Turístico previsto también en esta Ley, ya que ambos “[...] conceptos no se identifican con el municipio turístico, pudiendo existir aquéllos en municipios que no tengan este carácter. Además el «núcleo» representa un ámbito geográfico menor que el municipio: un enclave concreto dentro de éste; y la «zona», un área más extensa que el municipio, empleando la Ley este último concepto allí donde parece oportuno que los servicios se comarcalicen o mancomunen”. El “núcleo turístico” es por tanto una porción de un municipio canario –Turístico o no– que por su relevancia dentro de la actividad turística local se considera merecedor de una serie de servicios públicos municipales que no se van a exigir a las demás partes del término municipal. Por el contrario, el ámbito territorial de la “zona” turística desborda el espacio de un único municipio, abarcando varios de ellos, sobre la base de la *oportunidad* que supone el hecho de que los servicios

turísticos que sean prestados de forma independiente por cada municipio –igualmente *Turístico* o no– se pongan en común –se “*comarcalicen*” o “*mancomunen*”, en palabras de la Ley canaria– para aprovechar las ventajas que proporcionan las *economías de escala* en este tipo de actividades.

Estas “*zonas*” y “*núcleos*” turísticos están regulados en la Ley canaria de una forma *difusa*, ya que no se establece un régimen jurídico concreto y “*de una vez*” para estas zonas, sino que los servicios turísticos que han de prestar se encuentran dispersos a lo largo de su articulado. Por ejemplo, en el artículo 18 de la Ley canaria se impone a las zonas turísticas la obligación de prestar una serie de *servicios médicos y farmacéuticos* en relación al porcentaje de usuarios turísticos; en el artículo 29 se refuerza la obligación de mantener los espacios públicos de las *zonas turísticas* limpios y en buenas condiciones de uso, pudiendo, incluso, formalizarse *conciertos* con las empresas turísticas mediante los cuales éstas contribuyan al mantenimiento de estos espacios en adecuadas condiciones de uso; en el artículo 36 se regula la declaración de “*núcleos y zonas a rehabilitar*” para aquellas zonas y núcleos turísticos que incumplan los “*estándares*” establecidos en el apartado 2 f) del precepto anterior⁸⁸⁴, teniendo esta declaración como consecuencia más importante, entre otras, la de impedir que en estas zonas se otorguen “[...] *nuevas autorizaciones previas a más unidades alojativas, salvo que la autorización contribuya, por sí misma, a solventar las deficiencias existentes*”; en el artículo 55 se establece el fomento, por parte de la Consejería competente en materia turística, de “*las actuaciones de los municipios en cuyo territorio existan núcleos turísticos con carencias en infraestructuras, equipamiento o servicios*”; en el artículo 56 se prevé la formulación de *programas y acciones de protección del medio ambiente y de conservación de la naturaleza* para este tipo de zonas; en el artículo 58.2 se prevé la inclusión de previsiones específicas para estas zonas en los “*Planes Insulares de*

⁸⁸⁴ Este artículo se refiere a “*los estándares mínimos de infraestructura y servicios aplicables a la totalidad del suelo turístico*”. Tales estándares fueron regulados, en virtud del artículo 35.2 de la Ley canaria, de forma reglamentaria por el Gobierno de Canarias: Decreto 10/2001, de 22 de enero, *por el que se regulan los estándares turísticos* (Boletín Oficial de Canarias nº 17, de 5 de febrero de 2001).

Ordenación Territorial”; y en el artículo 65 se establece incluso un servicio público municipal adicional para este tipo de lugares: el “*servicio de vigilancia ambiental*”⁸⁸⁵.

Todos estos servicios turísticos *adicionales* (médicos y farmacéuticos, de limpieza, protección ambiental...etc) y limitaciones (*núcleos a rehabilitar...etc*) que se establecen para los municipios canarios que posean *núcleos turísticos* o estén insertos en *zonas turísticas*, a pesar de su diversidad, responden a una única finalidad perseguida por el legislador canario: la *calidad integral* de los destinos turísticos de la Comunidad Autónoma canaria. Parece obvio que un municipio con una actividad turística por encima de la media preste mayor atención a la actividad turística, con servicios públicos extraordinarios encaminados a mejorar la calidad de la experiencia turística, a través de servicios que no se exigen a los restantes municipios de dimensiones similares.

2. Las “bases” para la elaboración del Estatuto canario de Municipios Turísticos.

Retornando al tema de los Municipios Turísticos en esta Comunidad Autónoma, verdaderamente la *Ley de Ordenación del Turismo de Canarias* no va a configurar el *estatuto jurídico* del Municipio Turístico sino que, como bien apunta su preámbulo, se va a remitir al Gobierno canario para que éste cree su propio *Estatuto*⁸⁸⁶. Se deberá por tanto acudir a una norma de rango

⁸⁸⁵ Este servicio incluye, como se vio, “[...] a) La aprobación de ordenanzas específicas sobre calidad del medio ambiente. b) El reforzamiento del servicio de limpieza y de salubridad, particularmente en las zonas de uso público como paseos, calles, plazas y playas. c) El control de ruidos, con especial atención a los producidos en horas nocturnas. d) El control de olores, con atención prioritaria a las industrias y actividades que los produzcan. e) La colaboración en el reforzamiento de la seguridad ciudadana”.

⁸⁸⁶ Sobre esta previsión de la Ley canaria y su valoración en general escribe BERMEJO VERA que “*La Ley canaria de ordenación del turismo, de 6 de abril de 1995, reiterando una antigua previsión de la Disposición adicional cuarta de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas, de 26 de julio de 1990, anuncia nuevamente un «Estatuto» del Municipio turístico, y encomienda al Gobierno*

reglamentario para conocer el régimen jurídico completo de esta figura. Pero el Gobierno canario no va a ser completamente *libre* a la hora de elaborar este régimen: su actividad va a quedar modulada por los *límites* establecidos en la *Disposición Adicional Segunda* de la Ley canaria, instrumentalizados a través de las “*bases*” para la elaboración del *Proyecto de Ley* del “*Estatuto*” de los Municipios Turísticos canarios.

Sobre este respecto, la *Disposición Adicional Segunda*, a la que se remite directamente el Preámbulo de la Ley, dispone que el Gobierno creará dicho *Estatuto* a propuesta de la Consejería competente en materia turística⁸⁸⁷, siempre previa audiencia de las asociaciones más representativas de Municipios canarios: “*De conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, el Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia turística, elaborará, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, y oídas las asociaciones más representativas de los municipios canarios, un Estatuto de los municipios turísticos, en forma de proyecto de Ley [...]*”. La Consejería del Gobierno canario competente en materia turística deberá, por tanto, elaborar una propuesta de régimen jurídico para

Canario la elaboración, con audiencia a las Asociaciones municipales más representativas, de un proyecto de Ley. En este caso, el texto legal contiene una especificación de las bases que habrán de respetarse en tal proyecto. [...] En cualquier caso es de resaltar que la Ley canaria contiene algunas previsiones sobre la competencia municipal. Recordando las atribuciones conferidas por la legislación de régimen local o las funciones delegadas por los cabildos insulares, se impone a los Ayuntamientos el deber de prestar “«servicios turísticos obligatorios». En términos generales, los servicios obligatorios se conectan a la «vigilancia ambiental», la vigilancia de playas y los centros de información turística (arts. 65-67). A ellos deben añadirse otros dispersos en la Ley, que, aun sin imputación precisa, parecen más propios de la acción municipal [...]. El otorgamiento de las licencias para empresas y establecimientos turísticos y la aprobación de instrumentos de planeamiento que sean de su competencia quedan condicionados por la declaración autonómica de «zona turística» en los planes insulares de ordenación pues, en ese caso, los Municipios reducen, si no pierden, su competencia de planeamiento general o de proyectos de delimitación del suelo urbano y ordenanzas urbanísticas de desarrollo, debiendo adaptar dichos instrumentos a las limitaciones, restricciones y obligaciones específicas que deriven de tal declaración (art.59)”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit*, págs.231 a 233. Vid. asimismo NAVARRO PIÑERO, M. A., “Estudio sobre las posibles medidas fiscales y de financiación a considerar en el Estatuto de los Municipios Turísticos previstos en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1995, de la ordenación del turismo en Canarias”, en *Hacienda canaria*, nº 2, 2002, pág. 127 a 146.

⁸⁸⁷ Se trata de la *Consejería de Turismo* del Gobierno de Canarias (art. 1 del Decreto canario 84/2004, de 29 de junio, por el que se aprueba el *Reglamento Orgánico de la Consejería de Turismo*).

esta categoría de municipio. Pero para ello deberá contar con la opinión de las asociaciones más representativas municipios canarios, a través de su *audiencia*, en un intento de respetar, aunque sea mínimamente –como ocurre en este caso– la *autonomía local* de los municipios canarios para decidir sobre los asuntos de su interés. Nada indica acerca de la participación del sector privado en esta fase preparatoria del Estatuto canario para los Municipios Turísticos, lo cual es muy corriente en las normativa autonómica comparada, posponiendo tal participación al momento en que dicho Estatuto esté ya aprobado, a través de órganos específicos previstos en los instrumentos jurídicos que lo contengan, tanto para el ámbito de los Municipios Turísticos de manera específica (como el caso del “*Consejo Sectorial del Turismo*” de la Ley aragonesa) como para la ordenación del sector turístico en general (caso del “*Consejo Andaluz del Turismo*”).

Su elaboración definitiva y aprobación no van a ser competencia de la Consejería, sino de un órgano superior, el propio Gobierno canario, lo que demuestra la importancia que para el legislador canario posee la figura del Municipio Turístico, que, a pesar de no tener una regulación pormenorizada de rango legal, no delega su determinación a una *Consejería* concreta, sino que reserva su elaboración para el órgano de mayor rango administrativo de las Islas Canarias. Sin embargo, como en el caso aragonés, hubiese sido más conveniente una regulación de la figura del Municipio Turístico de rango legal más completa y detallada, que permitiese que al menos los rasgos esenciales de esta figura se mantuviesen a lo largo del tiempo con independencia de la composición del gobierno de turno. Es obvio que no sería operativa una regulación legal del Municipio Turístico que agotase todos los aspectos de esta peculiar figura, ya que la realidad social exige que una parte de la regulación del Municipio Turístico, especialmente aquellas que afecta a cuestiones secundarias o *de detalle*, puedan modificarse fácilmente para adaptarse a las exigencias de la realidad turística. Pero, aún así, los Municipios Turísticos necesitan una cierta *estabilidad* en su estructura y competencias esenciales que le permitan llevar a cabo una ordenación de la actividad turística que

pueda dar sus frutos a medio plazo, y no estar pendientes de las continuas modificaciones de su régimen jurídico, que hará que estos municipios se preocupen solamente por el corto plazo (por ejemplo, hasta las siguientes elecciones autonómicas), ya que no saben a ciencia cierta cual será su situación jurídica a medio y largo plazo.

El Gobierno canario dispuso de un plazo de solamente seis meses para elaborar este Estatuto jurídico desde la entrada en vigor de esta Ley, el 19 de julio de 1995, ya que la *Disposición Final Segunda* establece que esta Ley entraría en vigor a los tres meses desde su publicación en el “*Boletín Oficial de Canarias*”: se publicó en este diario oficial el 19 de abril de 1995, y en el *Boletín Oficial del Estado* el día 23 de mayo del mismo año.

Sin duda, lo más importante de la comentada *Disposición Adicional Segunda* de la Ley canaria es que se establecen las “*bases*” que deberá cumplir cualquier regulación del ejecutivo canario en este sentido:

“a) En ellos el dominio público y los servicios públicos tendrán una orientación turística expresa, de conformidad con lo previsto en la presente Ley.

b) Se reconocerán las medidas fiscales y de financiación que permitan la prestación de servicios con la calidad suficiente.

c) Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.

d) Los núcleos turísticos separados del casco urbano, tendrán una organización complementaria donde se posibilite la más amplia y efectiva participación ciudadana.

Los barrios identificados turísticamente tendrán, asimismo, su organización complementaria mediante la creación de los órganos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias para la gestión

desconcentrada y la participación ciudadana, debiendo, en todo caso, crearse un Consejo de barrio, si no existiese, y un Consejo del sector turístico. En todo caso se establecerá la participación en dicho Consejo de las organizaciones empresariales y sociales más representativas del sector”.

La primera de las *bases* recogidas por esta *Disposición Adicional* constituye el objetivo primordial a alcanzar a través de la declaración de Municipio Turístico, y resume toda la esencia de esta figura turística: hacer que en estos municipios tanto el dominio público como los servicios públicos tengan una “*orientación turística expresa*”⁸⁸⁸. Es decir, que todos los bienes y toda la actividad de los poderes públicos van a estar al servicio de la actividad turística ya que, por la importancia trascendental que para la Comunidad Autónoma de Canarias posee el sector turístico, se comprende perfectamente que en aquellos municipios canarios con una actividad turística de importancia todos los esfuerzos públicos se orienten hacia este sector económico, sin descuidar otros servicios municipales de menor trascendencia turística pero igualmente esenciales para la calidad de vida de la población autóctona, y poniendo el énfasis en que sin una decidida actuación de los Poderes Públicos municipales en favor de este sector será ciertamente difícil mantener el nivel de demanda turística actual, ya que ésta aumenta en muchas ocasiones sus exigencias más rápido de lo que la Administración pública es capaz de incrementar la calidad de su oferta turística (en lo que a ella respecta: los servicios públicos *turísticos*). La legislación canaria simplemente plasma de manera expresa lo que las demás normas autonómicas no se *atreven* a decir, pero que es fácilmente deducible por las consecuencias jurídicas que se aparejan a la declaración de Municipios Turísticos, especialmente en lo que se refiere a los servicios turísticos *cualificados*, a prestar por estos municipios. En definitiva, la declaración de Municipios Turísticos va a alterar las prioridades de la política local hasta el punto de que esta *vire* desde los sectores que tradicionalmente han

⁸⁸⁸ Esta previsión recuerda a la contenida en la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional en relación a la obligatoria “compatibilización” de los aprovechamientos sobre bienes de dominio público con el *interés turístico* (vid. *ad exemplum* el artículo 19 de la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*), aunque con unos resultados diametralmente opuestos.

predominado en los municipios españoles de tamaño medio (agricultura, minería, pesca, industria ligera...etc) hasta las actividades que se consideran hoy en día la alternativa rentable al mundo local tradicional, entre las que figura de forma destacada el turismo⁸⁸⁹.

La segunda *base* tiene aun más importancia *práctica*, si cabe, para los Municipios Turísticos canarios que la anterior. Según este precepto, se reconocerá para estos municipios las medidas “*fiscales*” y “*de financiación*” que permitan la prestación de unos servicios municipales de calidad⁸⁹⁰. A diferencia de lo que ocurría en la legislación aragonesa, la normativa canaria no va a obviar el problema principal que afecta los Municipios Turísticos en la actualidad: la falta de recursos económicos para mantener una estructura de servicios públicos que les permitan ofertar unos productos turísticos *de calidad*, debido al *desequilibrio* entre los usuarios de tales servicios y los vecinos que contribuyen económicamente a su sostenimiento. A pesar de que existen otros muchos problemas que amenazan a la figura del Municipio Turístico (saturación, destrucción de zonas naturales y del patrimonio cultural, sobreedificación, pérdida de la identidad propia, descenso del nivel de vida de sus vecinos...etc) el problema que se percibe como de mayor urgencia por estos municipios es sin duda el económico. Por esta razón, el legislador no ha querido dejar en manos del Gobierno canario la decisión sobre un tema tan importante y delicado como es éste, obligando a que cualquier regulación del Estatuto jurídico del Municipio Turístico canario, independientemente del Gobierno que lo elabore, recoja obligatoriamente la compensación financiera de la mayor onerosidad que en relación a los servicios turísticos sufre

⁸⁸⁹ Para BERMEJO VERA “Esta «orientación» se encuentra implícita en la propia Ley, aunque no resulta sencilla su precisión. Tal vez puede detectarse en la imposición de deberes a las Administraciones públicas –incluidos, por tanto, los Municipios– sobre servicios turísticos obligatorios y la calidad de los mismos (art. 17.2 y arts. 65 a 67), el sometimiento de las actividades a las normas de medio ambiente y de conservación de la naturaleza (arts. 26, 27 y 56, entre otros), etc. [...]”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit.*, pág. 232.

⁸⁹⁰ Sobre estas medidas *vid.* NAVARRO PIÑERO, M. A., “Estudios sobre las posibles medidas fiscales y de financiación a considerar en el Estatuto de los Municipios Turísticos previstos en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1995 de la Ordenación del Turismo de Canarias”, en *Hacienda Canaria*, nº 2, 2002, págs. 127 a 146.

esta clase de Entidades locales. Por otra parte, en relación al objetivo de aumentar con tales inyecciones económicas la calidad de los servicios turísticos, y por ende la *calidad integral* del destino turístico, ya se ha comentado varias veces *supra* y no parece necesario reiterar esta idea.

La tercera *base* obliga a prestar especial atención a la identificación de los “*núcleos turísticos*”, así como a la conservación y diversificación de sus *atractivos*, ya sean de tipo natural o urbano. Ya se ha hecho referencia a los caracteres que identifican a esta peculiar figura jurídica de la legislación canaria, estando su concepto recogido en el preámbulo de esta Ley y las consecuencias aparejadas a su declaración dispersas por el articulado de ésta. Sin embargo, resulta interesante el que –además de la identificación de los núcleos turísticos– este precepto obligue a la conservación y diversificación de sus *atractivos*, tanto naturales como urbanos. La conservación de sus *atractivos* naturales y urbanos (“*histórico-artísticos y culturales*”) es una obligación común a la totalidad de regulaciones autonómicas del Municipio Turístico. Sin embargo, es algo más *original* el hecho de que esta *base* aluda a la obligación de “*diversificar*” los *atractivos* de los Municipios Turísticos canarios. La triple concentración *espacial, temporal y de origen* de la demanda turística genera numerosos problemas tanto en la estructura de servicios públicos como en la estructura laboral de los destinos turísticos españoles. La fuerte *estacionalidad* que soportan la mayoría de Municipios Turísticos provoca un gran porcentaje de empleo *temporal*, ya que es necesaria una gran cantidad de mano de obra durante la temporada turística que es imposible mantener en activo durante la “*temporada baja*”. Y lo mismo ocurre con la infraestructura de servicios públicos, con una dimensión adecuada para el período turístico pero manifiestamente desproporcionada durante la mayor parte del año. Son estos problemas los que pretende erradicar el legislador canario mediante la creación de una oferta *complementaria* que logre atraer a una cantidad aceptable de visitantes durante la temporada *baja* y que consiga hacer rentable el mantenimiento de la mayor cantidad posible de puestos de trabajo generados durante

la temporada de mayor afluencia turística, generando *estabilidad* en el empleo y dándole utilidad a los servicios públicos municipales que de otro modo estarían infrautilizados durante buena parte del año. Ejemplos de una política eficaz de diversificación de la oferta turística serían la programación de actividades en la naturaleza, el turismo cultural, la creación de campos de golf, el turismo rural, el turismo etnológico y gastronómico, la promoción de fiestas populares fuera de la temporada turística...*etc.*

La última de las *bases* previstas por la Ley canaria es quizás la más original, aunque recuerde a otras regulaciones autonómicas de este fenómeno⁸⁹¹. Esta *base* obliga a que los núcleos turísticos que se encuentren *separados* del casco urbano de los Municipios Turísticos tengan una “*organización complementaria*” donde, además, se posibilite la más amplia y efectiva participación ciudadana⁸⁹². Se van a analizar por separado las dos previsiones de este precepto. En primer lugar la obligación de que se cree una *organización complementaria* a la municipal en los núcleos turísticos que se encuentren alejados del casco urbano de los Municipios Turísticos canarios no es sino la muestra de que para el legislador canario estos lugares tienen una serie de necesidades específicas que pueden llegar a descuidarse desde la Administración local, en muchos casos insensible a los problemas de estos núcleos por su relativa distancia al centro urbano principal y escasa población de derecho. Desgraciadamente, en muchas ocasiones el hecho de que estos núcleos sean habitados en su mayoría por residentes en otros municipios, y que por tanto no

⁸⁹¹ Ya se vio como en el artículo 16.1 d) del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, se establecía como parte del contenido de los convenios de colaboración derivados de la declaración de Municipios Turísticos la previsión, en su caso, de “[...] *la necesidad de una organización común para su gestión*”. Aunque el caso canario circunscriba el ámbito de actuación del órgano a los “*núcleos turísticos separados del casco urbano*” y la norma andaluza lo prevea para la totalidad del Municipio Turístico, en ambos casos el hecho a destacar es la creación de una organización *ad hoc* para la administración de zonas del territorio con una actividad turística por encima de lo usual y que necesita, en vista de estas previsiones, una estructura administrativa *supletoria* que se ocupe de solucionar los problemas que puedan surgir. En ambos casos se sugiere implícitamente que la problemática de los Municipios Turísticos puede llegar a desbordar a la Administración local ordinaria.

⁸⁹² “[...] *En este caso, los órganos complementarios deberán ser los previstos en la Ley Canaria de régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 96 y siguientes, sobre Juntas Municipales y de Distrito, Consejos de Barrio y de Sector)*”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit.*, pág. 232.

van a decidir la continuidad del equipo de gobierno municipal, hace que se sustraigan recursos de estos lugares para emplearlos en el casco urbano, donde vive la mayoría de vecinos –y por tanto *votantes*– del Municipio Turístico⁸⁹³. El resultado es el descenso inmediato en la calidad de los servicios municipales en estas zonas (los más habituales son los de limpieza viaria y recogida de basuras, alumbrado público, tratamiento de aguas residuales, seguridad ciudadana...etc) lo que conlleva un descenso en la demanda turística, tanto en cantidad como en calidad. La función principal de esta *organización complementaria* sería por tanto informar al Ayuntamiento del Municipio Turístico sobre las deficiencias y necesidades de estas zonas de su término municipal, así como *co-gestionar* los servicios turísticos municipales que se presten en tales lugares.

La otra previsión de esta *base* se derivaría de la primera. Como los habitantes de estos núcleos turísticos no son vecinos del Municipio Turístico no puede articularse su participación en las decisiones municipales a través la democracia local, ya que al no tener su residencia habitual en tales Entidades locales no pueden votar en las elecciones municipales. Para que su opinión pueda ser escuchada por los Poderes locales la Ley canaria articula otras *vías* alternativas, en este caso a través de la *organización complementaria* prevista en esta *base* donde, según este precepto “*se posibilite la más amplia y efectiva participación ciudadana*”. El Estatuto jurídico que elabore el Gobierno canario estará por tanto obligado a idear mecanismos de participación ciudadana para los habitantes de este tipo de núcleos urbanos, con el fin de que puedan mostrar su parecer sobre los servicios turísticos que presta la Corporación local en sus lugares de estancia vacacional y en relación a los *proyectos, planes y programas* que para tales núcleos pueda elaborar.

⁸⁹³ Ejemplos patentes de esta filosofía, en el ámbito andaluz, serían el caso de Los Caños de Meca, núcleo turístico perteneciente a los Municipios de Conil y Barbate, ambos en la provincia de Cádiz; y el de Torrenueva, perteneciente al Municipio de Motril, en la Provincia de Granada. En ambos casos es patente la dejadez municipal sufrida durante años, hasta el punto de carecer de los mínimos servicios básicos de un destino turístico de calidad, habiéndose reducido la calidad de la demanda turística de una forma alarmante en el núcleo turístico de Torrenueva, debido a la ínfima calidad de sus playas y de los servicios turísticos prestados tradicionalmente por el Ayuntamiento de Motril.

Pero esta no es la única organización administrativa *complementaria* que prevé la legislación canaria. Señala el párrafo siguiente de esta *Disposición Adicional* que para los barrios que sean “*identificados turísticamente*” se prevé también una organización complementaria, pero en este caso se precisa de qué tipo de órgano se tratará. Según este precepto se utilizarán las formas previstas en la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública de Canarias* para la *gestión desconcentrada* y la *participación ciudadana*⁸⁹⁴. En todo caso, será obligatoria la creación en estos barrios de un “*Consejo de Barrio*” –si no existiese ya– y de un “*Consejo del Sector turístico*”⁸⁹⁵. En este último caso se prevé además la participación de las organizaciones empresariales y sociales más representativas del sector turístico, dando entrada así a la participación tanto del sector privado como de la ciudadanía del Municipio Turístico, que mostrará su opinión sobre las actuaciones de la Administración pública en el ámbito turístico local. La justificación no puede estar ahora en la separación espacial existente entre los núcleos turísticos y el casco urbano, ya que en

⁸⁹⁴ Señalan los artículos 91 y ss. de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que, sin perjuicio de las competencias municipales reconocidas por el artículo 25 LRBRL, se podrán constituir entidades inframunicipales para la administración descentralizada de los núcleos de población separados o con características *peculiares*. Para su constitución se atenderá a las condiciones que permitan un funcionamiento satisfactorio de los mismos y a la voluntad mayoritaria de los habitantes de los núcleos urbanos afectados. Además de las competencias legalmente atribuidas a estas entidades, el Ayuntamiento podrá descentralizar a su favor todas aquellas atribuciones que permitan una gestión más eficaz y cercana a los administrados, asignándoles para su desarrollo los medios *necesarios* y *suficientes* para el ejercicio de las competencias asumidas. En cualquier caso, para su constitución el Ayuntamiento correspondiente deberá ajustarse a las previsiones del artículo 45 LRBRL y a la legislación que regula las elecciones locales.

⁸⁹⁵ Señala el artículo 106 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que cuando las características del municipio y de su población no aconsejasen la implantación de entes de gestión desconcentrada, la participación ciudadana se articulará a través de dos órganos: los *Consejos de barrio* y los *Consejos Municipales de sector*. Los *Consejos de Barrio* (art. 108 de esta Ley) son órganos territoriales que facilitan la participación ciudadana en el Gobierno municipal, estando constituidos por un representante de la corporación (que será su Presidente), un representante de las asociaciones de distrito y vecinos a título individual previa solicitud razonada al propio Consejo. Estos órganos informarán y propondrán soluciones a los problemas específicos del barrio para su eventual conocimiento y discusión por parte de la Corporación municipal. Por su parte, los *Consejos Municipales de sector* (arts. 108 y ss.) son órganos sectoriales que también tienen como finalidad facilitar la participación ciudadana en el Gobierno municipal, existiendo uno por cada área de gestión municipal o servicios del Ayuntamiento. Este órgano está compuesto por el Concejal delegado del servicio correspondiente (que será su Presidente) así como representantes de entidades con interés o incidencia en el sector de que se trate (en este caso el turismo). Sus atribuciones concretas están recogidas en el artículo 109 de esta Ley: básicamente informar y proponer soluciones para problemas específicos de cada sector.

este caso los núcleos forman parte de éste, estando enclavados en el tejido urbano, articulándose a través de la tradicional figura de los *barrios*. En este caso la justificación para la creación de un órgano administrativo adicional podría estar en la *proximidad* de esta organización a los problemas y deficiencias que puedan existir en tales núcleos que, considera el legislador canario, facilitará su rápida y eficaz solución. Esta última figura –*Consejo del Sector Turístico*– no es definida en la Ley canaria. La única mención que se hace en el texto de esta norma se encuentra en su artículo 14.4, que atribuye a las empresas que cumplan con los artículos señalados en el precepto anterior a éste (inscripción en el *Registro General de Empresas, actividades y establecimientos turísticos de la Comunidad Autónoma de Canarias*, obtención de las autorizaciones previas al ejercicio de cualquier actividad turística, respeto al *Principio de Unidad de Explotación...etc*) el derecho a participar en las decisiones públicas “*en los términos previstos en la legislación vigente*”, a través de sus asociaciones más representativas, y asimismo a través del *Consejo Regional de Turismo* o de los *Consejos del Sector Turístico*.

Esto es lo único que prevé la Ley canaria sobre la figura de los Municipios Turísticos. Nada indica sobre aspectos esenciales de su regulación como los *requisitos previos* y los *elementos de valoración* que serán exigidos a los municipios canarios candidatos; sobre las consecuencias precisas –más allá de las consecuencias generales vistas al analizar las bases de la *Disposición Adicional*– que conlleva su declaración o en relación a la posibilidad de concluir convenios de colaboración interadministrativos entre la Administración autonómica y la local. Sobre todo en relación con los requisitos y condiciones que deberán cumplir los municipios canarios para poder acceder a la categoría de *Turísticos* parece un error que un elemento de una importancia tan trascendental para la configuración de la red de Municipios Turísticos de las Islas Canarias se deje en manos del ejecutivo *de turno*, que podrá romper la unidad de criterio en cuanto a la trayectoria seguida por sus predecesores, y incluso modular tales exigencias para favorecer a unos municipios en detrimento de otros. Un elemento de tanta importancia como es

éste debía haberse establecido, como hace por ejemplo la legislación andaluza, en la regulación de rango legal, sin perjuicio de su desarrollo en sede reglamentaria. En cuanto a los puntos *positivos* de esta regulación legal destaca la previsión expresa de que la declaración tenga efectos fiscales y financieros que permitan a los Municipios Turísticos compensar la *mayor onerosidad* que soportan en relación a los servicios turísticos municipales, así como la *diversificación* de sus atractivos turísticos a través de la creación de una oferta turística complementaria de calidad.

c) El Proyecto de Ley del Estatuto de Municipios Turísticos.

El Gobierno de Canarias ha elaborado un *Estatuto de Municipios Turísticos*, que se encuentra actualmente en fase de Proyecto de Ley⁸⁹⁶, cumpliendo así con el encargo previsto en la *Disposición Adicional Segunda* de la *Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias*. Su objeto no es otro que establecer el régimen jurídico particular de los Municipios Turísticos de la Comunidad Autónoma canaria y, en particular, será objeto de regulación en esta Ley (art. 1):

a) los requisitos, el procedimiento y los efectos de la adquisición y pérdida de la condición de Municipio Turístico;

b) las atribuciones y responsabilidades específicas derivadas de dicha declaración;

c) la organización complementaria;

⁸⁹⁶ Registro de entrada en el Parlamento de Canarias nº 502, de 9 de febrero de 2007. Publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias* nº 85, de 5 de marzo de 2007.

d) el régimen de financiación que permita una prestación de servicios con la calidad suficiente⁸⁹⁷.

A los efectos de esta Ley, serán considerados Municipios Turísticos aquéllos que dispongan de un número de plazas alojativas turísticas (con independencia de la modalidad, clase y categoría de los establecimientos alojativos turísticos) igual o superior al 40 % de la población del mismo (art. 2.1)⁸⁹⁸. Además, como recuerda esta Ley, el régimen jurídico especial que ésta regula se concederá a todo municipio que, habiéndolo solicitado, reúna los requisitos exigidos en esta norma y sea declarado expresamente municipio turístico (art. 3). Se trata, como el propio Proyecto de Ley señala, de un “*acto reglado*”, y por ello los efectos derivados de la declaración se producirán de forma automática o *ex lege*, desterrando así cualquier atisbo de discrecionalidad administrativa. Con ello se pretende evitar, en la medida de lo posible, los habituales enfrentamientos de carácter político que tienen lugar a la hora de la aplicación de la Ley al caso concreto, y en especial cuando el municipio solicitante y la Administración pública encargada de conceder la declaración de Municipio Turístico y asignar las ayudas económicas son de diferente signo político.

⁸⁹⁷ Todo ello con la finalidad de proteger los recursos turísticos de Canarias, potenciar los servicios municipales garantizando su prestación con la calidad suficiente y una financiación acorde, preservar aquellos bienes que guarden relación con el turismo, fomentar la sostenibilidad de los municipios canarios, diferenciar y diversificar la oferta turística, renovar la oferta turística existente, particularmente la alojativa, y el incremento de la calidad, regenerar las áreas turísticas degradadas y reforzar la competitividad de los destinos turísticos (*Preámbulo* del Proyecto de Ley canario, párrafo II).

⁸⁹⁸ Para la definición del concepto de Municipio Turístico (ausente de la Ley 7/1995, de 6 de abril, *de Ordenación del Turismo de Canarias*) el Gobierno Canario ha utilizado la tesis consensuada con la asociación más representativa de los municipios canarios y que se adelantó en la *Disposición Adicional Decimoquinta* de la Ley 9/2005, de 27 de diciembre, *de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canaria para el ejercicio 2006*, que, como señala el *Preámbulo* del Proyecto de Ley del Estatuto de Municipios Canarios (Párrafo I), estaría “*basado en elementos definidores que no ofrecen dudas respecto a su significación turística*”.

1. Procedimiento para la declaración de los Municipios Turísticos canarios.

El procedimiento para la declaración de Municipio Turístico se iniciará a solicitud del municipio interesado dirigida a la Consejería de Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias competente en materia turística⁸⁹⁹, previo acuerdo del Pleno de su Ayuntamiento adoptado por mayoría absoluta del número legal de sus miembros. La documentación que deberá acompañar a esta solicitud estará integrada por dos certificaciones: una relativa al citado acuerdo plenario y otra en la que se acredite la concurrencia de los requisitos⁹⁰⁰ necesarios para ser declarado Municipio Turístico⁹⁰¹ (art. 4). Una vez comprobada la adecuación de la solicitud a los requisitos legales, el expediente de solicitud será sometido a información pública durante veinte días mediante anuncio publicado en el *Boletín Oficial de Canarias*. Transcurrido este plazo, se dará traslado de la solicitud a la Consejería de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias con competencias en materia de régimen local⁹⁰² para que informe en el plazo de otros veinte días. A continuación, se pondrá de manifiesto al Ayuntamiento solicitante tanto las alegaciones realizadas como los informes emitidos, y se le concederá audiencia en un plazo de veinte días. Completado el trámite de audiencia o transcurrido el plazo previsto, el titular de la Consejería de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias con competencia en materia turística⁹⁰³ propondrá al Gobierno de Canarias la resolución del procedimiento, disponiendo éste de un plazo máximo de cuatro

⁸⁹⁹ Que como se vio *supra* era la *Consejería de Turismo* del Gobierno de Canarias.

⁹⁰⁰ Mejor sería decir “*requisito*”. *Vid.* art. 2.1 de este Proyecto de Ley.

⁹⁰¹ El número de plazas alojativas y los datos de la población residente serán acreditados mediante certificados expedidos, respectivamente, por el *Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos*, y por el *Instituto Nacional de Estadística* con referencia a los datos del padrón municipal (art. 4.2 *b*) del Proyecto de Ley).

⁹⁰² Actualmente la *Dirección General de Administración Territorial y Gobernación* de la Consejería de la Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias (*vid.* el artículo 19 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de *Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias*).

⁹⁰³ Consejero/a de Turismo (art. 3 del Decreto canario 84/2004, de 29 de junio, *por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Turismo*).

meses para dictar y notificar la declaración al Ayuntamiento solicitante. Dicha solicitud deberá entenderse denegada por *silencio negativo* una vez transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución alguna. La declaración de Municipio Turístico se acordará mediante Decreto del Gobierno de Canarias y será publicado en el *Boletín Oficial de Canarias* (art. 5).

2. El régimen jurídico de los Municipios Turísticos canarios. Efectos de la declaración de Municipio Turístico.

El Proyecto de Ley canario construye un régimen jurídico para los Municipios Turísticos integrado fundamentalmente por los objetivos a cumplir por éstos, las *bases* para su régimen especial, sus atribuciones y derechos, sus responsabilidades y deberes, las Ordenanzas para el cumplimiento de tales obligaciones y exigencias, unos deberes de información, la implantación obligatoria de ciertos servicios públicos con incidencia en la actividad turística, el reconocimiento de ciertos ámbitos de atención preferente, y el seguimiento y detención de algunos elementos que ponen en riesgo el desarrollo y progreso de la actividad turística en los Municipios Turísticos canarios⁹⁰⁴.

Comenzando por los *objetivos* a cuyo cumplimiento deberán orientar su actividad los Municipios Turísticos⁹⁰⁵, dispone el artículo 6 de la Ley que serán:

a) La defensa de la naturaleza y salvaguarda del medio ambiente y la promoción de los valores ecológicos y etnográficos;

⁹⁰⁴ Los municipios canarios que, aún reuniendo los requisitos necesarios no insten el procedimiento para su declaración como Municipios Turísticos, tendrán dicha consideración a efectos exclusivamente estadísticos (*Disposición Adicional Quinta* del Proyecto de Ley del Estatuto de Municipios Turísticos).

⁹⁰⁵ Objetivos para cuya consecución las Administraciones Públicas canarias atenderán, en el ejercicio de sus respectivas competencias, a los principios de colaboración, coordinación e información mutua (art. 6.2 del Proyecto de Ley canario).

b) La protección de los valores culturales y tradicionales de la población canaria;

c) La preservación de los bienes públicos que guarden relación con el turismo;

d) El incremento de las condiciones de habitabilidad del municipio, con especial atención a la renovación y mejora del entorno urbano directamente relacionado con el turismo;

e) El fomento de la sostenibilidad del municipio mediante la implantación de un *sistema de gestión medioambiental* que cumpla con los requisitos establecidos en el Reglamento comunitario EMAS⁹⁰⁶ o en cualquier otra norma nacional o internacional que establezca o regule dichos sistemas⁹⁰⁷;

f) La mejora de la calidad de vida del municipio;

g) La diversificación y diferenciación de la oferta turística;

h) La renovación e incremento de la calidad de la oferta turística existente;

i) La regeneración de las áreas turísticas degradadas;

j) El incremento de su competitividad como destinos turísticos.

El régimen jurídico *especial* de los Municipios Turísticos canarios se asienta en cinco “*bases*” (art. 7). La primera de estas bases obliga a que tanto los servicios públicos como el dominio público de los Municipios Turísticos canarios tengan una *orientación* turística expresa de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley. La segunda dispone que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que afecten a los Municipios Turísticos canarios deberán observar los objetivos y criterios previstos en la presente Ley y en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de

⁹⁰⁶ Reglamento EMAS II CE/761/2001, de 19 de marzo, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (DOUE L 114/1, de 24 de abril de 2001).

⁹⁰⁷ Como la conocida Norma ISO 14001: *Sistemas de Gestión Ambiental (SGA). Especificaciones y directrices para su utilización*.

Ordenación del Turismo de Canarias. La tercera *base* obliga a que los programas y planes generales, sectoriales o estratégicos relativos a infraestructuras o servicios que afecten a los Municipios Turísticos cumplan los objetivos y criterios señalados en el apartado anterior (art. 6), necesitando informe preceptivo de la Consejería de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias referente a las repercusiones turísticas que contengan. La cuarta *base* dispone que, con arreglo a las bases segunda y tercera, se deberá prestar especial atención a la identificación, potenciación y sostenibilidad de sus enclaves turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, ya sean de tipo natural o urbano. Y la quinta y última *base* permite a los Municipios Turísticos suscribir con la Administración autonómica y con el Cabildo Insular respectivo convenios en los que se determine las formas de cooperación y colaboración en el ejercicio de aquellas competencias que resulten necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos conforme a lo establecido en esta Ley y, si procede, establecerlos⁹⁰⁸.

Como estatuto jurídico de los Municipios Turísticos que pretende ser, el Proyecto de Ley canario recoge el listado de *derechos/atribuciones* y de *deberes/obligaciones* de aquéllos. Comenzando por los derechos/atribuciones de los Municipios Turísticos, estos serán, sin perjuicio de cualesquiera otros regulados en esta misma Ley (art. 8):

a) Derecho a utilizar la denominación de “Municipio Turístico” así como el logotipo o anagrama que simbolice esta declaración (aprobado mediante Orden del Consejero competente en materia de turismo);

⁹⁰⁸ El Proyecto de Ley canario del Estatuto de Municipios Turísticos no sólo prevé la cooperación/colaboración *vertical*, de los Municipios Turísticos con la Administración autonómica y provincial, sino también la de tipo *horizontal*, entre Municipios Turísticos. El artículo 2.2 de este Proyecto de Ley dispone que para la consecución de sus fines, se incentivará la cooperación directa entre Municipios Turísticos declarados que, además de ser colindantes, posean *intereses comunes*, y siempre con pleno respeto al principio de autonomía municipal. Es más, conforme al artículo 2.3 de esta Ley, los Municipios Turísticos podrán prestar los servicios turísticos obligatorios de forma mancomunada, de conformidad con lo establecido en la legislación de régimen local (*vid.* art. 44 LRBRL y equivalentes autonómicos).

b) Derecho a incorporarse a los programas autonómicos e insulares de promoción turística, catálogos, directorios, guías y sistemas de información de los Cabildos Insulares o de la Comunidad Autónoma relacionados con la promoción turística;

c) Derecho a participar en representación de los municipios canarios, en la forma que reglamentariamente se determine, en los órganos consultivos o conferencias sectoriales relacionados con la actividad turística que se constituyan o sean convocados por la Comunidad Autónoma;

d) Derecho a participar, preferentemente y de forma singularizada, y en la forma que reglamentariamente se determine, en la elaboración del *Plan Regional de Infraestructuras Turísticas* y del *Plan Sectorial de interés general en materia turística* (art. 10 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de *Ordenación del Turismo de Canarias*)⁹⁰⁹, así como en el proceso de formulación de propuestas del Gobierno de Canarias a la Administración General del Estado para la elaboración del *Plan especial de infraestructuras en áreas turísticas*, previsto en *Disposición Transitoria Tercera* de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de *Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*⁹¹⁰;

e) Derecho a ser beneficiarios de aquéllos programas y acciones para la protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza aprobados por la Administración autonómica en

⁹⁰⁹ El *Plan Regional de Infraestructuras Turísticas* será elaborado por el Gobierno canario en coordinación con los Cabildos Insulares y los municipios más representativos por su desarrollo turístico, y tendrá como objetivo principal abordar las necesidades, prioridades e infraestructuras relacionadas con el sector turístico. Este instrumento de planificación tendrá en cuenta especialmente la protección y mejora del medio ambiente, así como la conservación de la naturaleza y aquellas medidas que garanticen la conservación de los recursos paisajísticos de las islas. El *Plan Sectorial de interés general en materia turística* será elaborado por la Consejería competente en materia turística (concertándose en el ámbito de las conferencias sectoriales una vez haya sido informado por el *Consejo Regional de Turismo*) y aprobado por el Gobierno de Canarias, que lo remitirá posteriormente al Parlamento para su examen. Este plan tratará de articular la actividad de las Administraciones públicas concurrentes, fijando los objetivos, los programas de actuación y los medios necesarios para ello.

⁹¹⁰ Además, cualquier municipio canario, aunque no haya sido declarado Municipio Turístico, tendrá derecho a beneficiarse de los planes y programas sectoriales turísticos de conformidad con lo que establezcan éstos (*Disposición Adicional Cuarta* del Proyecto de Ley del Estatuto de Municipios Turísticos).

cumplimiento del artículo 56 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de *Ordenación del Turismo de Canarias*⁹¹¹;

f) Derecho a ser beneficiarios de las *acciones alternativas sobre sectores* a las que se refiere el artículo 54 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de *Ordenación del Turismo de Canarias*⁹¹², con la finalidad de *definir* la oferta turística del Municipio;

g) Derecho a que los bienes que constituyan un especial atractivo histórico, cultural o artístico sean declarados *bienes de interés cultural*, de conformidad con lo establecido en la legislación sobre patrimonio histórico de Canarias⁹¹³, confiriéndose prioridad en su tramitación en caso de bienes en estado de *abandono* o *peligro de desaparición*;

h) Derecho a ser oídos en los planes con repercusión turística desarrollados por los Cabildos Insulares;

i) Derecho a proponer a las Administraciones competentes la adopción de medidas oportunas con respecto a aquellos aspectos que incidan en el sector turístico y, en especial, en los relacionados con la seguridad ciudadana, la ordenación territorial y medioambiental y las infraestructuras de comunicación.

Por lo que se refiere a las responsabilidades/deberes específicos de los Municipios Turísticos, estos serán (art. 9):

⁹¹¹ Estos programas y acciones, que serán llevados a cabo en las zonas turísticas canarias por las Consejerías competentes en materia de medio ambiente y turismo, tendrán como objetivo: a) reducir el consumo de los recursos no renovables del archipiélago y evitar su contaminación; b) eliminar o reducir la producción de residuos no reciclables y estimular el uso de los reciclados; c) estimular el ahorro energético y el uso de combustibles de bajo poder contaminante; d) generar conductas ecológicamente responsables en todos los que intervengan en el ámbito turístico; e) promover el respeto al medio ambiente, a la conservación de la naturaleza y a los procesos ecológicos esenciales. Además, servirán para coordinar la acción sobre el medio ambiente de todas las Administraciones públicas.

⁹¹² Dispone este artículo que “La Consejería competente en materia turística llevará a cabo programas de fomento específicos para los siguientes sectores: a) Turismo rural, senderismo y atractivos medioambientales; con el fin de fomentar la responsabilidad ecológica y rehabilitar edificios o senderos rurales de especial valor, en coordinación con la administración competente en la gestión relacionada con la conservación de la naturaleza. b) Turismo de incentivos, convenciones y congresos; promoviendo palacios de exposiciones y adaptando los establecimientos de la zona de influencia a este tipo de turismo. c) Turismo interior; fomentando los desplazamientos interinsulares. d) Turismo deportivo, especialmente el que relacione al usuario con los atractivos naturales de Canarias. e) Cualquier otro que se adapte al cambiante mercado turístico.”.

⁹¹³ Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias.

a) Conservar y potenciar los espacios libres de uso público;

b) Colaborar con los organismos competentes en materia de protección del patrimonio histórico y protección de la naturaleza para la protección y conservación de los valores patrimoniales y naturales del municipio mediante la suscripción de convenios u otras actuaciones contempladas en las leyes;

c) Crear la *organización municipal complementaria* (art. 17) de conformidad con lo previsto en esta Ley;

d) Afectar al uso público aquellos bienes y equipamientos que resulten necesarios para atender la demanda y necesidades de índole turística de la población residente y *flotante* y, en especial, las zonas verdes, las instalaciones deportivas, los parques públicos y los centros de ocio y esparcimiento colectivos;

e) Crear, mantener y conservar los servicios públicos turísticos previstos en el artículo 12 de la presente Ley (*servicios públicos turísticos*);

f) Crear, potenciar y diversificar los atractivos turísticos del municipio.

Los Municipios Turísticos canarios estarán capacitados para aprobar todas aquellas Ordenanzas municipales que estimen oportunas con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones y exigencias contenidas en este Proyecto de Ley, en la Ley 7/1995, de 6 de abril, *de Ordenación del Turismo de Canarias*, y en la normativa autonómica de desarrollo (art. 10). Los deberes de información exigidos a los Municipios Turísticos canarios son dos (art. 11): facilitar a la Consejería competente en materia turística, previo requerimiento de ésta, la información que afecte a la concurrencia de los requisitos y condiciones sobre cuya base se otorgó la declaración de Municipio Turístico; y remitir al mismo departamento, con el contenido y la periodicidad que reglamentariamente se determine, *memoria* expresiva de las actuaciones realizadas conforme a lo dispuesto en esta Ley.

La declaración de Municipio Turístico también implicará para éstos el deber de implantar, utilizando cualquiera de los modos de gestión admitidos por la legislación de régimen local⁹¹⁴, una serie de servicios públicos *específicos* de carácter turístico (art. 12):

a) Servicios de vigilancia ambiental, que incluyan:

*a*ˆ) la aprobación de ordenanzas específicas sobre la calidad del medio ambiente y su preservación;

a˘) el reforzamiento del servicio de limpieza y salubridad, particularmente en zonas de uso público como paseos, calles, plazas, jardines, instalaciones de recreo, playas, montes y demás zonas de gran afluencia turística;

a˚) el control de ruidos, con especial atención a los producidos en horas nocturnas;

a˛) el control de olores y, en general, de la contaminación, con atención prioritaria a las industrias y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligros.

b) Servicios de vigilancia y socorrismo en las playas, que incluya:

*b*ˆ) la vigilancia y el salvamento de personas, bienes y patrimonio común;

b˘) la adopción de aquellas medidas preventivas que resulten necesarias para garantizar la seguridad de los usuarios de las playas;

b˚) la implantación, control, gestión y conservación de los elementos y materiales de seguridad, vigilancia, protección y prevención de accidentes en la playa;

b˛) la aplicación de los protocolos de actuación establecidos en caso de accidentes;

⁹¹⁴ Vid. art. 85 LRBRL y equivalentes autonómicos.

b''''') la prestación de servicios de primeros auxilios.

c) Otros servicios referidos a las playas⁹¹⁵, que incluya;

c') el servicio de hamacas;

c'') los equipamientos y servicios exigibles a las playas por la Unión Europea para la obtención de la “*Bandera Azul*” o distintivo que lo sustituya, o por los sistemas de control de calidad de las playas reconocidos oficialmente⁹¹⁶;

d) Servicios de información turística ofrecidos por centros u oficinas abiertas todos los días del año, con el horario mínimo de atención al público que reglamentariamente se establezca y con las siguientes funciones:

d') proporcionar información general sobre la oferta turística del municipio –alojativa y complementaria–, actividad cultural programada y recursos y atractivos turísticos, especialmente los referentes a espacios naturales protegidos y actividades relacionadas con la naturaleza, el deporte y el ocio;

d'') distribuir mapas y planos relacionados con la información proporcionada;

d''') asesorar de forma general sobre precios y calidad de los productos, artículos y servicios turísticos;

d''''') informar a los usuarios turísticos sobre sus servicios como tales;

⁹¹⁵ En las playas emplazadas en espacios naturales protegidos cuyas normas impidan la aplicación de estos servicios deberán establecerse aquellos servicios que, en su caso, se regulen y definan en los correspondientes instrumentos de ordenación (*ad. exemplum* PORN y PRUG) (*Disposición Adicional Tercera* del Proyecto de Ley del Estatuto de Municipios Turísticos).

⁹¹⁶ Este galardón es entregado por la *Fundación Europea de Educación Ambiental* (FEEE) y la *Asociación de Educación Ambiental y del Consumidor* (ADEAC), perteneciente esta última a la citada fundación y encargada de visitar e inspeccionar las playas españolas candidatas a tal distinción. Otros sistemas para el control de la calidad medioambiental de las playas son la Norma ISO 9001: *Sistemas de Gestión de la Calidad. Requisitos*, la Norma ISO 14001 o la Marca Q de Calidad Turística Española del Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE).

d''''') recibir quejas y reclamaciones en relación con la prestación de servicios turísticos.

Además de a la prestación de estos servicios públicos específicamente turísticos, los Municipios Turísticos estarán obligados a colaborar en el reforzamiento de la seguridad ciudadana en los términos legalmente previstos, dotándose de los medios personales y materiales necesarios para el desempeño, en particular, de las funciones de asistencia al usuario turístico asignadas a los miembros de la policía local (art. 12.2). Asimismo, los Municipios Turísticos canarios deberán velar en todo momento por la calidad de los servicios públicos prestados, así como por su conservación, mantenimiento y mejora, adaptando a tal efecto cartas de servicio, sistemas de evaluación de la calidad o cualquier otro instrumento reconocido que permita el control y la verificación de dicha calidad, de conformidad con lo que se establezca reglamentariamente a tenor del artículo 19.7 del presente Proyecto de Ley⁹¹⁷ (art. 12.3).

Los Municipios Turísticos canarios deberán ser objeto de *atención preferente* en cuatro ámbitos (art. 13): la elaboración de Planes y Programas turísticos de la Comunidad Autónoma y del Cabildo Insular respectivo, la creación de líneas y la adopción de acciones de fomento económico previstas en la legislación ordenadora del turismo de Canarias realizadas tanto por la Comunidad Autónoma como por el Cabildo Insular respectivo, la promoción interior y exterior del turismo y el fomento de la imagen de Canarias como *oferta o marca turística global*, y las políticas de implantación o mejora de infraestructuras que incidan *notoriamente* en el turismo impulsadas por los distintos departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma canaria y del Cabildo Insular correspondiente.

Por último, los Municipios Turísticos, en el seno de la organización *sectorial-turística* prevista en el artículo 17 de esta Ley, o a través de los mecanismos que se establezcan expresamente, estarán obligados a efectuar un seguimiento y

⁹¹⁷ Vid. epígrafe siguiente, dedicado a los efectos económicos de la declaración de Municipio Turístico.

detección de aquellos elementos que puedan poner en *riesgo* el desarrollo y progreso de la actividad turística, a los efectos de adoptar las medidas que resulten oportunas al respecto, y prestando una especial atención a los índices de criminalidad, la tasa de ocupación alojativa y el grado de satisfacción del turista en relación con los servicios públicos turísticos (art. 14).

3. Los efectos económicos de la declaración de Municipio Turístico. La compensación del esfuerzo financiero adicional.

En el epígrafe anterior se han analizado los efectos jurídicos vinculados por el Proyecto de Ley canario a la declaración de Municipio Turístico. Ahora se analizarán exclusivamente los efectos económicos de dicha declaración. Conforme al artículo 18 del Proyecto de Ley canario, para compensar el mayor esfuerzo financiero que realiza el Municipio Turístico en la prestación de los servicios públicos debido precisamente de su propia condición turística, la Comunidad Autónoma y el Cabildo Insular correspondiente deberán tener presente esta circunstancia en las acciones de ordenación y fomento de sus planes económicos sectoriales, en los términos que legal y reglamentariamente se establezcan. Para instrumentalizar este compromiso el artículo 19 prevé la creación de un “*Fondo de Financiación de los Municipios Turísticos*”, que tendrá la finalidad de coadyuvar a la mejora de la calidad de los servicios turísticos que sean de obligado cumplimiento para estos municipios en virtud de lo dispuesto en la Ley canaria. Este fondo estará integrado por los créditos que anualmente se consignen en las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, que tendrán la consideración de *transferencia*. Este importe se revisará anualmente en la cuantía resultante de aplicar el *Índice de Precios al Consumo* (IPC), a nivel regional, publicado por el *Instituto Nacional de Estadística* (INE) correspondiente al

ejercicio inmediatamente anterior. La distribución⁹¹⁸ del Fondo entre los diferentes Municipios Turísticos canarios se realizará atendiendo a los siguientes criterios:

- a) Número de plazas alojativas turísticas⁹¹⁹, con independencia de su modalidad, clase y categoría;
- b) Población residente⁹²⁰;
- c) Población *flotante* turística⁹²¹;
- d) Cumplimiento de los estándares de calidad en la prestación de los servicios turísticos municipales exigidos por la presente Ley, la Ley /1995, de 6 de abril, *de Ordenación del Turismo de Canarias* y la normativa de desarrollo.

El procedimiento de distribución, abono y justificación del Fondo, así como los estándares de calidad de los servicios turísticos, su aplicación, exigencia y el procedimiento para su verificación y control, los condicionantes para la percepción del Fondo y, en particular, el esfuerzo fiscal comparativo entre Municipios Turísticos será regulado reglamentariamente⁹²². También lo será el sistema de valoración de los criterios previstos en el artículo 9.4 de este Proyecto de Ley, contemplándose además una ponderación de los estándares de calidad de los servicios turísticos en relación con los criterios recogidos en los apartados *a)*, *b)* y *c)* de este precepto (número de plazas alojativas, población de derecho y población flotante turística).

⁹¹⁸ Los Municipios Turísticos disfrutarán de la participación en este Fondo a partir del ejercicio económico-presupuestario siguiente a su declaración como tales (art. 19.3 del Proyecto de Ley).

⁹¹⁹ Para la determinación del número de plazas alojativas turísticas se atenderá a los datos proporcionados por el *Registro General de Empresas, Establecimientos y Actividades Turísticas* de la Consejería de la Administración autonómica competente en materia de turismo correspondientes al 1 de enero del ejercicio anterior al de la distribución (art. 19.5 del Proyecto de Ley).

⁹²⁰ Para la determinación de la población residente se tendrán en cuenta los últimos datos publicados de las cifras oficiales de población (art. 19.6 del Proyecto de Ley).

⁹²¹ La población *flotante* turística se determinará aplicando al total de plazas alojativas del Municipio el porcentaje correspondiente a la ocupación media anual del ejercicio anterior al de la distribución (art. 19.6 del Proyecto de Ley).

⁹²² Hasta que no se apruebe el mencionado reglamento, este Fondo se distribuirá entre los Municipios Turísticos canarios siguiendo el procedimiento regulado en la *Disposición Adicional Decimoquinta* de la Ley 9/2005, de 27 de diciembre, *de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2006 (Disposición Transitoria Primera* del Proyecto de Ley). Para el desarrollo reglamentario de esta Ley, su *Disposición Final Primera* establece un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor.

4. La pérdida de la condición de Municipio Turístico. Los órganos complementarios de participación ciudadana.

El procedimiento para la pérdida de la condición de Municipio Turístico deberá ser establecido reglamentariamente y tramitado en todo caso por la Consejería competente en materia turística. Aún así, el Proyecto de Ley del Estatuto de Municipios Turísticos establece las causas por las que se perderá la condición de Municipio Turístico (art. 15):

a) A petición del propio municipio, para lo que será necesario cumplir los mismos requisitos y el mismo procedimiento que para solicitar la declaración.

b) Por la pérdida irreversible de las circunstancias y requisitos que motivaron su declaración. Se entenderá que esta pérdida tendrá un carácter irreversible cuando venga motivada por razones estructurales que hayan de mantenerse permanentemente en el tiempo.

c) Por el incumplimiento *sustancial y reiterado* por parte del Ayuntamiento del Municipio Turístico de las obligaciones que conllevan su declaración como tal.

En el caso de que la pérdida tenga lugar por las causas b) y c) será preceptiva la audiencia previa al Ayuntamiento del Municipio Turístico afectado por un periodo de veinte días. La declaración de pérdida de la condición de Municipio Turístico será competencia del Gobierno de Canarias. Tal declaración tendrá lugar mediante Decreto publicado en el *Boletín Oficial de Canarias*.

Con independencia del número de habitantes y de la organización complementaria adoptada por los Municipios Turísticos al amparo de la legislación sobre régimen local, éstos estarán obligados a crear un órgano *sectorial-turístico* de participación ciudadana en el que estarán representados a través

de sus asociaciones representativas las empresas turísticas con presencia en el término municipal⁹²³, los trabajadores del sector turístico y los consumidores y usuarios. Asimismo estarán representados los *centros de iniciativas turísticas* y otros colectivos y organizaciones relacionados con el turismo (art. 17). Los Ayuntamientos dispondrán de un plazo de seis meses desde la declaración de Municipio Turístico para la creación de este órgano. La finalización el plazo señalado sin atender a esta obligación producirá la suspensión de los efectos de la declaración, que será acordada –al igual que su eventual levantamiento– por el Gobierno de Canarias a propuesta de la Consejería de la Comunidad Autónoma canaria competente en materia de turismo, previo informe de la Consejería competente en materia de administración territorial⁹²⁴.

d) Elementos sobresalientes de la regulación canaria del Municipio Turístico. Cinco ideas esenciales.

La regulación que hace la Comunidad Autónoma canaria de la figura del Municipio Turístico contiene una serie de elementos que se pueden calificar como muy positivos en esta materia.

⁹²³ En relación a las empresas turísticas con presencia en el término municipal del Municipio Turística deberá tenerse en cuanto lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, *de Ordenación del Turismo de Canarias*, que concede a las empresas turísticas que cumplan los deberes establecidos en el artículo 13 de la misma Ley una serie de derechos: ser incluidas sus instalaciones, características y oferta específica en los catálogos, directorios, guías y sistemas informáticos de la Administración turística de Canarias; ser incorporadas a la promoción turística realizada por las Administración turística de Canarias; poder participar en subvenciones, ayudas y programas de fomento turístico; y tener participación en las decisiones públicas en los términos previstos en la legislación vigente, a través de sus asociaciones representativas, del *Consejo Regional de Turismo* o de los Consejos del sector turístico. En el mismo sentido, la *Disposición Adicional Primera* del Proyecto de Ley del Estatuto de Municipios Turísticos permite a las empresas turísticas domiciliadas en los Municipios Turísticos, o cuya actividad principal se desarrolle en éstos, usar el logotipo turístico de dicho municipio a efectos divulgativos, informativos o publicitarios, previa autorización del Ayuntamiento correspondiente.

⁹²⁴ Actualmente la *Dirección General de Administración Territorial y Gobernación* de la Consejería de la Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias (*vid.* el artículo 19 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, *de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias*). *Disposición Adicional Segunda* del Proyecto de Ley del Estatuto de Municipios Turísticos de Canarias.

Elementos que, si bien en algunos casos aún no han visto la luz al mundo jurídico, permaneciendo en una fase *embrionaria* o pre-legal, entrañan una serie de ideas muy valiosas en orden a la mejora del tratamiento autonómico de esta institución. Estas ideas capitales son, fundamentalmente, cinco: *a)* creación de una Administración turística desconcentrada y de órganos de participación ciudadana; *b)* establecimiento de un sistema de gestión ambiental; *c)* regeneración de las áreas turísticas degradadas; *d)* exigencia de unos servicios adicionales específicamente turísticos; *e)* compensación financiera *objetiva*.

La primera de las ideas expuestas se va a articular mediante la creación de órganos desconcentrados de la Administración municipal en aquellos sectores o barrios de naturaleza eminentemente turística, en los que tendrán una participación efectiva las organizaciones empresariales y sociales más representativas del sector. Como se ha comentado al analizar esta *base* de la futura regulación canaria del Municipio Turístico, su fundamento estaría en la convicción, por parte del legislador canario, de que estos lugares tienen una serie de necesidades específicas que pueden llegar a descuidarse desde la Administración local, en muchos casos insensible a los problemas de estos núcleos por su relativa distancia al centro urbano principal y su escasa población de derecho. En muchas ocasiones el hecho de que estos núcleos sean habitados en su mayoría por residentes en otros municipios, y que por tanto no van a decidir la continuidad del equipo de gobierno municipal, hace que se sustraigan recursos de estos lugares para emplearlos en el casco urbano, donde vive la mayoría de vecinos –y por tanto *votantes*– del Municipio Turístico. El resultado es un descenso en la calidad de los servicios municipales en estas zonas (los más habituales son los de limpieza viaria y recogida de basuras, alumbrado público, tratamiento de aguas residuales, seguridad ciudadana...*etc*) lo que conlleva un descenso en la demanda turística, tanto en cantidad como en calidad. La función principal de esta *organización complementaria* sería por tanto informar al Ayuntamiento del Municipio Turístico sobre las deficiencias y necesidades de estas zonas de su término municipal, así como *co-*

gestionar los servicios turísticos municipales que se presten en tales lugares. En cuanto a los “*Consejos de Barrio*” y “*Consejos del Sector turístico*”, su justificación estaría en la *proximidad* de esta organización a los problemas y deficiencias que puedan existir en tales núcleos que, considera el legislador canario, facilitará su rápida y eficaz solución, al tiempo que constituye un foro de intercambio y debate de ideas para los vecinos y empresarios del municipios sobre problemas de índole turístico.

La segunda idea esencial que se extrae de la regulación canaria del Municipio Turístico está contenida, al igual que las tres ideas restantes, en el Proyecto de Ley del Estatuto de Municipios Turísticos, por lo que no posee aún fuerza jurídica alguna. Ésta consiste, como se ha apuntado, en el establecimiento, a nivel local, de un sistema de gestión ambiental que garantice la sostenibilidad del municipio. No se va a volver a incidir en este momento en la importancia que para el futuro de los destinos turísticos españoles posee una correcta conservación ambiental y paisajística de sus recursos turísticos. En este sentido, la instauración de un sistema que garantice la sostenibilidad ambiental del Municipio Turístico desde un punto de vista global debería ser una exigencia insoslayable para cualquier municipio, máxime cuando su propia supervivencia económica –que no es, ni más ni menos, su garantía de supervivencia como tal– depende en gran medida su la correcta conservación de sus recursos turísticos. Otras regulaciones de este fenómeno se limitan a *valorar positivamente* la existencia de medidas municipales de conservación del patrimonio ambiental⁹²⁵, cuando debería tratarse de una condición *sine qua non* para el acceso a este régimen jurídico excepcional o, al menos, una consecuencia necesaria del mismo.

En tercer lugar, el citado Proyecto de Ley considera como uno de sus objetivos fundamentales la regeneración de las áreas turísticas *degradadas*. Es éste un tema generalmente relegado por las regulaciones autonómicas del Municipio Turístico, cuya atención queda muchas veces acaparada por los problemas

⁹²⁵ Vid. *ad exemplum*, el artículo 15.2 d) de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón.

económicos, olvidando que la calidad integral del destino turístico se logra con unos correctos servicios turísticos, pero que resulta igualmente fundamental recuperar aquellas partes del municipio que han quedado *obsoletas* para su explotación turística, al alejarse con el paso del tiempo de las preferencias de la demanda turística actual. Una correcta regulación del Municipio Turístico debe prever mecanismos que permitan la puesta en valor de estos espacios, adaptándolos a los estándares actuales de calidad turística. Esto se puede conseguir mediante subvenciones condicionadas a la renovación del producto turístico, colaborando con el sector privado en la restauración de la oferta turística, al tiempo que se mejora y actualiza el espacio público (mobiliario urbano, zonas verdes, equipamiento deportivo, acondicionamiento de viario público...*etc*).

Una idea que recoge el Proyecto de Ley canario, y que tiene su origen en la normativa catalana sobre esta materia, es la exigencia de servicios públicos adicionales a los municipios que accedan al régimen jurídico del Municipio Turístico. Tales servicios estarán vinculados de forma directa e indirecta con la actividad turística, como los servicios de vigilancia ambiental (limpieza y salubridad, ordenanzas sobre calidad ambiental, control de ruidos, olores y de contaminación en general), los servicios de vigilancia y socorrismo en las playas, los servicios de información turística...*etc*. La importancia de esta medida será analizada detenidamente tanto en el capítulo dedicado a la regulación catalana del Municipio Turístico como en el capítulo final de este trabajo. Por ahora basta con afirmar que la exigencia de ciertos servicios públicos adicionales no exigidos por la normativa sobre régimen local, en función de su población *de hecho*, y no *de derecho*, es una medida cuya utilidad para el aumento de los índices de calidad integral de la oferta turística española debe ser analizada detenidamente, al tiempo que se articulan los medios necesarios para proporcionar financiación extraordinaria para los mismos, evitando crear situaciones de desigualdad injustificada entre municipios de una misma Comunidad Autónoma.

La última de las ideas esenciales previstas en el Proyecto de Ley canario también tiene su origen en una regulación autonómica precedente del Municipio Turístico. En este caso se trata de la normativa valenciana, que será analizada *infra*. En este sentido, la norma canaria prevé la creación de un fondo –*el Fondo de Financiación de los Municipios Turísticos*– para la compensación económica de la mayor onerosidad que soportan los Municipios Turísticos en la prestación de servicios vinculados con la actividad turística con respecto a los demás municipios de esta Comunidad⁹²⁶. Lo relevante de esta medida es que la norma canaria va a establecer una serie de criterios objetivos para el reparto de tales fondos. Éstos criterios serán número de plazas alojativas turísticas, con independencia de su modalidad, clase y categoría; la población residente, la población turística/flotante y Cumplimiento de los estándares de calidad en la prestación de los servicios turísticos municipales exigidos por la presente Ley, la Ley /1995, de 6 de abril, *de Ordenación del Turismo de Canarias* y la normativa de desarrollo. Como en el caso anterior, esta medida será examinada en profundidad tanto al analizar la normativa valenciana sobre Municipios Turístico como en el capítulo final de este estudio. Se trata, sin lugar a dudas, de una medida imprescindible para terminar con la vulneración de la necesaria certidumbre jurídica y de la igualdad que tiene lugar en otras Comunidades Autónomas, en las que la referida compensación económica dependerá en última instancia de la voluntad de la Administración autonómica, que negocia bilateralmente su cuantía con cada Municipio Turístico⁹²⁷.

⁹²⁶ Como se vio, Este fondo estará integrado por los créditos que anualmente se consignen en las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, que tendrán la consideración de transferencia. Este importe se revisará anualmente en la cuantía resultante de aplicar el Índice de Precios al Consumo (IPC), a nivel regional, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondiente al ejercicio inmediatamente anterior.

⁹²⁷ El ejemplo paradigmático en este caso es el andaluz, como se ha visto *supra*.

E. Cantabria.

a) Consideraciones generales de la figura del Municipio Turístico en la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria.

La Ley cántabra 5/1999, de 24 de marzo, *de Ordenación del Turismo de Cantabria*, va a dedicar solamente uno de sus preceptos a la regulación del Municipio Turístico, el artículo 39. Previamente, en su exposición de motivos establece a grandes rasgos cuales van a ser sus *objetivos*, entre los que están “[...] *la ordenación del sector respetuosa con el excepcional entorno natural en que en buena parte se presta, la marca e imagen turística de Cantabria, la participación de los distintos subsectores y entidades de la actividad económica y social en la planificación y ejecución de la política turística, la potenciación de la Comunidad Autónoma de Cantabria como destino turístico y la concienciación sobre los beneficios que el turismo representa para el trabajo y la economía de la Comunidad Autónoma*”. Las referencias que hace esta Ley a la protección y conservación del medio ambiente, así como a la participación de todos los sectores implicados en el turismo para la planificación y ejecución de la política turística o la potenciación de la Comunidad Autónoma como destino turístico son objetivos comunes a la práctica totalidad de las normas autonómicas ordenadoras del turismo, habiéndose analizado ya varios ejemplos al respecto.

Lo que sí llama la atención es que la Ley cántabra tenga como uno de sus “*objetivos fundamentales*” el concienciar sobre los beneficios que la actividad turística produce en el trabajo y en la economía de la Comunidad Autónoma. Parece un objetivo ciertamente *anacrónico*, ya que los beneficios del turismo han sido asumidos desde hace bastante tiempo tanto por los decisores públicos como por el conjunto de la sociedad española. Sin embargo, puede que el caso cántabro sea en cierto modo *especial*,

y sí resulte todavía necesario concienciar a parte de su población sobre los beneficios inherentes a un turismo bien gestionado y de calidad. Tal objetivo puede que no sea necesario en el litoral cántabro, que presenta una configuración geográfica y socioeconómica común a toda la cornisa cantábrica, con municipios modernos de tamaño medio, donde la actividad turística ha sido asimilada completamente desde hace tiempo. Sin embargo, la dispersión de los núcleos de población que componen el interior de esta Comunidad Autónoma, a lo que se añade su escasa población, cierto carácter *aislado* y la dedicación a tareas tradicionales, como la agricultura y fundamentalmente la ganadería, hace que una actividad como el turismo pueda ser observada con recelo por sus habitantes por ser considerada en muchas ocasiones como una *invasión* –pacífica– que amenaza su modo de vida tradicional. Sin embargo no se va a insistir más –esto ya lo sabe el legislador cántabro– en el potencial *dinamizador* que posee el turismo para la economía de estas zonas, así como para la *fijación* de la población más joven, que encuentra en la actividad turística una alternativa atractiva a las actividades tradicionales, que ya no les resultan apetecibles.

En relación a los Municipios Turísticos, la exposición de motivos de la Ley cántabra presenta el *Título IV* (“*Desarrollo y mantenimiento del recurso turístico*”), al que pertenece el artículo 39 (dentro del *Capítulo IV*: “*El espacio físico*”), indicando que se trata de un Título que “[...] *regula la calidad turística, su fomento y protección, la información turística, entendida de manera especial en lo referente a la consecución de una industria turística respetuosa con el medio natural, planes especiales de aprovechamiento turístico, denominaciones geoturísticas y territorios de preferente uso turístico. Junto a medidas de promoción y fomento de la comercialización, se desarrollan otras de estricta protección del medio ambiente y de la competitividad, tales como las declaraciones de zonas saturadas para el establecimiento total o parcial de empresas turísticas*”. Sobre el fenómeno de las “*zonas saturadas*” en materia turística y sus posibilidades de aplicación a la figura de los Municipios Turísticos se dedicará un epígrafe específico en este estudio.

b) *Las “Comarcas Turísticas”*.

El artículo 39 de la Ley cántabra se dedica a regular tanto la figura de los *Municipios Turísticos* como de la *Comarcas Turísticas*. En relación a las denominadas “*Comarcas Turísticas*” este artículo se limita a indicar que “*la Consejería competente en materia de turismo establecerá Comarcas Turísticas que agruparán territorios identificados por la unidad de su recurso turístico y que podrán llevar a cabo funciones de promoción, gestión y comercialización de sus productos turísticos*”. Se trata de una figura que comprende el territorio de una pluralidad de municipios y que será definida y estructurada en torno a un recurso turístico común a todos los municipios que la componen, que será considerado como relevante por el órgano decisor (en este caso la *Consejería* competente en materia turística⁹²⁸). Ejemplos típicos de recursos turísticos que son potencialmente configuradores de “*Comarcas Turísticas*” –y que ya han constituido figuras similares en otras Comunidades Autónomas– son el patrimonio histórico-artístico o cultural, la alta montaña, la actividad etnológica, su situación en el litoral, su actividad artesanal o industrial, la pertenencia a rutas culturales o religiosas, su arquitectura común...*etc.* Una vez configurada, a la *Comarca Turística* se le atribuyen ciertas funciones *ex lege* sobre *promoción, gestión y comercialización* de sus productos turísticos, que serán concretados para cada una de ellas en sus instrumentos de creación.

⁹²⁸ Actualmente es la *Consejería de Cultura, Turismo y Deportes* del Gobierno de Cantabria.

c) El Municipio Turístico.

1. Requisitos previos para la declaración de Municipio Turístico.

Las previsiones del artículo 39 de la Ley cántabra son un poco más extensas en lo que se refiere a la figura del “*Municipio Turístico*”. Comienza este artículo por establecer las características –“*parámetros*” los denomina esta Ley– que deberán cumplir aquellos municipios cántabros que pretendan optar a la declaración como tales. Establece este artículo que “*2. Podrán conseguir la consideración de municipios turísticos de Cantabria aquellos que puedan acreditar:*

a) Parámetros con afluencia considerable de visitantes y pernoctaciones, la existencia de un número significativo de alojamientos turísticos de segunda residencia y en los que la actividad turística represente la base de su economía o, como mínimo, una parte importante de ésta.

b) Parámetros cuantitativos. El municipio deberá acreditar un programa de promoción y fomento del turismo sostenible. La calidad y la innovación serán aspectos de la máxima importancia en la formulación del programa, detallando como mínimo las siguientes cuestiones:

- *La necesidad de desarrollar un turismo que responda a las expectativas económicas y a las exigencias de protección del entorno.*

- *Toda actuación turística ha de tener incidencia efectiva en la mejora de la calidad de vida de la población, contribuir a su enriquecimiento sociocultural y a la creación de trabajo digno.*

- *El mantenimiento de la cultura, historia y personalidad del municipio.*

- *La adaptación del urbanismo y la edificación al paisaje local y la ordenación integral del patrimonio.*
- *La existencia de reservas de agua estratégicas, así como su depuración y reutilización.*
- *El nivel de generación de residuos estará ligado a la existencia en la zona de planes de recogida, reducción, reutilización y reciclaje.*
- *Planes de formación y reciclaje profesional para los trabajadores y gestores del sector turístico.*
- *Planes para la reconversión de los recursos potenciales en productos turísticos y su ordenación en el territorio.”.*

El primero de los *parámetros* exigidos por la legislación cántabra es común a los “*requisitos previos*” contenidos en la normativa andaluza y aragonesa. Sin embargo existen diferencias fundamentales. Aunque el artículo 39.2 a) exija una cantidad considerable de “*visitantes, pernoctaciones turísticas y alojamientos turísticos de segunda residencia*”, ni concreta ni proporciona los mecanismos para determinar el número exacto de pernoctaciones turísticas y de visitantes que serán necesarios para que un municipio cántabro pueda ser considerado *Municipio Turístico*. La Ley cántabra se sirve de *conceptos jurídicos indeterminados* para establecer la cantidad de visitantes, pernoctaciones turísticas y segundas residencias que serán necesarias, señalando expresamente que deberán tener una “*afluencia considerable de visitantes y pernoctaciones*”, además de “*la existencia de un número significativo de alojamientos turísticos de segunda residencia*”. Decidir qué cantidad de visitantes y pernoctaciones sea considerada como una *afluencia considerable* o cuantas viviendas de segunda residencia van a constituir un *número significativo* quedará en manos del desarrollo reglamentario de este precepto (aunque el artículo 39.2 e) de la Ley cántabra sólo prevea de manera expresa la remisión reglamentaria en lo que se refiere al “*procedimiento para la concesión de la categoría de municipio turístico*”), y a falta de tal

desarrollo, quedará en manos del órgano u órganos decisores o de los órganos judiciales en caso de un eventual desacuerdo entre el municipio solicitante y la Administración autonómica concedente.

La regulación cántabra de los *requisitos previos* necesarios para acceder al régimen del Municipio Turístico no establece parámetros concretos que permitan saber a ciencia cierta si un determinado municipio estará capacitado o no para tal declaración, produciendo una gran *inseguridad jurídica* entre los posibles candidatos. Sin embargo, el mero hecho de establecer unos requisitos, aunque sean tan abstractos y generales como los de la Ley cántabra lo alejan del caso canario, que no hacía referencia alguna a este extremo, dejando completamente en manos del desarrollo reglamentario la decisión de un tema tan trascendental para los Municipios Turísticos como es éste. En el caso cántabro, cualquier regulación reglamentaria del tema deberá atenerse a estas exigencias –lo que es lógico en un Municipio de estas características– y no existe, en principio, tanta libertad como en el caso canario (aunque si el legislador canario no atendiese a criterios tan inherentes a la figura del Municipio Turístico como son los *visitantes*, *pernoctaciones turísticas* y *segundas residencias*; eligiendo otros que nada tiene que ver con las características y necesidades de estos municipios, podría llegar a impugnarse tal regulación en vía judicial en base al *principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos* del artículo 9.3 CE). Tampoco se acerca, sin embargo, a los casos andaluz o aragonés que, sin perjuicio de su mayor concreción por vía reglamentaria, establecen en sus respectivas leyes *límites cuantitativos* que deberán ser respetados en el desarrollo de tales preceptos, sirviendo como “*topes*” máximos o mínimos para la actividad del ejecutivo, proporcionando mayor seguridad jurídica a los municipios interesados en este régimen.

En cuanto al segundo *requisito previo* del artículo 39.2 de la Ley cántabra, también podría decirse que se trata de un concepto excesivamente amplio e indeterminado, ya que exige que la actividad turística de estos municipios represente “*la base de su economía o, como mínimo, una parte importante de ésta*”. Como

en el caso anterior, corresponderá al poder ejecutivo –en un eventual desarrollo reglamentario– o al órgano u órganos decisores –en un recurso extremo al Poder Judicial– decidir si el municipio cántabro interesado cumple o no con estas exigencias. Pero ¿Cuándo una actividad económica puede ser considerada como la *base* de una economía?, ¿Y como una *parte importante* de la economía de un municipio?, ¿Cuando constituya la mitad de la actividad económica?, ¿el diez por ciento?, ¿el veinte? Estos interrogantes tampoco son resueltos en la Ley cántabra, aumentando la *inseguridad jurídica* de los municipios cántabros interesados en este régimen excepcional (aunque en cualquier caso menor que la que existe en otras regulaciones autonómicas del mismo fenómeno, y a la que se le pueden aplicar las mismas consideraciones que se han hecho al hablar del anterior *requisito previo*).

2. Los elementos de valoración para la declaración de Municipios Turísticos.

El artículo 39.2 b) de la Ley cántabra recoge lo que ésta denomina “*parámetros cualitativos*”, y que se asemeja a lo que se ha definido al analizar otras normas autonómicas como “*elementos de valoración*”. Exige este precepto que para que un municipio cántabro pueda ser declarado Municipio Turístico deberá acreditar la elaboración de un “*programa de promoción y fomento del turismo sostenible*”. Pero además, se le exige un contenido concreto a este instrumento, que deberá perseguir una serie de objetivos y fines consustanciales a la figura del Municipio Turístico como son la *calidad* y la *innovación*, la *protección del entorno*, la *satisfacción de la expectativas económicas* de los municipios de la Comunidad Autónoma de Cantabria, la incidencia real de la actividad económica en el *aumento de la calidad de vida* de la población de acogida, en su

enriquecimiento cultural y en la creación de trabajo *digno*; el mantenimiento de la historia, cultura e idiosincrasia de tales municipios, la adaptación de las construcciones a la arquitectura tradicional del lugar, la *ordenación integral* del patrimonio municipal, la creación de “*reservas estratégicas de agua*”, así como su depuración y reutilización, *planes de recogida*, reducción, reutilización y reciclaje de residuos, *planes de formación* y “*reciclaje profesional*” para los trabajadores y gestores del sector turístico, así como planes para la conversión de recursos *potenciales* en verdaderos recursos turísticos y su ordenación dentro del territorio de la Comunidad Autónoma cántabra.

Ya se han hecho algunos comentarios acerca de la mayoría de estos objetivos, comunes a otras normas autonómicas sobre la misma materia (calidad de vida, protección del patrimonio cultural, del medio ambiente, de la arquitectura tradicional...*etc*). Sin embargo, hay objetivos que no ha habido la oportunidad de analizar con anterioridad. El primero de estos sería la previsión de “*reservas específicas de agua*” para los núcleos turísticos, así como su depuración y reutilización. Llama la atención la previsión de este tipo de reservas para una Comunidad Autónoma que no tiene problemas habitualmente con los recursos hídricos, en comparación con otras muchas zonas de España. A pesar de esto, puede considerarse que esta previsión es totalmente acertada, ya que una población turística *asistida* elevada puede poner en peligro el abastecimiento de un bien fundamental para la calidad de vida de la población residente como es el agua. El agua va a constituirse, sobre todo en la zona Sur y Levante de la península (sin olvidar a las Islas Canarias), en uno de los *limitadores* más importantes del desarrollo turístico de estas zonas, ya que su restringida disposición hace que cualquier planificación de la actividad turística a cargo de los Poderes públicos deba tener en cuenta obligatoriamente la cantidad de agua necesaria para semejante aumento de la oferta turística y si tal cantidad está disponible en esos momentos. Desgraciadamente, la tradicional escasez hídrica española va a configurar a este bien natural como uno de los principales

elementos determinantes de la “*capacidad de carga*” de los destinos turísticos.

También se considera muy destacable que la Ley cántabra vincule el nivel de generación de residuos con la existencia de “*planes de recogida, reducción, reutilización y reciclaje*”. Un aumento tan importante de población como el que se produce en los Municipios Turísticos en determinados momentos del año produce aumentos *puntuales* –muy importantes en ciertos casos– de la cantidad de residuos urbanos a gestionar por las autoridades municipales. Esta situación puede llevar a la saturación tanto al personal de limpieza, adecuado durante la mayor parte del año pero desbordado en estas épocas, como de las instalaciones de tratamiento o depósito de estas sustancias. Por esta razón, se considera muy acertado el hecho de que la normativa cántabra exija que cualquier municipio perteneciente a esta Comunidad Autónoma que pretenda optar a la declaración de Municipio Turístico posea previamente un plan de recogida, reducción, reutilización y reciclaje de residuos, para evitar así incomodidades a los usuarios turísticos y vecinos del municipio en cuestión, así como perjuicios, en ocasiones irreparables, al propio medio ambiente.

En cuanto a los *planes de formación y reciclaje* para los trabajadores y gestores del sector turístico, estos tienen al menos dos utilidades. En primer lugar van a permitir que profesionales de sectores económicos en *declive*, como la ganadería, la agricultura, la minería...*etc*, tengan una oportunidad para cambiar de profesión, insertándose en el sector terciario, aumentando su calidad de vida a través de un trabajo estable y generalmente bien remunerado, sin verse obligados en emigrar a otras zonas de la Comunidad Autónoma o incluso del territorio nacional. Pero además, la *formación continua* de los profesionales del sector permitirá ofrecer productos de calidad integral adaptados a las últimas exigencias de la demanda turística, sin perder competitividad con el paso del tiempo a causa de la obsolescencia del capital humano más en contacto con los usuarios de los servicios turísticos. Cualquier municipio cántabro que pretenda

beneficiarse del régimen especial del Municipio Turístico deberá mostrar una atención preferente por estas cuestiones.

En último lugar, la Ley cántabra va a obligar a que cualquier *programa de promoción y fomento del turismo sostenible* que realicen los municipios cántabros interesados en tal declaración contenga un plan para la conversión de los *recursos potenciales* en verdaderos productos turísticos, además de su ordenación en el territorio. En efecto, hay muchos municipios a lo largo del territorio nacional en los que a causa de la más absoluta dejadez de sus respectivos Ayuntamientos –en ocasiones de forma *interesada*– se frena el desarrollo turístico de estos Entes municipales mediante el abandono de sus recursos turísticos (monumentos artísticos o históricos, yacimientos arqueológicos, parajes naturales, ríos o embalses, playas...*etc*). Por esta razón el legislador cántabro va a obligar a que todos aquellos municipios que pretendan optar a la declaración de Municipios Turísticos elaboren *planes* para terminar con este abandono, de modo que cualquier recurso con *potencial turístico* sea protegido, conservado, restaurado y adaptado en lo que resulte necesario para hacer de él un auténtico producto turístico que atraiga turistas y genere ingresos económicos para la Entidad local. Esta obligación debería extenderse a toda la regulación autonómica sobre la materia⁹²⁹.

Además, para la formulación y ejecución de estos programas “[...] *los municipios podrán recibir la colaboración técnica y financiera del Gobierno de Cantabria*”. El reducido tamaño y organización administrativa de gran cantidad de los municipios cántabros hace imprescindible que el Gobierno autonómico les preste ayuda técnica y financiera para la realización del “*programa de promoción y fomento del turismo sostenible*”, ya que de otro modo sería prácticamente imposible que muchos de los municipios cántabros interesados en la declaración de

⁹²⁹ Una previsión similar se contiene, como se vio, en el Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, en cuyo artículo 3.4 a) establece que cualquier municipio andaluz que pretenda ser calificado como Municipio Turístico deberá poseer un plan turístico municipal o “*instrumento de planificación turística similar*” que contenga “*El diagnóstico de la situación turística del municipio: Recursos y servicios turísticos disponibles y carencias detectadas*”.

Municipios Turístico elaborasen planes con la calidad suficiente como para permitirles acceder a aquélla. Esta situación es extrapolable desgraciadamente a muchas zonas del territorio español.

3. Efectos de la declaración de Municipios Turísticos.

Las consecuencias de la declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Autónoma cántabra están previstas en la letra *d*) del artículo 39.2 de la Ley 5/1999, que establece que “*Los municipios declarados turísticos estarán específicamente contemplados en el Plan de Turismo de Cantabria, en las ayudas que en el mismo se contemplen, así como en las actuaciones de los distintos órganos de la Administración autonómica en materia de infraestructuras necesarias para la calidad turística*”⁹³⁰. La competencia para elaborar el “*Plan de Turismo de Cantabria*” corresponde a la Consejería competente en materia de turismo (*vid.* arts. 5 *c*) y 26.2 de la Ley cántabra), sin que la Ley cántabra precise nada más sobre su elaboración o posible contenido⁹³¹.

⁹³⁰ BERMEJO VERA resume el régimen jurídico del Municipio Turístico cántabro de la siguiente forma “[...] *Estas determinaciones generales se completan con otras específicamente dirigidas al Municipio turístico. La consideración como tales se consigue en función de parámetros indeterminados, como la «afluencia considerable de visitantes y pernoctaciones», la existencia de un «número significativo de alojamientos turísticos de segunda residencia», o la «calidad e innovación» del programa de promoción y fomento del «turismo sostenible», que se evaluaría según las expectativas económicas, protección del entorno, enriquecimiento sociocultural, mantenimiento de la cultura, historia y «personalidad del Municipio», adaptación urbanística y paisajística, ordenación integral del patrimonio, reservas estratégicas, depuración y reutilización del agua, política de residuos, formación y reciclaje del personal turístico y planes de reconversión recursos turísticos (art.39). Todo ello, simplemente a cambio de una posible, pero eventual, colaboración técnica y financiera del Gobierno de Cantabria y la inclusión en el Plan de Turismo de Cantabria –ayudas económicas e infraestructuras incluidas–, que, por supuesto se instrumentará reglamentariamente*”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit.*, pág. 236.

⁹³¹ Pero la elaboración de planes relacionados con el turismo no corresponde en exclusiva a la Consejería competente en materia de turismo (Consejería de Cultura, Turismo y Deportes), sino que, de igual modo, “*El Gobierno de la Comunidad Autónoma podrá proponer, elaborar y llevar a cabo planes integrales de aprovechamiento de los recursos turísticos, pudiendo ser ejecutados por sí o a través de otras entidades públicas o privadas*” (art. 38.1). En este caso la Consejería competente en materia de turismo deberá ser informada de cualquier acción llevada a cabo por la Administración cántabra a través de otros órganos o Consejerías que afecten de forma directa o indirecta a la promoción y fomento del turismo.

Será necesario acudir por tanto al propio texto del *Plan* cántabro para conocer su contenido concreto en relación a los Municipios Turísticos⁹³².

Las consecuencias que prevé la legislación cántabra para los municipios declarados *Turísticos* se articulan fundamentalmente en torno a las ayudas financieras que se prevean en el *Plan* y –por otro lado– a través de las actuaciones que los diferentes órganos de la Administración cántabra lleven a cabo en materia de infraestructuras necesarias para aumentar la calidad del sector⁹³³. Las consecuencias que vienen aparejadas a la declaración de Municipio Turístico en esta Comunidad Autónoma quedan así a la discrecionalidad de los redactores de este *Plan*, que gozan –en principio– de una libertad total a la hora de configurar las ayudas, tanto en su cantidad como en lo relativo a otros aspectos, como los *plazos de concesión, requisitos, garantías...etc.* Nada establece la ley en torno a las características o requisitos esenciales de tales ayudas, ya que lo único que se exige es que los municipios cántabros declarados *Turísticos* se contemplen de manera *específica* en el “*Plan de Turismo de Cantabria*” y en las ayudas que en el mismo se contemplen, pero nada más. El municipio declarado *Turístico* carece por lo tanto de la mínima *seguridad jurídica* sobre las consecuencias de tal declaración. Consecuencias que, en última instancia, decidirán los redactores del mencionado *Plan*.

La segunda consecuencia es si cabe aún más indeterminada e inconcreta. Obligar a que las diferentes actuaciones de los órganos autonómicos en materia de infraestructuras necesarias para la calidad turística contemplen de forma específica a estos municipios es un fin u objetivo absolutamente loable, pero que

Corresponderá a la Consejería cántabra con competencias en materia de turismo la coordinación en tales actuaciones, “*al objeto de mantener la unidad de actuación*” (art. 38. 2 y 3 de la Ley cántabra).

⁹³² *Vid. infra.*

⁹³³ Sobre los efectos de la declaración de Municipios Turísticos en la normativa cántabra dice RAZQUIN LIZARRAGA que “*Aunque el procedimiento para su declaración se difiera al reglamento, los efectos de la misma son fundamentalmente de carácter financiero y de obras públicas, dado que se les contemplará de forma específica en el Plan de Turismo de Cantabria, en las ayudas que e el mismo se contemplen, así como en las actuaciones de los distintos órganos de la Administración autonómica en materia de infraestructuras necesarias para la calidad turística (art. 39.2 letra d)*”. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a. , “Organización local del turismo”...*op.cit.*, pág. 54.

proporciona a los Municipios Turísticos cántabros poca *seguridad* acerca de los efectos jurídicos concretos que lleva aparejado su nuevo régimen jurídico. Se trata de una obligación absolutamente genérica que (como en el caso anterior) obliga a la Administración autonómica cántabra –al menos de forma genérica– en el “*qué*”, pero no en el “*cómo*” o en el “*cuánto*”.

Llama la atención que la regulación de esta figura no se ocupe de temas tan importantes –y que como se ha visto tratan con mayor o menor amplitud otras normas autonómicas– como son la posibilidad de concluir *convenios de colaboración* entre ambas partes interesadas (Municipio Turístico y Comunidad Autónoma, fundamentalmente) en el que se precisen lo máximo posible las consecuencias que para ambas Administraciones públicas va a tener esta declaración; las obligaciones que necesariamente asumirán ambas partes en virtud de dicha declaración; o las condiciones y circunstancias que llevarán a la pérdida de la condición de Municipio Turístico en esta Comunidad Autónoma. En vista de la regulación que la legislación cántabra hace de las consecuencias de la declaración de Municipios Turísticos, se podría concluir que son insuficientes para saber *ex ante* y con un mínimo grado de seguridad cuáles serán estas consecuencias, qué es exactamente lo que conllevará que un municipio cántabro sea declarado *Turístico*, debiéndose acudir para contestar estas preguntas, a falta de desarrollo reglamentario, al referido “*Plan de Turismo de Cantabria*” y a las actuaciones que en materia de infraestructuras necesarias para la calidad turística lleven a cabo cualquiera de los órganos de la Administración cántabra.

4. Procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos.

Por lo que respecta al *procedimiento* a seguir para la declaración de estas figuras turísticas, la Ley cántabra altera el orden habitual –y *lógico*– de exposición en torno a la figura del Municipio Turístico, colocando primero los *efectos* de la declaración y a continuación el *procedimiento* a seguir para obtener dicha declaración. Sobre este último señala el artículo 39.2 e) de la Ley cántabra que “*El procedimiento para la concesión de la categoría de municipio turístico se determinará reglamentariamente*”. Habrá, por tanto, que acudir al desarrollo reglamentario de la normativa cántabra para saber exactamente cómo será el procedimiento que deberán seguir los municipios cántabros para acceder a este particular régimen jurídico. Sin embargo, a pesar de que nada más dice esta Ley sobre trámites procedimentales, no se puede pasar por alto que su artículo 7 r), encargado de establecer las competencias de la Consejería cántabra con competencias en materia de turismo, indica que a esta Consejería “*Le corresponderán, asimismo, todas las competencias incluidas en la presente Ley que no hayan sido atribuidas a otros órganos de la Administración Autónoma*”. Por tanto, independientemente de los distintos órganos que participen en la tramitación del procedimiento en virtud de lo dispuesto por el desarrollo reglamentario (como, por ejemplo, el Consejo de Gobierno autonómico, la “*Dirección General de Turismo*” o el “*Consejo de Turismo de Cantabria*”), parece obligado que la decisión final corresponda a la Consejería competente en materia de turismo ya que –en virtud de este precepto– si una competencia en materia de turismo (en este caso sería la declaración de *Municipios Turísticos*) no le ha sido atribuida por esta Ley a ninguno de los órganos de la Administración autonómica –como es el caso–, le corresponderá a esta Consejería, actuando dicho artículo 7 r) como una auténtica “*cláusula residual*” a su favor.

En cualquier caso, se hace absolutamente necesario acudir al desarrollo reglamentario de esta Ley para conocer como va a quedar regulado un aspecto tan *esencial* para la configuración legal del Municipio Turístico como es el procedimiento a seguir para su declaración. Mientras tanto, será necesario recurrir a la regulación estatal y autonómica del procedimiento administrativo común.

d) Aspectos positivos y negativos de la regulación cántabra del Municipio Turístico. Elementos condicionantes del desarrollo turístico local: la capacidad de carga del municipio turístico.

Los principales aspectos negativos de la regulación cántabra del Municipio Turístico se han puesto de manifiesto en las páginas precedentes y poseen un origen común: la falta más absoluta de concreción. Comenzando por los denominados comúnmente como *requisitos* para acceder a este régimen jurídico excepcional, la Ley cántabra no establece criterios precisos u objetivos, limitándose a vaguedades como la “*afluencia considerable de visitantes*”, “*número significativo de alojamientos turísticos*” o que “*la actividad turística represente la base de su economía*”. Tales inconcrecciones y vaguedades afectan igualmente a los efectos de la declaración de Municipios Turísticos, que además de no prever compensación económica alguna para éstos, se limita a incluirlos en las teóricas ayudas y actuaciones que en materia de infraestructuras *necesarias para la calidad turística* establezca un no nato Plan de Turismo de Cantabria. En ambos casos las consecuencias de tales imprecisiones se concretan en una importante merma de la certidumbre jurídica que toda persona, física o jurídica, necesita para relacionarse convenientemente con las demás, por no hablar de los riesgos de ruptura del principio de igualdad entre Entes públicos. Como se expondrá en el capítulo final, estos problemas

deben ser resueltos por las regulaciones autonómicas de esta figura como paso previo imprescindible para la conformación de un régimen jurídico verdaderamente útil y eficaz para los Municipios Turísticos, y no un mero “brindis al sol”, que es lo que realmente son este tipo de medidas.

En cuanto al principal aspecto positivo de la normativa cántabra sobre Municipios Turísticos, también ha sido destacado en las páginas precedentes, y no es otro que la toma en consideración por la Ley cántabra, de forma expresa, de varios elementos conformadores de la denominada *capacidad de carga* de los núcleos turísticos. Entre los *elementos de valoración* para el acceso a este régimen jurídico, el legislador cántabro incluye la existencia de un programa de promoción y desarrollo del turismo sostenible entre cuyos extremos deberán figurar tanto la disponibilidad por parte del municipio de reservas de agua –así como su depuración y reutilización– como los niveles de generación de residuos y su correspondiente plan de recogida, reducción, reutilización y reciclaje. Ambos extremos se conforman como verdaderos límites para el desarrollo turístico de una zona, impidiendo que ésta crezca por encima de sus posibilidades ambientales y sociales. Sin embargo, la *capacidad de carga* nunca debe conceptuarse como algo estático o definitivo. Corresponde a los Poderes Públicos ampliar sus posibilidades invirtiendo en aquellas infraestructuras necesarias para el crecimiento del núcleo turístico (en este caso, aumentando las infraestructuras hidráulicas y de tratamiento de residuos urbanos). La *capacidad de carga* debe ser, por tanto, un indicativo de las necesidades primordiales del Municipio Turístico, pero nunca un obstáculo para su desarrollo económico y social.

F. Cataluña.

a) El municipio turístico en la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

El artículo 69 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, *Municipal y de Régimen Local de Cataluña*, preveía un régimen jurídico especial para los municipios turísticos, especificando su contenido en su artículo 72⁹³⁴, expresamente derogado por la Ley 13/2002, de 21 de junio, *de Turismo de Cataluña*. Esta previsión ha sido recogida y actualizada por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que *aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña*⁹³⁵. Esta norma, tras atribuir

⁹³⁴ Disponía este artículo que “1. Tendrán la consideración de municipios turísticos aquellos en los que, por afluencia estacional, la media ponderada anual de población turística sea superior al número de residentes, y el número de alojamientos turísticos superior al número de viviendas de residencia primaria. 2. Sin perjuicio de los servicios mínimos establecidos con carácter general, los municipios a que se refiere el apartado 1 prestarán también los siguientes: a) La protección de la salubridad pública y la higiene en el medio urbano y natural y en las playas y costas. b) La protección civil y la seguridad ciudadana. 3. Los municipios turísticos prestarán asimismo los servicios mínimos que les correspondan de acuerdo con la población que resulte de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística. También podrán establecerse otros servicios complementarios, en el marco de lo establecido por el artículo 63, en función de sus necesidades; estos servicios podrán prestarse temporalmente, de acuerdo con las épocas de afluencia turística. 4. Los servicios mínimos a que se refieren los apartados 2 y 3 podrán tener la consideración de prioritarios a los efectos del Plan Director de Inversiones Locales, de conformidad con lo establecido por las bases de selección. 5. De conformidad con lo establecido por la legislación de finanzas locales, los municipios turísticos podrán establecer tributos o recargos específicos que graven la estancia. 6. Los municipios turísticos y la Administración de la Generalidad podrán establecer convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación y las técnicas de descentralización de competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos y, en su caso, para establecerlos.”. En relación con este precepto, el artículo 69.4 de la misma norma disponía que “En la fijación de criterios de distribución del fondo de cooperación local, se tendrá en cuenta la exigencia de mayores responsabilidades y la pérdida de capacidad financiera que pueda derivarse de la aplicación de las normas que afectan singularmente a los municipios a los que se refiere el presente artículo [municipios de régimen especial, entre los que están los Municipios Turísticos].”.

⁹³⁵ Sobre esta norma opina BERMEJO VERA que “[...] Pasando por alto la inconcreción o complejísima identificación jurídica de la «población turística», y en la interpretación convencional de que ahí cabría incluir aquellas personas no inscritas en el padrón municipal como vecinos, se utilizó ya un primer parámetro, posteriormente repetido en otras leyes del mismo tipo: la «afluencia estacional» explicada a partir de la media ponderada de los turistas, en relación con los vecinos. Ello implica el reconocimiento de desplazamientos ostensibles de personas hacia ciertos Municipios, con el propósito de gozar de los beneficios que proporcionan determinadas estaciones (invierno o verano, generalmente). Las medidas adoptadas eran de tres tipos: ampliación de servicios mínimos obligatorios, convenios de cooperación y especificidad tributaria. En efecto, este tipo de Municipios, además de los servicios mínimos obligatorios, que según su población tenían el deber de establecer, se les imponía la obligación, en todo caso, de prestación de servicios de protección de la salubridad pública y la higiene, de protección civil y de

competencias a los Municipios catalanes en materia de actividades e instalaciones culturales y deportivas, ocupación del ocio y turismo (art. 66.3 *n*), prevé un régimen jurídico *especial* para los Municipios turísticos (art. 72). Conforme a esta norma, tendrán la consideración de Municipios *turísticos* aquellos que, de acuerdo con la normativa sectorial que los regula, cumplan al menos alguna de estas dos condiciones (art. 75):

a) Que la media ponderada anual de población turística sea superior al número de vecinos, y que el número de plazas de alojamiento turístico y de segunda residencia sea superior al número de vecinos;

b) Que el término municipal incluya un área territorial que tenga la calificación de *recurso turístico esencial*⁹³⁶.

Esta norma se limita a establecer los requisitos necesarios para que un Municipio catalán pueda ser considerado “turístico” a efectos de su régimen jurídico, remitiéndose a la normativa sectorial para encontrar los concretos efectos de tal declaración (art. 75.2)⁹³⁷. Este cometido lo cumplirá, aunque de forma ciertamente defectuosa e incompleta, la Ley 13/2002, de 21 de junio, *de Turismo de Cataluña*.

*seguridad ciudadana, además de los servicios mínimos que les corresponderían por disposición de la legislación general de régimen local «de acuerdo con la población que resulte de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística» (art. 72.3). Todos estos servicios mínimos obligatorios gozarían de prioridad en los Planes de Inversiones Locales, y serían susceptibles de ayuda efectiva mediante fórmulas de convenios de cooperación y técnicas de descentralización de competencias para establecerlos o prestarlos adecuadamente (art. 72.6). A mi modo de ver, no obstante, el auténtico escollo de la Ley se encuentra en la vaga habilitación para «establecer tributos o recargos específicos que graven la estancia», pues ello habría de hacerse de conformidad con la legislación de finanzas locales. Resulta bastante obvio que atribución tan abstracta podría ser tachada de inconstitucional, aparte de políticamente poco eficaz. [...]». BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit.*, pág. 226 a 227.*

⁹³⁶ El concepto de “recurso turístico esencial” es una creación de la 13/2002, de 21 de junio, *de Turismo de Cataluña*, y será analizado en el epígrafe siguiente.

⁹³⁷ En concreto, dispone este precepto que “A los municipios turísticos le son de aplicación las disposiciones específicas que establezca la legislación sobre esta materia”.

b) La regulación de la figura del Municipio Turístico en la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña.

1. Consideraciones generales.

La Comunidad Autónoma catalana, a través de su Ley 13/2002, de 21 de junio, *de Turismo de Cataluña*, va a regular la figura del Municipio Turístico. En su preámbulo la Ley catalana hace una serie de consideraciones generales sobre el turismo que son muy significativas desde el punto de vista de los Municipios Turísticos. En concreto, declara que *“La Ley tiene en cuenta la repercusión y las oportunidades económicas que una actividad de este tipo tiene sobre el progreso y el desarrollo social del país, pero no rehuye la responsabilidad de preservar los valores naturales, históricos, culturales y ambientales de los recursos que hacen posible esta actividad, de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible”*. Como se ha visto ya en numerosas ocasiones, el concepto de *“desarrollo sostenible”* se ha convertido en un objetivo recurrente en las leyes autonómicas reguladoras del sector turístico. Con una intencionalidad meramente política y propagandística, o con el sincero convencimiento de su puesta en práctica, las normas autonómicas parecen haber comprendido la importancia que este concepto posee para el futuro del sector, fundamentalmente desde dos puntos de vista. El primero a largo plazo, ya que sin un modelo de sostenibilidad los recursos turísticos terminan agotándose (no solamente los recursos *físicos*, como el agua o el espacio; sino también aquellos recursos que podríamos denominar como recursos *“inmateriales”*, como la comodidad, la tranquilidad, el sosiego, la calidad de vida...*etc*, que configuran el *grado de satisfacción* de cualquier experiencia turística). El segundo a corto plazo ya que, como consecuencia de la importancia creciente que posee la sensibilidad medioambiental en la elección de los destinos turísticos, un producto construido *de espaldas* a su entorno natural será cada vez menos competitivo. Esto lo sabe el legislador autonómico artífice de las normas

analizadas hasta el momento, y del mismo modo lo recoge el legislador catalán.

Asimismo, señala este preámbulo que “*La Ley opta por una promoción decidida del turismo a partir de previsiones como las referentes a los recursos turísticos o la adopción de instrumentos de variada naturaleza, como el Plan de turismo de Cataluña, la declaración de municipios turísticos, la declaración de comarcas u otras áreas de interés turístico o las denominaciones geoturísticas*”. El legislador catalán considera que la declaración de Municipios Turísticos es parte de su política de “*promoción global*” del turismo catalán. En relación a la política de promoción turística recogida en la Ley catalana, expresa su artículo 27 que “*1. Las administraciones turísticas pueden utilizar los medios de promoción establecidos en la presente Ley y todos los demás que consideren necesarios para el fomento del turismo y la promoción y la protección de los recursos turísticos. 2. El uso de los medios de promoción a que se refiere el apartado 1 debe ser coherente con las prioridades fijadas por el Plan de Turismo de Cataluña y con las demás determinaciones de los planes o programas de carácter general establecidos por la Generalidad. [...]*”. Por lo tanto, el uso de los medios de promoción turística –entre los que figura, como se ha visto, la declaración de Municipios Turísticos– va a estar siempre subordinado a las *prioridades* que se fijan en la planificación –turística o general– de la Comunidad Autónoma catalana. La capacidad *vinculante* de la planificación con respecto de la actuación de los Poderes Públicos es un hecho que, en mayor o menor grado, se produce en todos los ordenamientos jurídicos, tanto a nivel estatal como autonómico, pero la *originalidad* de la normativa catalana con respecto a las demás normas autonómicas va a residir en que se indica de manera expresa en la Ley refiriéndose a los Municipios Turísticos. Aunque se pueda considerar que la vinculación de los Poderes Públicos a los instrumentos de planificación es algo *obvio*, en materia de Municipios Turísticos la Ley catalana es la primera que va a subordinar expresamente su declaración a las *prioridades* fijadas

tanto en el “*Plan de Turismo de Cataluña*”⁹³⁸ como en “*las demás determinaciones de los planes o programas de carácter general establecidos por la Generalidad*”.

Por lo que respecta a los *objetivos* de esta Ley, en su artículo tercero se establecen una serie de *finalidades* que están directa o indirectamente relacionadas con la problemática que rodea a esta figura. Entre tales objetivos se podrían destacar los tendentes a “*a) Proteger y preservar, de acuerdo con el principio de sostenibilidad, los recursos turísticos, y asegurar el respeto a los valores culturales, históricos, artísticos, territoriales, urbanísticos y medioambientales que les son propios. b) Potenciar la creación, el desarrollo, la mejora y la promoción de los recursos turísticos. [...] d) Incrementar las corrientes turísticas, tanto las interiores como las exteriores, con especial atención al turismo de calidad, e impulsar la actividad turística como sector estratégico de la economía y de la ocupación y como factor clave para el equilibrio territorial y la prosperidad de Cataluña. e) Impulsar el desarrollo de nuevos productos, actividades y ámbitos de interés turístico y potenciar la calidad y la vitalidad de los destinos, las denominaciones y las marcas turísticas. f) Fomentar el turismo como medio de conocimiento, de comunicación y de intercambio entre los pueblos y las culturas. g) Promover la calidad y la competitividad de los servicios turísticos y velar para que sean prestados de acuerdo con las normas de la libre competencia. h) Promover la modernización del sector turístico, mediante los incentivos oportunos, para conseguir distintivos, sistemas y normas de calidad de los servicios que ofrece. [...] l) Velar por la segmentación de los servicios turísticos y favorecer la desestacionalización del turismo*”.

⁹³⁸ Este plan es definido por la propia Ley catalana como el “[...] *instrumento básico de planificación turística de la Generalidad* [...]”, teniendo como objetivos el “[...] *desarrollo, la promoción y la protección de los recursos turísticos, el fomento de una oferta turística de calidad y el estímulo de las actuaciones que refuerzan la consideración de Cataluña como marca turística global* [...]” (art. 13). Por lo que respecta a su situación como instrumento de planificación, dice este mismo precepto que se trata de “[...] *un plan territorial sectorial, al amparo de lo que establece la Ley de Urbanismo* [...]”, que “[...] *ha de justificar expresamente su grado de adecuación a las directrices del Plan territorial general de Cataluña* [...]”. En cuanto a su contenido, destaca la enumeración de los municipios turísticos existentes en Cataluña, además de la “[...] *evaluación de su incidencia en la oferta turística general*” (art.14 f).

Se trata de los objetivos habituales en la normativa autonómica ordenadora del turismo. Llama la atención que entre tales objetivos esté –además del aumento de la calidad de la oferta turística catalana– el que esta Comunidad Autónoma se fije como uno de sus objetivos el incrementar, de manera prioritaria, la proporción del turismo denominado “*de calidad*” que elige su territorio como lugar de vacaciones. El interés por este tipo de demanda turística sobre el resto demuestra cómo el legislador catalán ha entendido que el papel que le corresponde jugar a España no es el de ser un destino *de masas*, donde el éxito se mida por el número de turistas, sino un destino para un segmento concreto de la demanda: el de mayor capacidad económica. Y esto fundamentalmente por dos razones. Por un lado porque es el turismo más rentable y por otro lado porque España, como se ha advertido en repetidas ocasiones, se muestra cada vez menos competitiva en lo que se refiere a *precios*, debido a la aparición de otros destinos turísticos que por su menor nivel de vida pueden ofrecer productos turísticos similares con un menor coste. Sin embargo España –a diferencia de estos *nuevos* destinos– sí que está en condiciones de elevar la calidad de la oferta turística para atraer un tipo de turista que genera más ingresos –por persona y día– y que elige su destino turístico más en función del factor *calidad* que del factor *precio*. Dentro de esta estrategia es donde se enmarca la figura de los Municipios Turísticos, como habrá oportunidad de constatar a lo largo de este trabajo.

Otro de los objetivos que llaman la atención es el que concibe al turismo como un medio de *conocimiento, comunicación e intercambio* entre los diferentes pueblos y culturas. Sobre las relaciones entre la población residente y la visitante se ha reflexionado *supra*, revelando la importancia que poseen estas relaciones en la configuración y desarrollo de los Municipios Turísticos así como en el nivel de vida de su población de derecho.

El artículo 11.2 de la ley catalana vuelve a reiterar la idea relativa a la *promoción* de los recursos turísticos de esta Comunidad Autónoma, que se ha visto reflejada en su preámbulo,

señalando que “*En el marco de la presente Ley, y de acuerdo con las disposiciones del Plan de Turismo de Cataluña, la promoción de los recursos turísticos se realiza principalmente mediante la declaración de municipios turísticos y de áreas o ámbitos de interés turístico, la creación de denominaciones geoturísticas, el establecimiento de medidas de fomento económico y la proyección de Cataluña y de zonas del país como marcas turísticas, tanto en el mercado interior como en el exterior*”. La idea es la misma, volviendo a subordinar, ahora de forma aún más clara, la declaración de Municipios Turísticos a las disposiciones del “*Plan de Turismo de Cataluña*”. Por esta razón, a la hora de valorar si un municipio es merecedor o no de tal declaración no será suficiente con analizar si cumple con los *requisitos y condiciones* establecidos en la Ley o si ha seguido el procedimiento establecido a tal fin de forma correcta, sino que deberán tenerse siempre presente las disposiciones establecidas en los diferentes planes o programas de la Comunidad Autónoma catalana, y en especial el “*Plan de Turismo de Cataluña*”. Esta circunstancia puede aumentar el grado de discrecionalidad administrativa en esta materia ya que, a diferencia de lo que ocurre con los *requisitos y condiciones* para acceder a la condición de Municipio Turístico, fijados de antemano por el legislador catalán, el *Plan de Turismo de Cataluña* es obra del Poder Ejecutivo, lo que puede introducir ciertas dosis de inseguridad jurídica en los municipios candidatos por la ausencia de criterios predeterminados para su elaboración.

El “*Plan Estratégico del Turismo de Cataluña*”, elaborado por el Departamento de Comercio, Turismo y Consumo de la Generalidad de Cataluña tiene como objetivo crear las bases del futuro modelo turístico catalán, fijando los objetivos fundamentales de la planificación turística para el periodo 2005-2010, al tiempo que ofrece al sector público y privado nuevas fórmulas para la optimización de los recursos turísticos. Este instrumento de planificación se estructura a partir del análisis de la situación actual del sector turístico y de la descripción de los elementos con influencia en la actividad turística, realizando un diagnóstico de la situación actual a partir del análisis de un

entorno competitivo y de la identificación de amenazas y oportunidades a partir de tres *pilares* esenciales: territorio y sociedad, gestión y actividades turísticas, y promoción. A partir de dicho diagnóstico se han construido los objetivos genéricos del Plan⁹³⁹, instrumentalizados mediante diez “*programas de actuación*”, que abarcarán a todos los agentes implicados en la actividad turística (Generalidad de Cataluña, Administraciones locales, Administración General del Estado, sector privado, universidades y centros de formación e investigación y ciudadanía): 1. *Territorio, paisaje y sociedad*; 2. *Fomento e integración de los productos turísticos*; 3. *Identificación y potenciación de los elementos diferenciadores de la oferta turística catalana*; 4. *Marketing y promoción*; 5. *Modernización y mejora de la información turística*; 6. *Calidad*; 7. *Formación y recursos humanos en el sector turístico*; 8. *Investigación aplicada, tecnología e innovación*; 9. *Refuerzo institucional, sectorial y del marco normativo*; 10. *Comunicación y sensibilización*.

Será dentro del noveno programa de actuación del *Plan Estratégico de Turismo de Cataluña* (“Refuerzo institucional, sectorial y del marco normativo”) donde se incluya el objetivo de mejorar las condiciones de financiación de los destinos turísticos, entre los que figurarán con carácter preferente los Municipios Turísticos. Concretamente, en su *propuesta de actuación 9.4* (“Mejora de las condiciones de financiación de los destinos turísticos como destino de calidad”) señala el Plan catalán que las diferencias de población asistida y de población de derecho y, sobre todo, la necesidad de que el sector público intervenga en la

⁹³⁹ Los “objetivos genéricos” del *Plan Estratégico del Turismo de Cataluña* son: 1) Mejorar la gestión integral del turismo para consolidar la posición turística de Cataluña y aumentar los ingresos por turista; 2) Ordenar e integrar el desarrollo turístico conforme a las capacidades, la potencialidad y la planificación del territorio; 3) Incrementar la competitividad del sector turístico mediante la mejora de la calidad y de la innovación tecnológica; 4) Aumentar la calidad y la diversidad de la oferta turística mediante la mejora continua, la reinversión, la consolidación y la diversificación de los productos y una política integral de promoción; 5) Posicionar a Cataluña como una marca turística que sea reconocida y valorada por sus valores específicos y singulares; 6) Potenciar la calidad de la formación especializada y su adaptación al mercado, fomentando la calidad de los lugares de trabajo del sector; 7) Impulsar un modelo turístico ambientalmente sostenible; 8) Sensibilizar socialmente sobre la importancia del turismo para el reequilibrio territorial y sus efectos sobre la ciudadanía y otros sectores económicos; 9) Generar nuevas fórmulas para atender las necesidades de financiación de los destinos turísticos; y 10) Adecuar el marco normativo a las necesidades actuales y futuras del sector para garantizar su eficiencia.

oferta turística mediante más y mejores servicios son problemas que requieren una solución a corto plazo. Por otro lado, la competitividad de los destinos turísticos se mide cada día más por los servicios ofertados, los cuales dependen, en un porcentaje muy importante, de los Ayuntamientos, mientras que su capacidad para ampliarlos y mejorarlos está supeditada a su financiación. Por tales razones, el Plan exige que cualquier iniciativa que pretenda solucionar esta situación parta ineludiblemente del nuevo sistema de financiación de la Generalidad de Cataluña y de la necesaria reforma de la normativa reguladora de las Haciendas Locales, implicando tanto al Departamento de Comercio, Turismo y Consumo –para impulsar una reflexión sobre el tema– como a otros Departamentos de la Generalitat, a los Entes locales y a la Administración General del Estado, para contribuir a la formulación de soluciones. Sin embargo, y a pesar de la gravedad del problema planteado, el Plan Estratégico del Turismo de Cataluña concede a esta *propuesta de actuación* una importancia “alta”, pero una prioridad solamente “media”.

2. Concepto de Municipio Turístico y los “requisitos previos” para su declaración.

La regulación específica de los Municipios Turísticos está recogida en los artículos 18 a 22 de la Ley catalana. Comenzando por su definición, el artículo 18 recoge el concepto de Municipio Turístico. Según este artículo, “*Pueden tener la consideración de municipio turístico, a efectos de la presente Ley, los municipios que cumplan como mínimo una de las siguientes condiciones:*

a) *Que la media ponderada anual de población turística sea superior al número de vecinos y el número de plazas de*

alojamiento turístico y de plazas de segunda residencia sea superior al número de vecinos.

b) Que el término municipal incluya un área territorial que tenga la calificación de recurso turístico esencial.

2. Las condiciones fijadas por el apartado 1 se pueden desarrollar y concretar mediante disposiciones reglamentarias”.

Analizando los “*requisitos previos*” que exige la legislación catalana para optar a la declaración como Municipio Turístico, se aprecia como –al igual que sucedía en la legislación andaluza y en la aragonesa⁹⁴⁰– se establecen una serie de criterios relacionados con la afluencia turística del municipio, pero en el caso catalán únicamente será necesario que se cumpla uno de los tres requisitos prefijados⁹⁴¹. El primero de ellos se refiere a los ya habituales conceptos de “*población turística, plazas turísticas e inmuebles de segunda residencia*”, comunes a la mayoría de regulaciones autonómicas analizadas hasta el momento. La “*media ponderada anual*” del primero de ellos deberá ser superior al número total de vecinos, al igual que en el segundo y tercer caso. Ya se han comentado las características de estos conceptos y su problemática, por lo que no parece necesario volver a hacerlo en este momento. Sólo apuntar que en el caso catalán únicamente es necesario que estos tres indicadores sean superiores a la población de derecho, mientras que es habitual en la normativa autonómica que deba ser superior al *doble*, al *quíntuplo*, a un porcentaje del número de vecinos...*etc*⁹⁴². Sin embargo, esta situación puede deberse a que en el caso catalán es necesario que

⁹⁴⁰ Vid. art. 15.1 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de *Turismo de Aragón*; y el art. 2 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, en su redacción original.

⁹⁴¹ Sin embargo, el hecho de que sólo se exija el cumplimiento de uno de los requisitos, mientras que en la regulación aragonesa o andaluza (en su redacción original anterior al Decreto 70/2006) se exige que se cumplan dos de los tres requisitos previos, no debe hacer que se extraiga la conclusión precipitada de que la legislación catalana es menos exigente, ya que, por ejemplo, el primero de sus requisitos recoge los mismos conceptos (*población turística, número de plazas de alojamiento turístico y viviendas de segunda residencia*) que la normativa aragonesa en sus tres requisitos previos. Será el análisis detenido de cada una de las exigencias, y no el número que se exija de éstas para poder acceder al régimen del Municipio Turístico, el que dará la clave acerca de la dificultad para acceder este régimen jurídico en cada Comunidad Autónoma.

⁹⁴² Vid. art. 15.1 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de *Turismo de Aragón*; y el art. 2.1 b) del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*.

todos estos indicadores sean superiores al número de vecinos, mientras que en la normativa andaluza o catalana basta con que uno de ellos sea superior –en la proporción exigida– a la población de derecho.

El segundo de los *requisitos previos* instituidos por el legislador catalán exige que en el término municipal del municipio interesado exista un área territorial que haya recibido la calificación de “*recurso turístico esencial*”. En la Ley catalana se va a distinguir entre “*recursos turísticos esenciales, recursos turísticos de interés local y recursos turísticos potenciales*”⁹⁴³ (art. 4.1). También existe la figura del “*recurso turístico de interés comarcal*”, que no se define en esta ley, pero en cuyo articulado se posibilita su declaración por parte de los “*Consejos Comarcales*” catalanes (art. 70.1 a) de la Ley catalana). El primero de ellos –que es al que se refiere el artículo 18.1 b) de la Ley catalana– es definido como aquel recurso turístico que “[...] *aisladamente o conjuntamente con otros, tiene [...] la capacidad de generar las corrientes de turismo más relevantes y contribuyen a reforzar la realidad de Cataluña como marca turística global y a promocionar el país como destino turístico*” (art. 5.1)⁹⁴⁴. En todo caso, gozarán de esta denominación aquellos bienes culturales que estén protegidos por declaraciones de organismos internacionales, los bienes culturales de interés nacional, los espacios de interés natural, los museos nacionales y los de interés nacional, los centros recreativos turísticos y –de manera general– una serie de lugares del territorio catalán como el litoral –especialmente las playas– y el “*dominio esquiable*” (art. 5.2)⁹⁴⁵.

⁹⁴³ Para la Ley catalana, se deberá entender por recurso turístico “[...] *todos los bienes materiales e inmateriales y todas las manifestaciones de la realidad física, social, histórica y cultural que puedan generar o incrementar las corrientes turísticas hacia Cataluña o dentro de su territorio, la infraestructura de establecimientos y de servicios dirigidos al turismo y el mantenimiento de un nivel adecuado de calidad en la prestación de los servicios turísticos*” (art. 2 a de la Ley catalana).

⁹⁴⁴ Por el contrario, los recursos turísticos de interés local (art. 6 de la Ley catalana) son aquellos que “[...] *contribuyen a incrementar las corrientes turísticas hacia municipios, comarcas o áreas concretas del territorio de Cataluña*”. Su declaración “[...] *corresponde a los entes locales, de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente Ley*”. En cuanto a los recursos turísticos potenciales, serán (art. 7) “*los bienes, las manifestaciones o los servicios susceptibles de convertirse en nuevos recursos turísticos esenciales o de interés local*”.

⁹⁴⁵ Respecto de estos bienes, indica el artículo 5.3 de la Ley catalana que “*Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Ley que les sean aplicables, los bienes mencionados en el apartado 2 se rigen por la respectiva legislación específica*”. Además, dice este mismo artículo en su apartado cuarto que “*La calificación como recursos turísticos esenciales de recursos que no sean los especificados en el*

Su declaración corresponderá a la Administración de la Generalidad de Cataluña, en virtud del artículo 67.1 e) de la Ley catalana.

En definitiva, si un municipio catalán pretende ser declarado Municipio Turístico puede hacerlo si su población turística o el número de plazas de alojamiento turístico o de inmuebles de segunda residencia superan en número al de vecinos. Pero también podrá hacerlo si en su término municipal existe un recurso turístico que, de forma aislada o en conjunción con otros, posea entidad suficiente como para atraer hasta ese municipio las corrientes turísticas *más relevantes* y contribuya a reforzar la imagen de la Comunidad Autónoma catalana como marca turística integral y promocionarla como destino turístico. Igualmente, si en este mismo término municipal existiese un bien declarado formalmente como de *interés cultural o natural* y, en todo caso, si se trata de un municipio costero –prestándose especial atención al hecho de si existen o no playas en el mismo– o parte de su territorio forma parte del “*dominio esquiable*” de esta Comunidad Autónoma. Esta segunda posibilidad es bastante original y *aparta* en cierto sentido a la legislación catalana de la corriente seguida por la mayoría de regulaciones autonómicas de la figura del Municipio Turístico analizadas hasta este momento.

El segundo apartado del artículo 18 indica como se ha visto que las condiciones (*requisitos*)⁹⁴⁶ que se acaban de comentar

apartado 1 [¿apartado 2?] debe ajustarse al procedimiento establecido en la presente Ley y las disposiciones reglamentarias que la desarrollen”.

⁹⁴⁶ En relación a los *requisitos previos* para acceder a la categoría de Municipio Turístico, MENÉNDEZ, TORRES y VALDÉS consideran que existen varios *inconvenientes* en este ámbito. En primer lugar, dudas al referirse la Ley y el Decreto a la población turística, además de problemas para su medición. En el término “población turística”, si se está refiriendo a *turistas*, no deberían incluirse lo *excursionistas*, pero sí quienes pernoctan en segundas residencias o en alojamientos privados. El problema surge en el momento de computar el número de personas alojadas en establecimientos no reglados, ya que para los establecimientos reglados existe la llamada “Encuesta de Ocupación Hotelera” y similares, pero para los demás habrá que acudir a métodos estadísticos de estimación como las encuestas a los residentes o a los propios turistas, con el consiguiente coste de medios y recursos. En segundo lugar, existe un agravio comparativo entre municipios si se toma el número de turistas como indicador, ya que, en determinados casos, pequeños municipios con poco volumen absoluto de turistas tendrán mas facilidad para acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico que poblaciones grandes con mayor número de turistas (por ejemplo, al igual que ocurre en el caso Aragonés, un municipio con 35 vecinos que viven en diez viviendas y en el que hay 6 alojamientos de turismo rural podrá ser declarado *Turístico* si es visitado por 36 turistas; no así un municipio con 100.000 habitantes y 90.000 turistas). MENÉNDEZ, J. M., TORRES, E. y VALDÉS, L., “El concepto de Municipio Turístico en la legislación...*Op.cit.*, pág. 110.

podrán ser desarrolladas y concretadas mediante disposiciones reglamentarias. Este precepto debe ser entendido –obviamente– no en el sentido de habilitar al poder ejecutivo para que desarrolle mediante normas reglamentarias los preceptos contenidos en esta Ley, ya que esto es posible en cualquier caso sin necesidad de que lo permita expresamente la Ley catalana, sino que se debe entender como una *invitación* al ejecutivo para que lo haga, concretando y especificando unos preceptos que –por su propia naturaleza– no pueden entrar a regular esta figura en sus detalles, agotando la regulación del Municipio Turístico en esta Comunidad Autónoma.

3. Efectos de la declaración del Municipio Turístico.

En cuanto a los efectos de la declaración de Municipio Turístico, además de los previstos en los artículos 19 y 20, que establecen sendos listados de efectos vinculados a tal declaración, el artículo 12.2 de la Ley catalana, referente a la “*consideración urbanística de los recursos turísticos*”, establece que “*los instrumentos de planeamiento de los municipios turísticos tienen que incluir medidas específicas para la promoción y la protección de los recursos turísticos, de conformidad con el apartado 1 y con sujeción a las determinaciones establecidas por la legislación urbanística y la legislación sectorial aplicables en materia de preservación de los valores del patrimonio cultural, paisajístico y ambiental de especial interés*”⁹⁴⁷. Por tanto, aquellos municipios que sean declarados *Turísticos* en la Comunidad Autónoma catalana estarán obligados a incluir, en sus diferentes instrumentos de planeamiento, medidas *específicas* que tengan como objetivo la promoción y la protección de los

⁹⁴⁷ El apartado primero de este artículo señala que “*El ejercicio de las facultades urbanísticas de la Administración debe respetar las determinaciones de la presente Ley y favorecer la promoción y la protección de los recursos turísticos, de acuerdo con la ordenación territorial y con el objetivo de garantizar la utilización racional de los recursos del territorio y el desarrollo sostenible*”.

recursos turísticos que existan en su ámbito territorial, siempre de conformidad con la legislación sectorial en materia urbanística, de patrimonio cultural y medioambiental. La interrelación que establece este precepto entre el turismo y otras materias como el *urbanismo*, el *patrimonio cultural* y el *medio ambiente* no es sino el reconocimiento legal de una de las teorías defendidas a lo largo de este trabajo: que la problemática de los Municipios Turísticos –que afecta no solamente al sector turístico sino a todos los ámbitos de la vida municipal, y en especial a los mencionados por este precepto– no puede solucionarse con iniciativas *parciales*, como las que se basan únicamente en su financiación, sino que necesitan soluciones *globales* que comprendan necesariamente –aparte del ámbito presupuestario– la ordenación del territorio y la planificación urbanística de la ciudad, la protección de su patrimonio histórico-artístico y la conservación de su entorno medioambiental.

El artículo 19 de la Ley catalana va a establecer una serie de *servicios mínimos* y *servicios complementarios* que deberán ser prestados por los municipios que hayan alcanzado la categoría de *Turísticos* en esta Comunidad Autónoma: “1. Sin perjuicio de los *servicios mínimos* establecidos con carácter general y de las *competencias que corresponden a otras administraciones públicas*, los *municipios turísticos* deben prestar asimismo los *siguientes servicios*:

a) *La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas las playas y las costas.*

b) *La protección civil y la seguridad ciudadana.*

c) *La promoción y la protección de los recursos turísticos del término municipal.*

d) *La señalización turística y de información general, de acuerdo con los criterios de homogeneización que sean determinados por reglamento.*

e) *La atención y la orientación a los usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña, con los servicios y el régimen horario mínimo que se determinen por reglamento.*

f) *La puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a Internet, de utilización puntual, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público.*

g) *Las funciones ambientales que les correspondan, de acuerdo con la normativa sectorial.*

2. *Los municipios turísticos deben prestar, aparte de los que establece el apartado 1, los servicios mínimos que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística. También pueden establecer, de acuerdo con la legislación de régimen local, y en función de sus necesidades, otros servicios complementarios, que pueden prestar temporalmente, o con varias intensidades, en función de la afluencia turística”.*

Los servicios *adicionales* que deberán prestar los Municipios Turísticos catalanes están vinculados estrechamente, como no podía ser de otra forma, con la actividad turística. Estos servicios son los siguientes: *salubridad pública e higiene* en el término municipal, incluyendo las playas y la costa⁹⁴⁸; la *protección civil* y la *seguridad ciudadana*; la *promoción y protección* de los recursos turísticos del municipio; la *señalización e información* turística; la *atención y orientación* a los usuarios turísticos; facilitar el acceso a internet de los usuarios turísticos; y los servicios ambientales. Estos servicios “*adicionales*” coinciden en su mayoría con los que son configurados como “*elementos de valoración*” para el acceso al régimen especial del Municipio

⁹⁴⁸ Esta referencia específica a las playas y a la costa no tiene otra finalidad que evitar discusiones respecto a quién es competente para llevar a cabo esta actividad, ya que el hecho de que el artículo 122.2 de la Constitución diga que serán bienes de *dominio público* estatal “[...] en todo caso, la zona marítimo-terrestre [...]” y “[...] las playas [...]”, puede dar lugar a confusiones y conflictos entre la Administración estatal y la local. Sobre este tema se volverá en el epígrafe dedicado a la actividad turística en el litoral y su conexión con los Municipios Turísticos costeros.

Turístico, y que han sido analizados en otras regulaciones autonómicas de este instrumento⁹⁴⁹. Únicamente el servicio de acceso a internet para los usuarios turísticos desde las oficinas de información turística u “*otros puntos de consulta abiertos al público*” constituye una auténtica novedad, mostrando el interés por introducir las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en la oferta turística catalana.

Mayor originalidad y trascendencia práctica va a tener la previsión contenida en el artículo 19.2 de la Ley catalana, que va a sumar a la población de derecho la “*media ponderada anual de población turística*”, al objeto de determinar qué servicios mínimos deberán prestar los Municipios Turísticos catalanes de forma obligatoria. En este sentido, en los Municipios Turísticos catalanes los servicios municipales no vendrán determinados por la población *de derecho* (*residentes*) sino por la suma de éstos y de la media ponderada anual de población turística, lo que aumentará lógicamente los servicios municipales con respecto de los municipios de población equivalente que no hayan sido declarados *Turísticos*⁹⁵⁰. Además, este precepto no limita la *ampliación* a los servicios municipales que tienen relación directa o indirecta con el fenómeno turístico, sino que la exige para todos y cada uno de los servicios recogidos en la legislación de régimen local, tanto en la estatal como en la autonómica, lo que viene a reconocer de forma implícita que la problemática asociada a los Municipios Turísticos no se puede solucionar desde una política que se centre exclusivamente en los aspectos meramente turísticos del municipio, sino que exige soluciones *globales* que tengan en cuenta todos los aspectos del municipio, tanto los que están relacionados con la actividad turística como los que afectan a la calidad de vida de la población residente, que es en definitiva la

⁹⁴⁹ Vid., por ejemplo, el artículo 3.1 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*.

⁹⁵⁰ Por ejemplo, un municipio con una población de derecho de quince mil habitantes podría llegar a los veinte mil si se contabiliza la población turística, estando de este modo obligado, en virtud del artículo 26.1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de Bases del Régimen Local*, a prestar los servicios públicos de *protección civil*, *prestación de servicios sociales*, *prevención y extinción de incendios* e *instalaciones deportivas de uso público*. Este incremento de servicios municipales va a repercutir negativamente en las arcas municipales, lo que intentará compensarse a través de los mecanismos de *compensación financiera* que seguidamente se analizarán.

que va a “soportar” la actividad turística del municipio en el que reside.

Además de los servicios municipales adicionales que obligatoriamente conllevará el aumento de población que este sistema de cómputo produce, el mismo precepto de la Ley catalana va a habilitar a los Municipios Turísticos de su ámbito territorial para que –siempre de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local– establezcan *otros* servicios públicos en función de sus necesidades, permitiéndose además su prestación “*estacional*” (únicamente durante los períodos en los que la población turística aumente en mayor proporción) e incluso con intensidad variable, aumentando en las épocas del año en las que se registre mayor afluencia turística y disminuyendo en las demás. Esta novedosa posibilidad entronca directamente con uno de los problemas esenciales de los Municipios Turísticos: su fuerte *estacionalidad*. Como se ha comentado ya, este tipo de municipios tienen una población que experimenta fuertes variaciones a lo largo de las diferentes épocas del año, siendo muy superior en la temporada turística, lo que provoca que el número de usuarios de sus servicios públicos también sea muy diferente dependiendo de la época del año que se tome como referencia. La consecuencia principal de esta situación va a ser que para el municipio no sea rentable mantener todo el año unos servicios públicos con una dimensión desproporcionada durante la mayor parte de él, pero necesaria en las épocas de mayor afluencia turística. Este problema pretende ser solucionado –al menos en parte– por la legislación catalana, permitiendo que el Municipio Turístico preste determinados servicios públicos no obligatorios (“*complementarios*”, según el propio texto de la Ley catalana) únicamente durante estos periodos, o que aumente su tamaño en los mismos. No se puede perder de vista que esto no será posible fácilmente en algunos de los servicios que presta el municipio⁹⁵¹, dado que su grado de *especialización* hacen difícil la contratación temporal, como en el caso de la seguridad ciudadana o la protección civil, los servicios sociales, la

⁹⁵¹ En el hipotético caso de que no fuesen *obligatorios* para el municipio en cuestión, lo que los excluiría de esta posibilidad.

prevención y extinción de incendios o el transporte colectivo urbano de viajeros. Más fácil será en el caso de limpieza de calles y playas, información turística, recogida de residuos...etc. A pesar de estas limitaciones, lo reseñable de este precepto es que va a introducir una nueva posibilidad que, aunque limitada, puede constituir una vía más para lograr compatibilizar la calidad de vida de la población residente con la actividad turística que se desarrolla en este tipo de municipios.

Sin embargo, y a pesar de sus innegables virtudes, este precepto puede ser objeto de un doble reproche. Por un lado, porque aumentar la conjunto de servicios mínimos que debe prestar obligatoriamente el municipio conlleva una serie de costes adicionales que la ya de por sí depauperada economía local tendrá muchas dificultades en afrontar, afectando de forma negativa a la calidad de los servicios públicos proporcionados por el Ente local. Y por otro lado, porque no es necesario que la legislación autonómica habilite a las Entidades locales para prestar servicios públicos a los que no están obligadas jurídicamente, ya que el listado de servicios públicos recogido por la legislación de régimen local es una regulación de “mínimos”, pudiendo “*El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias [...] promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.*” (art. 25.1 LRBRL). En ambos casos, la Administración autonómica deberá ser consciente del esfuerzo adicional realizado por estos Entes locales en pos del aumento de la calidad integral de su oferta turística, colaborando adecuadamente en su financiación.

Para terminar el análisis de los servicios turísticos que se adicionan de forma obligatoria a los Municipios Turísticos catalanes, debe hacerse referencia a la posibilidad recogida en el artículo 70.2 a) de la Ley, que atribuye a los “*consejos comarcales*” catalanes la competencia para “*Establecer y prestar los servicios mínimos inherentes a la condición de municipio turístico, en caso de dispensa o en los supuestos especiales establecidos por la legislación de régimen local*”. En este

supuesto los “*consejos comarcales*” crearán o prestarán –según el caso– cualquiera de los servicios inherentes a la condición de Municipio Turístico (que no son otros que los servicios “*mínimos*” y “*complementarios*” del artículo 19 de la Ley catalana que acaban de ser analizados), cuando éstos sean *dispensados* (vid. art. 26.2 LRBRL) o en los supuestos permitidos en la legislación de régimen local.

Pero el núcleo central de las consecuencias que se desprenden de la declaración de Municipio Turístico en la Comunidad Autónoma catalana se encuentra recogido en el artículo 20 de la Ley catalana, titulado “*otros efectos de la declaración de municipio turístico*” y que como se acaba de apuntar *supra* establece un listado de consecuencias: “1. *Los servicios mínimos a los que se refiere el artículo 19 tienen la consideración de prioritarios a efectos del Plan director de inversiones locales, de acuerdo con las bases de selección.*

2. *De acuerdo con lo que establecido por la legislación de haciendas locales, los municipios turísticos pueden establecer tributos o recargos específicos.*

3. *Los municipios turísticos pueden solicitar la declaración de un recurso como recurso turístico esencial. También pueden declarar e inventariar los recursos turísticos de interés local y disfrutar de los beneficios que se establezcan en favor de su promoción y protección.*

4. *Los municipios turísticos pueden establecer convenios con la Administración de la Generalidad, las diputaciones y los consejos comarcales para determinar las formas de cooperación y de coordinación y las técnicas de descentralización de competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos y, si procede, para establecerlos.*

5. *Los municipios turísticos y los sujetos turísticos que prestan en ellos sus servicios han de ser objeto de atención preferente en los siguientes ámbitos:*

a) *La elaboración de los planes y programas turísticos de las administraciones turísticas supramunicipales.*

b) *Las líneas y medidas de fomento económico establecidas por la Administración de la Generalidad, las diputaciones provinciales o los consejos comarcales.*

c) *La declaración de áreas o ámbitos de interés turístico en los que queden incluidos.*

d) *La declaración de recursos turísticos esenciales, salvo que se produzca automáticamente en virtud de la pertenencia del recurso a una de las categorías establecidas en el artículo 5.2.*

e) *Las actividades de la Administración de la Generalidad dirigidas a la promoción interior y exterior del turismo y al fomento de la imagen de Cataluña como oferta o marca turística global.*

f) *Las políticas de implantación o mejora de infraestructuras y servicios que incidan notoriamente en el turismo y sean impulsadas por los distintos departamentos de la Administración de la Generalidad”.*

El primero de estos efectos está referido a los servicios municipales denominados por el artículo 19 de la Ley catalana como servicios “*mínimos*” (párrafo primero letras a a g), y que deben ser prestados obligatoriamente por todos los municipios catalanes que hayan accedido al régimen jurídico del Municipio Turístico. Para la financiación de estos servicios públicos adicionales se prevé expresamente en este precepto que tales servicios gocen de una atención preferente en el “*Plan Director de Inversiones Locales*”⁹⁵², considerándose como “*prioritarios*”, de acuerdo con sus *bases de selección*, reconociendo así de forma implícita que los municipios turísticos van a soportar unos gastos en servicios públicos –sobre todo en los relacionados con este sector– muy superiores a los de los demás municipios si

⁹⁵² Sobre este plan *vid.* la Disposición Adicional Vigésimoprimer de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos de la generalidad de Cataluña para el año 2001.

pretenden prestarlos en un nivel de calidad aceptable que permita mantener la competitividad del municipio en cuestión, algo que necesariamente incrementa el gasto municipal en este apartado presupuestario.

El segundo efecto se remite a la legislación de Haciendas Locales, de acuerdo con la cual los Municipios Turísticos catalanes se encuentran habilitados para establecer “*tributos*” o “*recargos específicos*”. El actual sistema de financiación municipal será analizado en un epígrafe específico *infra*, a cuyo estudio pormenorizado será necesario remitirse en este momento.

El tercero de los efectos previstos por el artículo 20 de la ley catalana consiste en la posibilidad de que los Municipios Turísticos puedan *solicitar* la declaración de uno de sus recursos turísticos como “*recurso turístico esencial*”, con las consecuencias que tal declaración lleva implícitas. Como regla general, la declaración de tales recursos corresponde a la Administración autonómica catalana (art. 67.1 *e*) y la iniciativa para esta solicitud corresponde a los propios municipios catalanes en virtud del artículo 68 *b*). Por esta razón no se entiende que el artículo 20 atribuya a los Municipios Turísticos la capacidad de solicitar la declaración de un recurso turístico como “*esencial*” cuando ya lo prevé el artículo 68 de la misma Ley, de manera general, para todos los municipios catalanes⁹⁵³. Lo mismo ocurre con la segunda previsión de este precepto, que va a permitir a los Municipios Turísticos declarar e inventariar los denominados “*recursos turísticos de interés local*”. El artículo 68 *b*) de la Ley catalana ya atribuye a los municipios de esta Comunidad Autónoma la potestad de declarar este tipo de recursos, lo mismo que hace el artículo 6.2 de esta misma Ley, al indicar que “*La declaración y la gestión de los recursos turísticos de interés local corresponde a los entes locales, de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente Ley*”. Por esto tampoco se entiende que se atribuya de manera expresa a los municipios declarados

⁹⁵³ Dispone el artículo 68 b) de la Ley catalana que corresponderá a los ayuntamientos “*La declaración de los recursos turísticos de interés local y, si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales*”.

Turísticos la potestad para declarar los *recursos turísticos de interés local*, cuando la propia Ley lo permite de forma general para cualquier municipio⁹⁵⁴. Por lo que se refiere a la posibilidad de inventariar este tipo de recursos, nada dispone la Ley, por lo que en este caso sí se trata de una aportación original a las competencias de este tipo de municipios⁹⁵⁵. Por último, este precepto permite que los Municipios Turísticos catalanes disfruten de los beneficios que se establezcan a favor de su *promoción y protección*.

El cuarto efecto derivado de la declaración de Municipios Turísticos es uno de los más importantes: la posibilidad de concluir *convenios de colaboración* entre éstos y la Administración de la *Generalidad*, las *Diputaciones Provinciales* y los *Consejos Comarcales*. Al igual que ocurría con el caso andaluz y ocurre en el valenciano⁹⁵⁶, una de las consecuencias de la declaración de Municipios Turísticos es la suscripción de convenios de colaboración interadministrativos a través de los que se tratará de formalizar el régimen jurídico de estos municipios, mediante una negociación –*bilateral o multilateral*– entre las diferentes Administraciones públicas con competencias turísticas en el ámbito de la Comunidad Autónoma. En este caso la conclusión de convenios de colaboración tampoco se establece como una obligación, sino únicamente como una posibilidad⁹⁵⁷, como indica el texto de este artículo, al disponer que estas Administraciones públicas “*podrán*” establecer convenios, y no que deberán hacerlo obligatoriamente. La finalidad de estos convenios, en palabras de la Ley catalana, es la determinación de las formas de “*cooperación*” y de “*colaboración*”, así como las

⁹⁵⁴ En relación a este tipo de recursos, indica el artículo 10.2 de la Ley catalana que “*La declaración de un bien, una manifestación, una actividad, un establecimiento o un servicio como recurso turístico de interés local o como recurso turístico potencial conlleva que se le aplique el régimen jurídico determinado en la presente Ley y que pueda acceder a las medidas de promoción y protección preferentes que se establezcan en cada caso*”.

⁹⁵⁵ Sin embargo, para el caso de los recursos turísticos “esenciales” sí que se prevé su inventario en el artículo 10.1 de la Ley catalana, que establece que “Los recursos turísticos que sean declarados esenciales tienen que ser objeto de inventario, de acuerdo con lo que disponen la presente Ley y las normas reglamentarias que la desarrollan”. Esta previsión se desarrolla en la *Disposición Adicional Segunda* de esta misma norma, correspondiendo tal función al “*departamento competente en materia de turismo*”

⁹⁵⁶ Se verá *infra*.

⁹⁵⁷ Como ocurre en el caso andaluz: *Vid.* art. 8 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, sobre *Normas Regulatorias del Turismo en Andalucía*.

“*técnicas de descentralización*” de las competencias que se consideren necesarias para prestar los servicios municipales *específicos* imprescindibles, o directamente para establecerlos *ex novo*.

En lo que se refiere a la *coordinación y colaboración* entre ambas Administraciones, éstas suelen articularse a través de diferentes técnicas como la creación de órganos de composición mixta, el intercambio de funcionarios y técnicos entre ambas Administraciones –normalmente desde la Administración superior a la inferior, por su plantilla habitualmente más extensa y especializada–; la planificación conjunta de sus actividades, el auxilio en actividades como la promoción o el fomento del sector o el traspaso de medios económicos para poder sufragar los diversos gastos asociados a la actividad turística. Más original es el último inciso de este número, que va a permitir que –a través de los convenios de colaboración interadministrativos– se utilicen las técnicas de descentralización administrativa de competencias que permitan a los Municipios Turísticos prestar adecuadamente los servicios con incidencia en el sector turístico o, si no existiese alguno de éstos, crearlo⁹⁵⁸. De este modo se va a procurar que los Municipios Turísticos catalanes posean tanto los medios económicos⁹⁵⁹ como las competencias necesarias para poder establecer y gestionar en condiciones adecuadas los diferentes servicios públicos municipales vinculados de una forma directa o indirecta con el sector turístico.

El quinto de los efectos previstos en la Ley catalana es el que afecta a una mayor variedad de aspectos relacionados con el turismo, ya que según este precepto los Municipios Turísticos –y los “*sujetos turísticos*” que prestan en ellos sus servicios– deberán ser objeto de una “*atención preferente*” en una serie de ámbitos vinculados con la actividad turística. Resulta también bastante original que la Ley catalana no se ocupe en este precepto

⁹⁵⁸ Sobre estas técnicas *vid.* el *Capítulo Primero* del *Título II* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

⁹⁵⁹ Aunque no se haga referencia expresa a la financiación de los Municipios Turísticos en este precepto, el auxilio financiero es una de las técnicas habituales de colaboración interadministrativa, por lo nada obsta en principio para que se negocie en el seno de estos convenios.

únicamente de los Municipios Turísticos, sino que también lo haga de los *sujetos turísticos* que presten sus servicios en tales municipios⁹⁶⁰, por lo que esta norma va a ocuparse tanto del sector público como del privado, uniendo en cierto modo sus destinos en aras de un aumento *general* de la calidad tanto de los servicios públicos como del sector terciario que actúa en estos municipios, lo cual repercutirá en los usuarios turísticos, que son, en definitiva, los destinatarios últimos de estas medidas.

El primero de los ámbitos que deberá mostrar una “*atención preferente*” hacia los Municipios Turísticos será la elaboración de *planes y programas* turísticos confeccionados por las Administraciones turísticas supramunicipales. Estos instrumentos de planificación se encuentran recogidos en esta Ley, de forma dispersa a lo largo de su articulado. Entre éstos se pueden citar el ya comentado “*Plan de Turismo de Cataluña*”, aprobado por la Administración de la Generalidad catalana y en el que colaboran los municipios de esta Comunidad Autónoma, sus *Consejos Comarcales* y las *Diputaciones Provinciales* (arts. 67.1 d, 68 h, 70 h y 71.1 e de la Ley catalana); o la *planificación* de los recursos turísticos de esta Comunidad (art. 9).

El siguiente *ámbito* es el relativo a la financiación de los Municipios Turísticos, ya que se exige que las “*líneas y medidas de fomento económico*”, tanto de la Administración de la Generalidad como de *Diputaciones Provinciales* y *Consejos Comarcales* catalanes, muestren una atención preferente por estos municipios, que se traducirá previsiblemente en un aumento del presupuesto destinado a éstos y en una preferencia en el reparto de fondos. Como se sabe no es la primera vez que la legislación catalana sobre Municipios Turísticos se refiere a su financiación,

⁹⁶⁰ Para la Ley catalana serán “*sujetos turísticos* “[...] *el conjunto de personas físicas o jurídicas que, como prestadoras de servicios, promotoras del desarrollo del sector o de actividades concretas, trabajadoras o usuarias, tienen una relación directa con el sector turístico*” (art. 2 b). Sin embargo, con posterioridad, en la misma norma, va a incluir dentro del concepto “*sujeto turístico*” tanto a los prestadores de servicios turísticos como a los usuarios turísticos o turistas, ya que dentro de su *Título Tercero* (“*de los Sujetos Turísticos*”, arts. 29 a 65) se va a incluir tanto a los *usuarios turísticos* (Capítulo I) como las *empresas y los establecimientos turísticos* (Capítulo II), las *empresas turísticas de alojamiento* (Capítulo III), las *empresas turísticas de restauración* (Capítulo IV), las *empresas turísticas de mediación* (Capítulo V), las *empresas turísticas de servicios complementarios* (Capítulo VI) y las *profesiones turísticas* (Capítulo VII).

ya que se ha visto como en el propio artículo 20.1 de esta Ley se ha aludido al “*Plan Director de Inversiones Locales*”, a la posibilidad de establecer tributos y recargos específicos o a la capacidad para disfrutar de los beneficios que a favor de la protección y promoción de los recursos turísticos existentes en su territorio se establezcan. Esta reiteración de fórmulas de financiación en la normativa catalana no es ni mucho menos casual, sino que intenta poner fin al principal problema que de forma inmediata tienen los Municipios Turísticos en todo el territorio nacional: la insuficiencia de recursos para mantener los servicios municipales. Ante este problema –que se ha referido en numerosas ocasiones– el legislador catalán intenta instaurar todas las vías posibles para procurar asegurarles una cantidad suficiente de recursos, en previsión de que no todas lleguen a ser efectivas, o no lo sean al mismo tiempo. Sin embargo, el hecho de que en el epígrafe dedicado a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración entre la Administración autonómica y los Municipios Turísticos (4º) no se haga referencia expresa a la financiación de los servicios prestados por estos y sí en los demás epígrafes puede hacer pensar que el legislador catalán considera que los convenios de colaboración interadministrativos no son la vía adecuada para este menester, y por eso instituye otros mecanismos para hacerles llegar la ayuda económica. Esta y otras incertidumbres no serán resueltas de forma concluyente hasta la conclusión efectiva de dichos convenios, que a día de hoy todavía no se ha producido.

El siguiente apartado obliga a que la delimitación de *áreas* o *ámbitos de interés turístico* tenga una especial consideración con respecto a los Municipios Turísticos que queden incluidos en su ámbito. Las “*declaraciones de interés turístico*” están recogidas en el *Capítulo IV* (arts. 23 a 26) de esta Ley y serán analizadas *infra*. Por ahora solamente señalar que estas declaraciones se van a dividir en “*Municipios de Interés Turístico*”; “*Lugares, Bienes y Servicios de Interés Turístico*”; “*Comarcas de Interés Turístico*” y “*Denominaciones de Ámbito Supramunicipal o Intercomarcal*”.

La letra *d*) del artículo 20.5 de la Ley catalana versa sobre los *recursos turísticos esenciales*, que ya han sido analizados con anterioridad, y en cuya declaración debe mostrarse una atención preferente por la figura de los Municipios Turísticos. Existe, por tanto, una “*doble interacción*” entre los Municipios Turísticos y los recursos turísticos esenciales ya que, por un lado, podrán tener la consideración de Municipio Turístico aquellos municipios en cuyo ámbito geográfico exista un área territorial calificada como recurso turístico *esencial* (art. 18.1 *b* de la Ley catalana) y, por otro lado, los municipios que hayan sido declarados Turísticos podrán solicitar la declaración de un recurso como *recurso turístico esencial* (art. 20.3) y en dicha declaración deberá mostrarse una *atención preferente* por los Municipios Turísticos que queden incluidos en su ámbito territorial (art. 20.5 *d*). La excepción a este *juego* lo establece de forma expresa el propio artículo 20.5 *d*), al excluir de esta obligación a las declaraciones de recursos turísticos esenciales realizadas de forma “*automática*”, por pertenecer el recurso en cuestión a alguna de las categorías recogidas en el artículo 5.2 de esta Ley. Estas categorías hacen referencia –como se vio– a los bienes culturales o naturales objeto de protección oficial, como por ejemplo los bienes que formen parte del patrimonio histórico-artístico, los espacios de interés natural, los museos de interés nacional, el litoral...*etc*. Es comprensible que en estos casos no se tenga que mostrar obligatoriamente una *atención preferente* por los Municipios Turísticos a los que puedan afectar, ya que estas declaraciones se hacen en base a su propia legislación sectorial específica, sin tener en cuenta –*a priori*– el fenómeno turístico (sino el cultural, el artístico, el histórico, el arqueológico, el medioambiental...*etc*).

El siguiente ámbito del artículo 20.5 de la Ley catalana se centra en la actividad de la Generalidad dirigida a la promoción *interior* y *exterior* del turismo y al fomento de la imagen de Cataluña como “*oferta*” o “*marca turística global*”. En ambos casos tendrá que prestarse una atención preferente a la figura del Municipio Turístico. Ya se comentó como el legislador catalán había considerado la declaración de Municipios Turísticos como

parte de su estrategia de *promoción* del turismo catalán⁹⁶¹, por lo que resulta totalmente lógico que en este tipo de actividades promocionales se preste una atención privilegiada a esta figura. Por lo que respecta a la promoción del turismo, la Ley catalana atribuye competencias sobre esta materia de manera general a la Administración de la Generalidad catalana (art. 67.1 *a*) y –circunscrita a sus respectivos ámbitos territoriales– a los municipios (art. 68 *b*), las comarcas (art. 70. 1 *d*) y las provincias (art. 71.1 *b*). Entre los instrumentos de promoción recogidos en la Ley⁹⁶² destacan el “*Plan de Turismo de Cataluña*” (vid. art. 27.2) y la “*Red de Oficinas de Turismo de Cataluña*” (art. 72), integrada por las oficinas de turismo de la Administración de la Generalidad, de las *Comarcas de Interés Turístico* y de los Municipios Turísticos, además de por cualesquiera otras oficinas turísticas, públicas o privadas, que se adhieran voluntariamente a la *Red*. Por lo que respecta a la imagen de Cataluña como “*oferta o marca turística global*”, indica el artículo 28 de la Ley catalana (titulado “*Cataluña como marca turística*”) que “*En la promoción de los recursos turísticos ha de fomentarse la proyección interior y exterior de Cataluña como oferta o marca turística global que integra y respeta las demás marcas catalanas*” y que “*En ejercicio de las funciones de coordinación que le corresponden [...] la Administración de la Generalidad puede declarar obligatoria la inclusión del nombre «Cataluña» y de los logotipos y los eslóganes que se determinen en las campañas de promoción impulsadas por las demás administraciones turísticas de Cataluña*”⁹⁶³. Por lo que respecta a la promoción exterior del turismo⁹⁶⁴, ésta se va a articular mediante la figura de las “*Comunidades Catalanas en el Exterior*” (art. 76). Establece este precepto que “*Las entidades representativas de las comunidades catalanas del exterior tienen la consideración de vehículo regular y marco preferente de relación entre los miembros de dichas*

⁹⁶¹ Vid. Preámbulo de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

⁹⁶² Vid. artículo 27 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

⁹⁶³ Además, el artículo 26.1 de la Ley catalana (“*denominaciones de ámbito supramunicipal o comarcal*”) establece que “*Mediante las denominaciones de ámbito supramunicipal o intercomarcal puede reconocerse la existencia de ámbitos territoriales que, por sus características, recursos o atractivos turísticos comunes, exijan o recomienden una promoción turística unitaria*”.

⁹⁶⁴ Sobre la problemática vinculada a la promoción exterior del turismo vid. el epígrafe dedicado al reparto constitucional de competencias en materia turística, en el capítulo introductorio de este trabajo.

comunidades y las administraciones turísticas de Cataluña”, garantizándoles la posibilidad de firmar *convenios de colaboración* con la Administración de la Generalidad catalana para que puedan ejercer la *representación* de esta Comunidad Autónoma y *prestar los servicios o cumplir las funciones* que les sean delegadas por ésta en materia de promoción turística de Cataluña (art. 76.2)⁹⁶⁵.

El último de los ámbitos a los que hace referencia el artículo 20.5 de la Ley catalana versa sobre las diferentes políticas de implantación o mejora de las infraestructuras y servicios que incidan, de manera *notoria*, en la actividad turística y que además sean *impulsados* por los distintos Departamentos de la Generalidad catalana, pudiendo tratarse –por lo tanto– de órganos ajenos al ámbito turístico en sentido estricto (sectores como la industria, las carreteras, costas, medio ambiente, urbanismo, seguridad ciudadana...etc) pero cuya actividad posee una incidencia trascendental para esta actividad. Resulta evidente que las políticas que pretendan elevar la calidad de las infraestructuras y servicios públicos vinculados a la actividad turística deben prestar una atención preferente a una figura de tanta trascendencia para el sector como son los Municipios Turísticos. Se torna de nuevo aquí al principal problema que sufren los Municipios Turísticos, que no es otro que el descenso en la calidad de sus servicios turísticos como consecuencia de la afluencia masiva de visitantes. Cualquier política turística que tenga el objetivo de mantener la competitividad de su oferta turística obligatoriamente deberá solucionar este problema, instaurando mecanismos que permitan a los Municipios Turísticos prestar sus servicios públicos con un nivel de calidad adecuado. Esto puede hacerse transfiriendo directamente recursos económicos adicionales a los Municipios Turísticos, pero también de la forma recogida en este precepto: procurando que las diferentes políticas de implantación

⁹⁶⁵ Además, indica el último número de este artículo que “*La participación de representantes de las entidades catalanas del exterior en los entes y los órganos turísticos de la Administración de la Generalidad se realiza, de acuerdo con lo establecido por reglamento, a través de los representantes escogidos como miembros del Consejo Asesor de las Comunidades Catalanas del Exterior, o del órgano que lo sustituya*”.

y mejora de infraestructuras y servicios con trascendencia turística incidan de modo especial en esta clase de municipios.

4. El procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos.

En lo que respecta al *procedimiento* a seguir para la declaración de la figura de Municipio Turístico en la Comunidad Autónoma catalana, el artículo 21 de la Ley 13/2002 establece que “1. *Los municipios interesados en obtener la declaración de municipio turístico deben solicitarlo al departamento competente en materia de turismo, que ha de requerir los informes que considere necesarios, entre los cuales ha de haber un informe del departamento competente en materia de administración local, y someter el expediente a la consideración del Gobierno, correspondiendo a éste acordar la declaración.*

2. Han de determinarse por reglamento el procedimiento y los informes necesarios para la aprobación de la declaración de municipio turístico, ateniéndose a lo establecido por el apartado 1”.

Para empezar con el análisis de este procedimiento resulta conveniente recordar que la capacidad para la declaración de Municipios Turísticos es competencia de la Administración de la Generalidad catalana, en virtud del artículo 67.1 e)⁹⁶⁶, pero la iniciativa va a corresponder a los propios municipios interesados en obtener tal calificación. Establece el artículo 21 de la Ley catalana que los municipios que se encuentren en esta situación dirijan su solicitud al Departamento de la Generalidad con

⁹⁶⁶ Dispone este artículo de la Ley catalana que corresponderán a la Administración de la Generalidad “[...] e) *La declaración de los recursos turísticos esenciales, la declaración de los municipios turísticos, la declaración de áreas, bienes o servicios de interés turístico y la creación y la definición de las denominaciones geoturísticas*”.

competencias en materia de turismo, en este caso *Departamento de Comercio, Turismo y Consumo* de la Generalidad de Cataluña. Con posterioridad, este Departamento deberá recabar una serie de *informes* –aquellos que *considerare necesarios*– con la finalidad de conocer la idoneidad del candidato a ser declarado Municipio Turístico. Entre estos informes solamente hay uno obligatorio: el del Departamento de la Generalidad competente en materia de *administración local*⁹⁶⁷. Una vez evacuados los informes pertinentes, el paso siguiente –y último– será trasladar el expediente al Gobierno catalán, que lo valorará y decidirá sobre la concesión de este régimen jurídico.

Analizando las breves referencias que en esta Ley se hace al procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Autónoma catalana, se van a destacar los *elementos clave* que cualquier desarrollo reglamentario va a tener que respetar de forma obligatoria. En primer lugar la solicitud corresponderá en todo caso a los municipios interesados, sin que se permita –en principio– que otra Administración pública pueda suplantar la voluntad de los Entes municipales y solicitar su declaración como Municipios Turísticos. En segundo lugar la tramitación corresponderá al Departamento de la Administración de la Generalidad competente en materia de turismo –sin perjuicio de la intervención de otros Departamentos u órganos con competencias relacionadas con el turismo– que deberá recabar la colaboración de los demás Departamentos a través de la emisión de informes, entre los que solamente uno es imprescindible: el del Departamento de la Generalidad con competencias en materia de administración local. En tercer lugar la decisión final sobre el procedimiento corresponderá al Gobierno de esta Comunidad Autónoma. Estas tres *bases* deberán respetarse, en cualquier caso, por el desarrollo reglamentario al que se refiere el número segundo del artículo 21 de la Ley catalana. Aunque escueta, la regulación legal del procedimiento para la declaración de municipios turísticos catalanes contiene los elementos básicos necesarios para su correcta conclusión.

⁹⁶⁷ Actualmente es el *Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas* de la Generalidad de Cataluña.

5. Pérdida de la condición de Municipio Turístico.

Para finalizar, la condición de Municipio Turístico también puede perderse en la Comunidad Autónoma catalana, poniendo fin al disfrute del régimen jurídico *especial* que tal declaración comporta. De este extremo se ocupa el artículo 22 de la Ley catalana, que establece que “1. *La pérdida de la condición de municipio turístico se produce en los siguientes supuestos:*

a) *Si lo solicita el ayuntamiento interesado.*

b) *Si dejan de darse las circunstancias que la motivaron.*

c) *Si el ayuntamiento no presta los servicios mínimos inherentes a la condición de municipio turístico.*

2. *Corresponde al Gobierno declarar la pérdida de la condición de municipio turístico, una vez oído, en los supuestos b y c del apartado 1, el ayuntamiento afectado”.*

Como en el caso andaluz⁹⁶⁸, los municipios catalanes también pueden poner fin de manera voluntaria a su sujeción al régimen jurídico del Municipio Turístico, sin ningún tipo de requisito o condición para ello. En este aspecto la regulación catalana se separa de la andaluza, que –como se vio– exigía para poner fin a este régimen una solicitud del Alcalde del Ayuntamiento, previo acuerdo del Pleno del mismo adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación municipal⁹⁶⁹. Además, también se establecía un pequeño procedimiento en virtud del cual la *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte* debía remitir el expediente a la *Dirección General de Planificación Turística* para que ésta comprobase su adecuación al Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, dándose traslado posteriormente al titular

⁹⁶⁸ Artículo 17.1 d) del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*.

⁹⁶⁹ Artículo 4.3 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*.

de esta Consejería para que adoptase la resolución por la que se dejaba sin efecto la declaración de Municipio Turístico⁹⁷⁰.

Los dos supuestos siguientes –cese de las circunstancias que motivaron su declaración y dejadez municipal en el cumplimiento de los servicios *mínimos* inherentes a su condición de municipio turístico– coinciden fundamentalmente con las tres primeras letras del artículo 17.1 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*: pérdida de los *requisitos previos* exigidos para su declaración, variación sustancial de las circunstancias y de los *elementos de valoración* tenidos en cuenta para su declaración, y grave incumplimiento por parte del municipio de las obligaciones asumidas en los convenios de los que forme parte. En el caso catalán va a corresponder al Gobierno de la Generalidad declarar la pérdida de la condición de Municipio Turístico, sin más trámite que la audiencia previa de los Ayuntamientos afectados. Por el contrario, en el caso andaluz los casos de pérdida no voluntaria de la condición de Municipios Turísticos se instrumentaban a través de un procedimiento relativamente complejo, que coincidía sustancialmente con el establecido para su declaración⁹⁷¹. En este sentido, la legislación catalana es menos formal y garantista que su homóloga andaluza.

⁹⁷⁰ Artículo 17.1 d) del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*. Se prevé también en este mismo artículo que en el caso de que tal resolución no sea comunicada al municipio en el plazo de un mes, éste podrá entender estimada su solicitud.

⁹⁷¹ El artículo 17.2 párrafo segundo del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, indica que en estos supuestos el procedimiento se tramitará, como se vio, de acuerdo con las *Secciones Segunda y Tercera del Capítulo II* de este Decreto. El *Capítulo II* recoge el procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos, habiéndose prescindido para la pérdida de tal condición de su *Sección Primera*, que está dedicada a la iniciación del procedimiento (solicitud y documentación) y que como se comprenderá fácilmente no es necesario repetir en este caso.

6. La Disposición Adicional Tercera.

La *Disposición Adicional Tercera* de la Ley catalana⁹⁷² comienza por demorar la declaración de Municipios Turísticos hasta que se produzca el desarrollo reglamentario de los preceptos necesarios para dicha declaración, como señala expresamente su primer número: “*Una vez aprobadas las disposiciones reglamentarias y previa solicitud de los ayuntamientos interesados, el departamento competente en materia de turismo puede iniciar los trámites para la declaración de municipios turísticos y para las demás declaraciones turísticas contenidas en el título II de la presente Ley. En consecuencia, se suspenden las declaraciones realizadas hasta el desarrollo reglamentario preceptivo*”. Hasta que el reglamento que desarrolle la legislación catalana sobre Municipios Turísticos no haya sido aprobado no podrá comenzar la declaración de éstos, con las consecuencias que ello supone para otras previsiones de la Ley, como por ejemplo para el contenido del “*Plan de Turismo de Cataluña*”, que como se vio *supra* debía contener una “*enumeración*” de los Municipios Turísticos declarados en esta Comunidad Autónoma.

Esto vendría a reconocer de manera implícita que la regulación contenida en la Ley 13/2002, de 21 de junio, *de Turismo de Cataluña*, relativa a los Municipios Turísticos es una regulación de *mínimos*, que no tiene validez en sí misma fuera de su función como modelo para el desarrollo reglamentario a realizar con posterioridad por el Poder Ejecutivo catalán. Se trata por tanto de una regulación *de bases*, que si bien no posee utilidad por sí misma para la declaración de Municipios Turísticos, sí que la tiene como *marco* para el posterior desarrollo reglamentario, desarrollo que sí tendrá virtualidad práctica para este tipo de declaraciones, y que en ningún caso habrá podido salirse de los límites establecidos por la Ley. En definitiva, la regulación legal

⁹⁷² En su redacción actual, que es obra de la Ley 48/2004, de 16 de julio, *de medidas fiscales y administrativas*, que modificó sus apartados 1 y 2.

del Municipio Turístico no va a tener una eficacia *inmediata* para su declaración, pero sí *mediata*⁹⁷³.

Asimismo, esta *Disposición Adicional* prevé la realización de un “*mapa turístico de Cataluña*”, donde aparezcan recogidos, además de los Municipios Turísticos, las demás áreas territoriales de carácter turístico, integrándose en el “*Plan de Turismo de Cataluña*”: “*En el plazo de tres años a contar de la entrada en vigor de la presente Ley, el departamento competente en materia de turismo debe elaborar un mapa turístico de Cataluña*⁹⁷⁴, en el cual deben constar los municipios, comarcas y demás áreas territoriales de carácter turístico. El mapa debe incluirse en el *Plan de turismo de Cataluña*”⁹⁷⁵. Efectivamente, el “Plan Estratégico de Turismo de Cataluña (2005-2010)” recoge dentro de su *Programa 2* (“Fomento e integración de los productos turísticos”) la *propuesta de actuación 2.1: Elaboración del Mapa Nacional de la oferta y de los productos turísticos*. Como advierte esta propuesta, la existencia de un gran número de atractivos y recursos turísticos en Cataluña y su heterogeneidad hacen difícil elaborar una visión integradora de las capacidades y deficiencias turísticas, actuales y futuras, de un territorio en concreto. Por otro lado, se ha demostrado que en muchos casos los inventarios exhaustivos de recursos y atractivos turísticos generan confusión y dificultades prácticas a la hora de planificar y desarrollar productos y actividades turísticas. Por esta razón, el Plan Estratégico de Turismo de Cataluña reclama la elaboración de un mapa territorial de ámbito autonómico (“nacional” en la terminología del Plan) que constituya una recopilación priorizada de los principales elementos de atracción turística de cada territorio concreto, con su correspondiente base de datos georeferenciados, y que permita evaluar su nivel de desarrollo, así

⁹⁷³ Este juego ley-reglamento es común a cualquier desarrollo reglamentario, pero no hay que perder de vista que en este caso la regulación catalana va más allá, impidiendo la utilización del contenido de la Ley hasta que no haya tenido lugar su desarrollo reglamentario.

⁹⁷⁴ Este plazo es reiterado por la *Disposición Adicional Cuarta* de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña* (en su redacción actual, obra de la Ley 48/2004, de 16 de julio, de *medidas fiscales y administrativas*), que dispone que “*El Plan de turismo de Cataluña debe redactarse en el plazo de tres años a contar de la entrada en vigor de la presente Ley.*”

⁹⁷⁵ En este sentido, ya se ha visto como el “*Plan de Turismo de Cataluña*” contendrá “*La enumeración de los municipios turísticos y de las áreas o zonas de interés turístico y la evaluación de su incidencia en la oferta turística general*” (art. 14 f).

como sus deficiencias y oportunidades⁹⁷⁶. Esta metodología permitirá identificar qué actuaciones resultan prioritarias, al tiempo que potencia la coordinación y colaboración para la dinamización de la oferta turística catalana, así como de su promoción y comercialización. Los agentes encargados de la confección de este *mapa turístico* serán el Departamento de Comercio, Turismo y Consumo –como principal impulsor del proyecto–, otros Departamentos de la Generalidad de Cataluña –que colaborarán con el diseño y aportarán contenidos al mapa–, y por su puesto las Administraciones locales, tanto por su relación con los atractivos y recursos existentes como por su capacidad para identificar aquello que el visitante demanda del destino turístico. La valoración de esta *propuesta de actuación* es, tanto en su *importancia* como en su *prioridad*, “alta”⁹⁷⁷. Por desgracia, este *mapa* aún no ha sido elaborado.

La *Disposición Adicional Tercera* de la Ley catalana termina permitiendo al Gobierno de la Generalidad la creación de un “*reglamento tipo*” para los Municipios Turísticos, “[...] *previa participación de las entidades de municipios más representativas* [...]”, siendo un reglamento que podrán “[...] *adoptarlo íntegramente o bien adecuarlo a sus peculiaridades y necesidades*”. La finalidad de este reglamento no es otra que la de facilitar a los municipios catalanes declarados *Turísticos* la organización de sus actividades gracias a un esquema de funcionamiento predeterminado, pensando fundamentalmente en aquellos municipios de menores dimensiones y, en consecuencia, menor capacidad creativa. De este modo, los Municipios Turísticos catalanes que no puedan –o no deseen– crear su propia norma organizativa podrán acogerse a éste reglamento *tipo*, con la *garantía* de haber sido creado por el Gobierno de la Generalidad y en el que han participado las Entidades municipales más representativas. Y todo ello sin perder su *singularidad* como Entidad municipal, ya que este precepto les da la opción de

⁹⁷⁶ En concordancia con el *Programa 3* de este Plan: *Identificación y potenciación de las características diferenciales de la oferta turística catalana*.

⁹⁷⁷ A diferencia de lo que ocurría con la mejora de las condiciones de financiación de los destinos turísticos como destino de calidad (*propuesta de actuación* 9.4), que gozaba de una *importancia* “alta” pero de una *prioridad* solamente “media”.

adoptarlo íntegramente o adecuarlo a sus “*peculiaridades*” y “*necesidades*” concretas. Con esta previsión el legislador catalán se asegura, por un lado, cierta homogeneidad entre los diferentes Municipios Turísticos existentes en su territorio y, por el otro, el respeto a las peculiaridades de cada uno de ellos, creando un régimen jurídico fácilmente aprehensible por su relativa *similitud*, al mismo tiempo que *flexible* y *maleable* en función de las particularidades de cada municipio.

7. Las “Declaraciones de Interés Turístico”.

En los artículos 23 a 25 de la Ley catalana se regula una serie de figuras jurídicas consistentes en áreas territoriales de carácter marcadamente turístico, denominadas genéricamente “*Declaraciones de Interés Turístico*”⁹⁷⁸ y que podrían llegar a confundirse con la figura del Municipio Turístico debido a su parecida denominación, pero que, como se comprobará, se alejan completamente de las características y objetivos perseguidos con esta figura⁹⁷⁹. Estas “*declaraciones*” se dividen en “*Municipios de*

⁹⁷⁸ A las que hace referencia la *Disposición Adicional Tercera* de la Ley catalana, que acaba de ser analizada, al señalar en su segundo número que el “mapa turístico” habrá de recoger “[...] *los municipios, comarcas y demás áreas territoriales de carácter turístico* [...]”.

⁹⁷⁹ Sin embargo, considera FERNÁNDEZ RAMOS que “[...] *De este modo, la noción de MT ha sido diferente a la de Municipio o zona de “interés turístico”, esto es una zona con recursos y atractivos turísticos relevantes, figura ésta que nuestro ordenamiento se ordena ya en la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de centros y zonas de interés turístico nacional. Sin embargo, esta noción inicial adoptada desde la legislación de régimen local se ha desdibujado, al menos en parte, en la legislación turística. En efecto, aunque sigue primando la noción de MT como municipio de gran afluencia turística, con independencia de la importancia de sus recursos turísticos, se observa una tendencia en la legislación turística a introducir en la noción misma de MT o, al menos, en el proceso de valoración para la obtención de esta calificación, de elementos propios de lo que sería más bien un municipio de interés turístico: así la Ley de la Región de Murcia 11/1997 –art. 51.3– se refiere a la existencia de una “oferta turística local” que pueda justificar la calificación, o la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2– se refiere a la “relevancia de los recursos turísticos existentes” en el término municipal. Pero el caso más radical es el de la Ley de Cataluña 13/2002, la cual separándose del criterio antes señalado de la Ley 8/1987 Municipal y de Régimen Local, establece dos nociones diversas de MT: la tradicional basada en la afluencia de turistas– y una nueva: simplemente que el término municipal incluya un “recurso turístico esencial, en el sentido de la Ley 13/2002 –arts. 18.1 y 5– esto es un recurso con capacidad para generar las corrientes de turismo más relevantes de la Comunidad. De este modo se relativiza la tradicional distinción entre MT y Municipio de interés turístico. [...] En el caso de Andalucía, como el de*

Interés Turístico”; “*Lugares, Bienes y Servicios de Interés Turístico*”; y “*Comarcas de Interés Turístico*”.

Los “*Municipios de Interés Turístico*” están recogidos en el artículo 23 de la Ley catalana, definiéndolos como aquellos “[...] *municipios dentro de cuyo término municipal se halla ubicado un recurso turístico esencial [...]*”,⁹⁸⁰. Los *recursos turísticos esenciales* son –como se ha visto *supra*– aquéllos que tienen virtualidad, por sí mismos o en conjunción con otros, para atraer a las demandas turísticas de mayor relevancia, o bien aquellos bienes culturales o naturales que gozan de algún régimen de protección oficial y, en cualquier caso, el conjunto del litoral, haciéndose especial referencia a las playas, y el *dominio esquiabile*. Entre los primeros pueden encontrarse cualquier recurso turístico de importancia, de cualquier clase (*histórico, artístico, arqueológico, natural, etnográfico...etc*), siempre que no goce de alguno de los regímenes de protección establecidos en el número segundo del artículo 5 de la Ley catalana, en cuyo caso serán igualmente *recursos turísticos esenciales*, pero por este número y no por el primero. No hay diferencias *conceptuales* entre los recursos turísticos esenciales que han accedido a este régimen por la vía del artículo 5.1 y los que lo han hecho por la del 5.2: ambos son recursos turísticos *esenciales*, tienen el mismo régimen jurídico y producen las mismas consecuencias. La única diferencia está en que la Ley catalana considera que en el segundo

Galicia o el de la Comunidad Valenciana, aún se mantiene en sus líneas fundamentales la concepción tradicional de MT, con alguna matización [...]. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...*Op.cit.*, pág. 56.

⁹⁸⁰ Como se comentó *supra*, aunque es conveniente repetirlo aquí para mayor comodidad del lector, la Ley catalana define el “*recurso turístico esencial*” en su artículo 5, indicando que “*1. Son recursos turísticos esenciales los recursos turísticos que, aisladamente o conjuntamente con otros, tienen la capacidad de generar las corrientes de turismo más relevantes y contribuyen a reforzar la realidad de Cataluña como marca turística global y a promocionar el país como destino turístico. 2. De acuerdo con el apartado 1, tienen en todo caso la consideración de recurso turístico esencial los bienes culturales protegidos por declaraciones de organismos internacionales, los bienes culturales de interés nacional, los espacios de interés natural, los museos nacionales y de interés nacional, los centros recreativos turísticos y, globalmente considerados, el conjunto del litoral, especialmente las playas, y el dominio esquiabile. 3. Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Ley que les sean aplicables, los bienes mencionados en el apartado 2 se rigen por la respectiva legislación específica. 4. La calificación como recursos turísticos esenciales de recursos que no sean los especificados en el apartado 1 debe ajustarse al procedimiento establecido en la presente Ley y las disposiciones reglamentarias que la desarrollen. 5. La actividad turística relacionada con los recursos turísticos esenciales debe respetar los regímenes legales de protección especial a los que se hallen sometidos y debe contribuir a la preservación de sus valores culturales y ambientales*”.

caso (apartado segundo del artículo 5) la declaración se produce de forma *automática*⁹⁸¹, mientras que en el primero de ellos es necesario su declaración formal conforme a las previsiones de esta norma⁹⁸².

Su declaración corresponde a la Administración autonómica (competencia recogida de manera expresa en el artículo 67.1 *e*) de la Ley catalana), que atribuye a la Administración de la Generalidad, entre otras, competencia para “*la declaración de los recursos turísticos esenciales, la declaración de los municipios turísticos, la declaración de áreas, bienes o servicios de interés turístico y la creación y la definición de las denominaciones geoturísticas*”, pero la iniciativa para tal declaración corresponde a los propios municipios (*vid. art. 68 b*) y a las Comarcas catalanas (*vid. art. 70.1 a*) interesadas en tal declaración.

Además, como se recordará, estos recursos turísticos deben inventariarse, tal y como exige el artículo 10.1: “*Los recursos turísticos que sean declarados esenciales tienen que ser objeto de inventario, de acuerdo con lo que disponen la presente Ley y las normas reglamentarias que la desarrollan*”. La *Disposición Adicional Segunda* de la Ley catalana vuelve a incidir sobre esta obligación, indicando que “*1. El departamento competente en materia de turismo ha de inventariar los recursos turísticos esenciales definidos en el artículo 5 en el plazo de un año a*

⁹⁸¹ Así lo reconoce el artículo 20.5 *d*) de la Ley catalana, que habla de “[...] *La declaración de recursos turísticos esenciales, salvo que se produzca automáticamente en virtud de la pertenencia del recurso a una de las categorías establecidas en el artículo 5.2*”.

⁹⁸² Sin embargo, no se comprende muy bien la previsión que hace el artículo 5 en su apartado cuarto, al indicar que “*La calificación como recursos turísticos esenciales de recursos que no sean los especificados en el apartado 1 debe ajustarse al procedimiento establecido en la presente Ley y las disposiciones reglamentarias que la desarrollen*”, cuando en el apartado anterior dice que “*Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Ley que les sean aplicables, los bienes mencionados en el apartado 2 se rigen por la respectiva legislación específica*”. Parece lógico que los bienes del apartado segundo, que gozan de un régimen especial de protección al que han accedido por cuestiones ajenas a su potencialidad como recursos turísticos, accedan a este régimen de protección en virtud de su normativa específica (como por ejemplo la relativa al *patrimonio histórico-artístico* o la referente a los *espacios naturales protegidos*) y a partir de este momento sean considerados, sin más, recursos turísticos esenciales del artículo 5.2. No tiene sentido que este artículo sujete en su apartado cuarto tal calificación “[...] *al procedimiento establecido en la presente Ley y las disposiciones reglamentarias que la desarrollen* [...]” cuando, por un lado, la Ley catalana dice que esta declaración se produce *automáticamente* por la inclusión en los regímenes especiales de protección de la legislación sectorial (art. 20.5 *d*) y, por otro, el artículo 5.4 excluye expresamente a los recursos turísticos esenciales del apartado 1, que por su propia naturaleza sí que deberían ser calificados conforme a las previsiones de esta Ley y su normativa de desarrollo.

contar de la publicación de la presente Ley en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». Si los departamentos competentes en razón de la materia mantienen catálogos o inventarios de clases específicas de estos recursos, se entiende que la obligación de inventariarlos del departamento competente en materia de turismo queda satisfecha con la remisión expresa a los catálogos o inventarios indicados. 2. El inventario de los recursos turísticos esenciales debe establecer las categorías en que quedan agrupados estos recursos y sus características principales. En particular, debe constar la localización, la titularidad, la indicación de la normativa básica que les es aplicable, el motivo que fundamenta la inclusión en el inventario y, si procede, las ventajas de carácter económico o financiero establecidas en su favor por cualquier institución pública”. Estos recursos esenciales formarán parte, igualmente, del “Plan de Turismo de Cataluña”, tal como prevé expresamente la letra b) del artículo 14 de la Ley catalana⁹⁸³.

El único recurso turístico *esencial* individualizado de manera expresa en la Ley catalana son los “Paradores de Turismo”, ya que, como establece el número 2 de la *Disposición Adicional Primera*, “Los paradores de turismo situados en Cataluña tienen la consideración de recursos turísticos esenciales”. Se trata de establecimientos turísticos situados exclusivamente en inmuebles con un alto valor histórico-artístico, siendo esta circunstancia una de sus más importantes señas de identidad –además de la *calidad* de todos sus servicios–, por lo que en su mayoría gozan de algún tipo de régimen de protección especial en virtud de dicho valor⁹⁸⁴, lo que haría innecesaria esta mención ya que podrían acceder a la categoría de recurso turístico esencial de forma *automática*, en virtud del artículo 5.2 de esta Ley. Sin embargo, el legislador a preferido prescindir de cualquiera de las dos posibilidades que para poder acceder al régimen jurídico de los recursos turísticos esenciales recoge el artículo 5 de la Ley catalana y declararlo directamente *ex lege* recurso turístico esencial. Esto es en cierto

⁹⁸³ Dice este artículo que “El Plan de Turismo de Cataluña ha de contener [...] b) El inventario de los recursos turísticos esenciales [...]”.

⁹⁸⁴ Sobre este tema se puede consultar la bibliografía citada en el capítulo introductorio de este trabajo.

modo comprensible, ya que en aquellos casos en los que dichas instalaciones no gocen de un régimen de protección especial que les permita acceder de forma *automática* al régimen jurídico de los recursos turísticos esenciales, podría surgir la duda sobre si este recurso turístico tiene capacidad para generar las *corrientes de turismo más relevantes* o para contribuir a *reforzar la realidad de Cataluña como marca turística global* y a promocionar esta Comunidad Autónoma como destino turístico. Este eventual debate es el que pretende zanjar el legislador catalán declarando los *Paradores de Turismo* ubicados en Cataluña como recursos turísticos esenciales, sin posibilidad de discusión al respecto. Sin embargo, un municipio catalán en cuyo ámbito se sitúe un *Parador de Turismo* no podrá optar en principio, si no cumple con algún otro *requisito previo* de los establecidos en el artículo 18.1 de la Ley catalana, a su declaración como Municipio Turístico ya que, en virtud de su letra *b*), es necesario que en su término municipal exista un “*área territorial*” que haya sido calificada como recurso turístico esencial, y un *Parador de Turismo* es un inmueble (o conjunto de éstos), no un *área territorial*⁹⁸⁵.

Pero, además de los municipios que cuenten con esta clase de recursos turísticos en su ámbito territorial, el artículo 23.1 de la Ley catalana establece una segunda *vía* para acceder al régimen del *Municipio de Interés Turístico*, permitiendo “[...] *disfrutar de esta consideración [a] los municipios que no hayan solicitado la declaración de municipio turístico o no puedan solicitarla y los que, habiendo disfrutado de esta condición, la hayan perdido*”. En la primera situación se encontrarían aquellos municipios que, a pesar de cumplir con los requisitos que exige la legislación catalana para poder acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico, prefieren no estar incluidos en éste ya que, como se vio *supra*, tal declaración es absolutamente voluntaria (*vid.* art. 21.1) y el hecho de cumplir con las exigencias que establece la Ley no es motivo, por sí solo, para quedar sujeto a semejante régimen

⁹⁸⁵ Sí que lo serían, por ejemplo, un espacio natural protegido, una vía pecuaria, un conjunto monumental (Vg. el centro histórico del municipio), el litoral en su conjunto (o partes de este, como playas, calas, zonas de acantilados, marismas...etc) o el “*dominio esquiabile*”.

jurídico. La segunda situación vendría determina por todos aquellos municipios catalanes que no se encuentren en disposición de cumplir los requisitos que establece esta Ley para poder acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico. Por último, la tercera situación afectaría a todos aquellos municipios que, habiendo gozado de la declaración de Municipio Turístico, la hayan perdido con posterioridad, siendo en la actualidad municipios “normales”. En esta última situación no se distingue entre aquellos que hayan dejado de ser Municipios Turísticos por propia voluntad y aquellos en los que la pérdida de tal condición tiene la naturaleza de una *sanción* derivada del incumplimiento de los deberes inherentes a esta declaración.

La declaración de este tipo de municipios se realiza, al igual que ocurre con los Municipios Turísticos, a instancia del Ayuntamiento interesado, en virtud del procedimiento que se establezca reglamentariamente (pendiente aún). Las circunstancias determinantes de su concesión o denegación estarán directamente relacionadas con la apreciación que haga el órgano decisor del “[...] *número y la calidad de los servicios municipales, la existencia o no de una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña y los recursos turísticos del municipio*” (art. 23.2). Además, al igual que ocurre en el caso de los Municipios Turísticos, “*Los municipios de interés turístico han de ser objeto de especial atención entre las actividades de planificación y promoción establecidas por la Administración de la Generalidad*” (art. 23.3).

Se podría considerar que se está ante un tipo de municipio que guarda similitudes con el *Turístico*, pero cuyas exigencias y consecuencias son una *versión rebajada* de las que existen en el ámbito de los Municipios Turísticos. Tanto los requisitos como las consecuencias vinculadas a su declaración serían similares a las analizadas para el caso de los Municipios Turísticos, pero en ambos casos las *exigencias* son menores. Por lo que se refiere a los requisitos, se prescinde de cualquier referencia a la *población turística*, las viviendas en régimen de *segunda residencia*, el número de *pernoctaciones turísticas* o la existencia de áreas

territoriales calificadas como *recursos turísticos esenciales*, limitándose a valorar libremente –sin determinar ningún tipo de *varemo* o *límite mínimo*– los servicios públicos municipales, la existencia o no de una oficina de información turística adherida a la “*Red de Oficinas de Turismo de Cataluña*” y las características de sus recursos turísticos. Por lo que se refiere a las consecuencias de la declaración como *Municipio de Interés Turístico*, se va a prescindir igualmente de los servicios adicionales –“*mínimos*” y “*complementarios*”, como los denominaba el artículo 19 de esta Ley–, de su consideración como “*prioritarios*” por el *Plan Director de Inversiones Locales*, de la capacidad de establecer recargos específicos y tributos, de la posibilidad de solicitar la declaración de un *recurso turístico esencial*, de la facultad para concluir convenios interadministrativos de colaboración, o de ser considerados objeto de *atención preferente* en diversos ámbitos. El único efecto que la Ley catalana reserva para la declaración de un municipio como Municipio de Interés Turístico será el de “[...] *ser objeto de especial atención entre las actividades de planificación y promoción establecidas por la Administración de la Generalidad*”.

Una vez analizadas las principales características de esta figura se puede concluir que se trata de un municipio turístico con una importancia turística de *segundo orden* con respecto a los Municipios Turísticos catalanes⁹⁸⁶, tanto por los requisitos exigidos para acceder a su régimen jurídico como por las consecuencias de su declaración, limitadas estas últimas a una lacónica e inconcreta referencia a la “*especial atención*” en las actividades de planificación y promoción que lleve a cabo la

⁹⁸⁶ Este apelativo no se refiere a la importancia que pueda tener el municipio como destino turístico dentro de la Comunidad Autónoma catalana, ya que a este régimen no acceden únicamente aquellos municipios que no cumplan con los requisitos para tener la consideración de Municipio Turístico, sino que también pueden acceder a él aquéllos que voluntariamente prefieran la “*declaración de interés turístico*” al régimen del Municipio Turístico; o que habiendo gozado de este último hayan renunciado a él voluntariamente o lo hayan perdido por incumplir sus deberes. En estos últimos casos es evidente que los municipios tienen una importancia turística indiscutible (ya que cumplen con alguno de los requisitos del artículo 18 de la Ley catalana), por lo que la importancia como destino turístico no puede ser la circunstancia que divida a los municipios en “*Turísticos*” y “*de Interés Turístico*”. Su importancia turística “de segundo orden” no se refiere, por lo tanto, a su importancia objetiva como destino turístico, sino a la importancia que para la Administración de la Generalidad catalana van a tener estos municipios. Se trata evidentemente de un interés *de segundo grado* con respecto a los Municipios Turístico porque las consecuencias que se desprenden de su declaración también lo son.

Administración autonómica. Frente a unas consecuencias en su mayoría tasadas y predeterminadas en el caso de los Municipios Turísticos⁹⁸⁷, las consecuencias de la declaración de *Municipios de Interés Turístico* son indeterminadas y su cumplimiento va a depender –en tiempo y forma– casi exclusivamente de la buena voluntad de la Administración autonómica, por las dificultades con las que se va a encontrar cualquier municipio para la concreción práctica de una obligación de esta naturaleza en una eventual reclamación judicial.

Por su parte, el artículo 24 de la Ley catalana va a regular los denominados “*Lugares, Bienes y Servicios de Interés Turístico*”. La definición de “*lugar de interés turístico*” se establece en este mismo artículo (numero uno), al señalar que “*Tienen la consideración de lugar de interés turístico las zonas o partes de municipios donde se halla ubicado un recurso turístico esencial cuya explotación no implica a todo el municipio*”. Este es el caso de municipios con monumentos o conjuntos monumentales histórico-artísticos o naturales con una importancia tal que son susceptibles de generar las corrientes de turismo más importantes o de reforzar la realidad de Cataluña como marca turística global y promocionarla como destino turístico, pero cuya influencia queda limitada al lugar donde dicho recurso se ubique, sin extenderse a la totalidad del municipio en cuestión. Ejemplos de este tipo de lugares podrían ser aquellos municipios en cuyo ámbito territorial se ubique un castillo o sus restos, una cueva visitable, un espacio natural de primer orden o incluso un centro religioso de cierta importancia. La declaración de esta figura jurídica se hará previa solicitud del municipio interesado. Así lo indica el propio artículo 24.1 de la Ley catalana al señalar que “*El consejo plenario o el pleno de un ayuntamiento, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación, puede delimitar zonas o partes del término municipal al objeto de solicitar que reciban esta calificación*”⁹⁸⁸.

⁹⁸⁷ Sobre todo en el caso de los efectos recogidos en los artículos 19 y 20.2, 3 y 4 de esta ley.

⁹⁸⁸ En el mismo sentido se expresa el artículo 68 de la Ley catalana, relativo a las competencias locales, que indica que “*Corresponden a los ayuntamientos [...] las siguientes atribuciones: [...] f) La promoción del otorgamiento de denominaciones geoturísticas a los ámbitos territoriales en los que se hallan*

No hay, por tanto, un tamaño predeterminado para estas zonas, pudiendo ser de mayor o menor extensión en función de las circunstancias del caso concreto, limitándose la Ley catalana a indicar que se delimitarán zonas o partes del término municipal, pero no su extensión o límites. Su declaración corresponderá a la Administración autonómica, en virtud del artículo 67.1 e), precepto que atribuye a la Administración de la Generalidad la competencia para la “[...] *declaración de áreas, bienes o servicios de interés turístico* [...]”⁹⁸⁹.

En cuanto a las otras dos figuras previstas en este artículo 24, los “*bienes y servicios de interés turístico*”, son definidas como aquellos “[...] *bienes y los servicios de cualquier clase que sean susceptibles de incrementar las corrientes turísticas*”. En esta figura se pueden encuadrar servicios con una influencia apreciable en el sector turístico, como por ejemplo los servicios de información turística, transporte público de viajeros, seguridad ciudadana en zonas de gran afluencia turística, protección medioambiental, protección del patrimonio histórico-artístico, los encargados de la gestión de actividades culturales o deportivas...*etc.* Todos estos servicios inciden en la calidad del destino turístico y, por ende, en el grado de satisfacción de la experiencia turística, ya que unos servicios turísticos satisfactoriamente gestionados inciden positivamente en el incremento de las corrientes turísticas hacia ese destino. Esto es lo que pretende el legislador catalán al motivar a los municipios para que aumenten la calidad de sus servicios turísticos por medio de estas denominaciones de interés turístico y los beneficios que llevan aparejados. Entre los bienes susceptibles de incrementar las corrientes turísticas hacia los municipios catalanes se pueden citar, por ejemplo, los de interés histórico-artístico o cultural

incluidos y la promoción de la declaración de interés turístico de lugares, bienes o servicios localizados dentro de su término municipal”.

⁹⁸⁹ Aunque, como se puede ver, cambia la terminología empleada en el artículo 24.1, sustituyendo el nombre de “*lugar de interés turístico*” por el de “*área de interés turístico*”. Aunque en varios lugares de esta Ley se utilice el término “*área (o ámbito o zona) de interés turístico*” como concepto general que engloba a los “*lugares, bienes y servicios de interés turístico*”, su mención en este artículo junto a los conceptos de *bienes y servicios de interés turístico* hace pensar el legislador catalán se refiere únicamente a la figura del “*lugar de interés turístico*”, por contraposición a la del bien o servicio, y no a los tres conceptos de manera indiferenciada.

(museos, restos arqueológicos, lugares históricos, monumentos, edificios con valor histórico o artístico...*etc*) y naturales (playas, bosques, cuevas, montañas, parques...*etc*), siempre que tengan capacidad para incrementar las corrientes turísticas con destino en esta Comunidad Autónoma, pero sin llegar a la categoría de *recurso turístico esencial*.

La única consecuencia que la Ley catalana vincula en este precepto a la declaración de un bien o servicio como “*de interés turístico*” radica en la posibilidad que se brinda a los Ayuntamientos para que tal declaración sea conocida por los usuarios de tal bien o servicio, por lo que las consecuencias de tal declaración se circunscriben al ámbito de la promoción turística. Concretamente, el artículo 24.2 de esta Ley establece que “*la declaración de interés turístico puede hacerse constar en la información o en la rotulación relativa al bien o servicio que la haya obtenido*”.

Por último, en lo referente al *procedimiento* para la declaración de estas tres categorías turísticas y los efectos derivados de dicha declaración, el artículo 24.3 de la Ley catalana se remite a su desarrollo reglamentario: “*El procedimiento y los efectos de la declaración de lugar, bien o servicio de interés turístico han de establecerse por reglamento*”. Pero, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los Municipios Turísticos, en este caso el legislador catalán no suspende la posibilidad de declarar *lugares, bienes o servicios de interés turístico* hasta que el desarrollo reglamentario tenga lugar, sino que desde la entrada en vigor de esta Ley serán posibles tales declaraciones, con las limitaciones y *lagunas* inherentes a la falta de desarrollo reglamentario.

La tercera figura apuntada al inicio de este epígrafe es la “*Comarca de Interés Turístico*”. La declaración de una comarca catalana como de *interés turístico* va a depender de la cantidad de municipios declarados *Turísticos* y del número de *recursos turísticos esenciales* que existan en su ámbito territorial. Así lo señala de manera expresa el artículo 25.1 de la Ley catalana: “*Las comarcas pueden obtener la calificación de comarca de interés*

turístico en función de los municipios turísticos y de los recursos turísticos esenciales que su territorio comprenda". Sin embargo, la determinación del número concreto y las características que deban tener tanto los *Municipios Turísticos* como los recursos turísticos *esenciales* se deja, en cuanto a su específica determinación, al reglamento que desarrolle estas previsiones (*vid. art. 25.2*)⁹⁹⁰. La declaración de esta figura, de manera análoga a las anteriores, se hará a instancia del "*consejo comarcal*" interesado, por lo que habrá que remitirse para conocer los detalles del procedimiento a seguir en tal declaración, una vez más, al "*procedimiento establecido por reglamento*" (art. 25.3)⁹⁹¹. Como en el caso de los *Municipios Turísticos* y de los *Municipios de Interés Turístico*, también las *Comarcas Turísticas* poseen en exclusiva la iniciativa para solicitar el comienzo del procedimiento para su declaración como tales. Esta circunstancia es análoga a la de la mayoría de Comunidades Autónomas con figuras afines. Ya se comentó como en el caso andaluz se justificaba esta exclusividad en el principio constitucional de "*autonomía local*"⁹⁹². En la Ley catalana no se hace referencia alguna a este principio para justificar tal situación⁹⁹³, pero se puede interpretar que la razón está también en el respeto a la autonomía local en un asunto de tanto *interés* para las Entidades locales como es el de su propio régimen jurídico.

La declaración de una Comarca como *de interés turístico* conlleva una serie de obligaciones, explicitadas en el artículo 25.4 de la Ley catalana, que indica que "*Las comarcas que obtengan la calificación de comarca de interés turístico deben velar por la*

⁹⁹⁰ Tal reglamento no ha sido elaborado aún.

⁹⁹¹ Tampoco en este caso sería necesario esperar a que se lleve a cabo el desarrollo reglamentario de estas previsiones, pero las continuas remisiones que hace la Ley a la norma reglamentaria en aspectos tan esenciales como el número de municipios turísticos o de recursos turísticos *esenciales* necesarios para tal declaración, sus características o el procedimiento a seguir van a aconsejar esperar hasta la aprobación del reglamento de desarrollo, ya que lo escueto e incompleto de la regulación haría muy complicado una declaración de este tipo siguiendo exclusivamente lo indicado en la Ley.

⁹⁹² *Vid.* el preámbulo de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, sobre *Normas Regulatorias del Turismo en Andalucía*.

⁹⁹³ La única referencia que se hace en esta Ley a la *autonomía local* está contenida en su artículo 75, dedicado a las *relaciones interadministrativas*, que en su número tres dice que "*La Administración de la Generalidad ha de ejercer las facultades coordinadoras a las que se refiere el apartado 2 sólo en el supuesto de que no sea posible o conveniente aplicar las técnicas de colaboración o cooperación interadministrativa, que tienen carácter preferente, y en cualquier caso con pleno respeto a la autonomía local*".

existencia y el mantenimiento de una adecuada señalización turística comarcal. También deben disponer de una oficina comarcal de información turística, integrada en la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña, con los servicios y el régimen horario mínimo que se determinen por reglamento. Para evitar duplicidades, el consejo comarcal y el ayuntamiento del municipio que sea capital de la comarca pueden acordar, mediante el correspondiente convenio de colaboración, que las funciones de información turística que les corresponden sean ejercidas conjuntamente por la oficina municipal o por la oficina comarcal; si las circunstancias lo aconsejan, el consejo comarcal puede suscribir también este convenio con el ayuntamiento de otro municipio de la comarca". En este caso los efectos de la declaración se centran exclusivamente en la *información turística*, obligando por un lado a las Comarcas Turísticas a que *creen y mantengan* un adecuado sistema de "*señalización turística comarcal*", que actuará como complemento de la señalización turística que lleven a cabo los diferentes municipios que formen parte de la misma; y a que éstas pongan en funcionamiento una oficina de información turística que deberá estar integrada en la "*Red de Oficinas de Turismo de Cataluña*", con unos *servicios* y un *horario mínimo* a especificar reglamentariamente. Por otro lado, se va a proponer la *racionalización* de la prestación del servicio de información turística, posibilitando la firma de un convenio de colaboración entre la comarca y el municipio que ostente su capitalidad, en los que se podrá llegar a un acuerdo para que este importante servicio sea prestado de forma conjunta por la oficina comarcal o por la municipal. Incluso se prevé expresamente la ampliación de este acuerdo a otros municipios de la comarca –diferentes de su capital– cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Del mismo modo, dicha declaración también comporta una serie de beneficios para el desarrollo turístico de estas comarcas, estableciéndose que "*las comarcas de interés turístico han de ser objeto de especial atención entre las actividades de planificación y promoción establecidas por la Administración de la Generalidad*" (art. 25.5); y permitiéndoles "[...] *ejercer las*

*funciones que les transfiera, les delegue o les asigne la Administración de la Generalidad, pudiendo asumir también el ejercicio de funciones turísticas municipales, de acuerdo con la legislación de régimen local” (art. 25.6). La primera consecuencia es exactamente igual que la establecida por el artículo 23.3 de la Ley catalana para la figura del *Municipio de Interés Turístico*, analizada *supra*. Por lo que respecta al segundo efecto –la *transferencia, delegación o asignación* de funciones por parte de la Administración de la Generalidad y la posibilidad de asumir el ejercicio de funciones turísticas de titularidad municipal– es semejante a la previsión establecida en el artículo 68 i) de la Ley catalana, relativo a las competencias turísticas municipales⁹⁹⁴ y, de forma específica, el artículo 70.1 i), que atribuye a los “*Consejos Comarcales*” la atribución para “*El ejercicio de las competencias turísticas que les delega o les asigna la Administración de la Generalidad, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local*”. Estrechamente relacionado con estas atribuciones se encuentra el artículo 70.2 de la misma norma, que establece que “*Corresponde [...] a los consejos comarcales, en relación a las actividades y los servicios turísticos de competencia municipal: a) Establecer y prestar los servicios mínimos inherentes a la condición de municipio turístico, en caso de dispensa o en los supuestos especiales establecidos por la legislación de régimen local*⁹⁹⁵. b) *Ejercer, por delegación o por convenio, competencias municipales. c) Establecer y prestar servicios o realizar obras, con carácter complementario de los servicios y las obras municipales.*”.*

⁹⁹⁴ Indica este artículo que corresponderá a los ayuntamientos catalanes “*El ejercicio de las competencias turísticas que les delega o les asigna la Administración de la Generalidad, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local*”.

⁹⁹⁵ Esta letra ya fue analizada *supra*.

c) Los servicios públicos adicionales como elemento central de la regulación catalana del Municipio Turístico. Implantación y financiación.

El elemento central de la construcción jurídica catalana del Municipio Turístico es, sin lugar a dudas, la exigencia de una mayor cantidad de servicios públicos obligatorios con respecto a los municipios *ordinarios*. Este listado de servicios públicos adicionales, que como se ha visto en páginas precedentes son denominados genéricamente por la normativa catalana como “servicios mínimos y complementarios”, serán exigidos a los Municipios Turísticos catalanes como contrapartida a su declaración como tales. Los servicios *mínimos* se dividen a su vez en dos grupos. Los pertenecientes al primero de éstos son una creación *ex novo* del legislador catalán, y están vinculados de forma directa con la actividad turística municipal⁹⁹⁶. Los integrantes del segundo grupo no son sino los recogidos por la normativa sobre régimen local, a la cual se remite la propia Ley turística catalana. La gran novedad introducida por el legislador catalán está en que los Municipios Turísticos de esta Comunidad Autónoma no solamente deben prestar los servicios públicos que en virtud de la normativa sobre régimen local le correspondan en función de su población de derecho –a los que se le sumarán los servicios *mínimos* específicamente turísticos previstos en la Ley turística–, sino que, además, deberá prestar todos aquellos servicios públicos que, conforme a la normativa sobre régimen local, le corresponda en función de su población *de hecho*, que para la Ley catalana será el resultado de sumar a su población de derecho la *media ponderada anual de población turística*⁹⁹⁷.

La importancia de este precepto estriba en el reconocimiento expreso de la población turística *asistida* como un elemento capaz de cuantificar jurídicamente las necesidades de un municipio turístico. Como se comprobó al analizar la triple problemática de

⁹⁹⁶ Vid. artículo 19 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña.

⁹⁹⁷ Vid. artículo 19.2 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña.

los núcleos turísticos, su problema fundamental era la saturación de sus servicios públicos durante las épocas de mayor afluencia turística. Y esto es así porque la normativa sobre régimen local únicamente tiene en cuenta la población de derecho a la hora de determinar los servicios públicos municipales de prestación obligatoria. Esto es precisamente lo que quiere solucionar la normativa catalana, vinculando los niveles de prestación de servicios públicos con la población real del municipio, que no se corresponde con su población legal, habida cuenta la gran cantidad de visitantes que lo frecuentan a lo largo del año. En este sentido, se va a considerar a los Municipios Turísticos como lo que son, núcleos turísticos cuya razón de ser está precisamente en acoger a un número de visitantes superior a su población residente, ya que en eso consiste precisamente la actividad turística. Y como núcleos turísticos que son deben prestar una serie de servicios a todas y cada una de las personas que se encuentran en su ámbito territorial, sin importar si son vecinos o no del municipio, y sin que el hecho de acoger a tal cantidad de visitantes suponga un menoscabo en la calidad de aquéllos. Se trata, sin lugar a dudas, de una buena idea que debería ser adoptada por todas las regulaciones autonómicas de esta materia.

Pero, además, el legislador catalán va a permitir que los Municipios turísticos establezcan voluntariamente todos aquellos servicios que consideren necesarios, de conformidad con la normativa sobre régimen local. Estos servicios, que como se vio eran denominados por la Ley catalana como *complementarios*, podrán prestarse de forma temporal, coincidiendo con las épocas de mayor afluencia turística, o bien modularse en función de la intensidad de ésta⁹⁹⁸. Como ocurre con los servicios *mínimos*, continúa subyaciendo la idea de que la normativa sobre régimen local es insuficiente para los municipios con una actividad turística relevante. Sin embargo, en este caso su prestación

⁹⁹⁸ Aunque, como se ha señalado en páginas anteriores, debe tenerse presente que no es necesario que la legislación autonómica habilite a las Entidades locales para prestar servicios públicos a los que no están obligados jurídicamente, ya que el listado de servicios públicos recogido por la legislación de régimen local es una regulación de “mínimos”, pudiendo “*El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias [...] promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.*” (art. 25.1 LRBRL).

dependerá de la libre voluntad de los Municipios Turísticos, por exceder de lo razonablemente exigible a éstos. En ambos casos su finalidad es única: ofrecer a los visitantes del municipio turístico unos servicios turísticos apropiados o, lo que es lo mismo, alcanzar la calidad integral de la oferta turística municipal. Estos servicios turísticos adicionales son tan importantes para el legislador catalán que su incumplimiento –cuando sean obligatorios– constituye una de las causas de pérdida de la condición de Municipio Turístico (art. 22.1 c) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, *de Turismo de Cataluña*).

Una vez determinado el conjunto de servicios públicos que deberá proporcionar el Municipio Turístico, el problema fundamental de éstos es conseguir financiación suficiente para prestarlos con unos niveles aceptables de calidad. Como se explicó en los primeros capítulos de este estudio, los ingresos municipales no aumentan en proporción a su número de visitantes, por lo que resulta imprescindible conseguir financiación adicional. Dejando de lado por el momento la vía de una posible reforma de la normativa sobre Haciendas locales, que se tratará *infra*, el legislador catalán opta, como hacen otras Comunidades Autónomas como la andaluza o la valenciana, por articular la recepción de ingresos extraordinarios mediante la suscripción de convenios de colaboración con la Administración turística autonómica, las Diputaciones provinciales o los *Consejos Comarcales*. La crítica de este mecanismo es la misma que la hecha en los casos andaluz y, en menor medida, valenciano: falta de criterios objetivos para determinar el montante de la ayuda económica transferible a los Municipios Turísticos, lo que implica necesariamente grandes dosis de inseguridad jurídica para éstos e incluso una posible merma de su igualdad.

d) *Los municipios turísticos catalanes a efectos de la regulación de horarios comerciales. La Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales.*

La Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de *horarios comerciales*⁹⁹⁹, excluye de su régimen general de limitaciones¹⁰⁰⁰ a los establecimientos comerciales situados en *municipios turísticos* (art. 2)¹⁰⁰¹. Tendrán la consideración de *turísticos*, a los exclusivos efectos de esta Ley, aquellos municipios catalanes que, por afluencia estacional, la media ponderada anual de población sea superior al número de residentes y en los que el número de alojamientos turísticos y de segundas residencias sea superior al de viviendas *de residencia primaria*, o que se trate de un lugar con gran afluencia de visitantes por “motivos turísticos” (art. 3.1).

Para la declaración de esta modalidad de municipios turísticos será necesaria la propuesta motivada del órgano competente del ayuntamiento directamente afectado, debiendo especificar si la exclusión se solicita para la totalidad del término municipal o solamente para una parte de él, e indicando asimismo el periodo del año al que se circunscribe la solicitud y la franja horaria de apertura diaria solicitada. A esta solicitud deberá adjuntarse los informes de la cámara de comercio del ámbito territorial afectado, de las asociaciones o agrupaciones de comerciantes detallistas

⁹⁹⁹ *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña* nº 4289, de 28 de diciembre de 2004.

¹⁰⁰⁰ Dispone el artículo 1 de esta Ley que “a) *Los establecimientos comerciales no pueden permanecer abiertos ni realizar actividad de venta entre las 22.00 h y las 7.00 h. Los días 24 y 31 de diciembre los establecimientos comerciales deben adelantar su horario de cierre a las 22.00 h. b) El número máximo de horas diarias en los que los establecimientos comerciales pueden permanecer abiertos es de doce. c) El tiempo semanal de apertura de los establecimientos comerciales los días laborables es de setenta y dos horas, como máximo. d) El número de domingos y festivos en los que los establecimientos comerciales pueden permanecer abiertos es de ocho al año en total. e) Los establecimientos comerciales deben permanecer cerrados los días 1 de enero, 1 de mayo, 11 de septiembre y 25 de diciembre.*”

¹⁰⁰¹ Sobre este tema *vid.*, entre otros, CALONGE VELÁZQUEZ, A. y VILLAREJO GALENDE, H., “Municipios turísticos y horarios comerciales”, en *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano. III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) *et al.*, Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 331 a 358; BERCOVITZ RODRÍGUEZ -CANO, A., “Horarios comerciales”, en *Libre competencia y ley de ordenación del comercio minorista en España*, VVAA, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, 1997, págs. 41 a 94; CRUZ ROCHE, I., “La regulación de los horarios comerciales”, en *Distribución y consumo*, nº 77, 2004, págs. 5 y ss.; o DE LA BALLINA BALLINA, F. J. y GONZÁLEZ ASTORGA, F., “La desregulación de horarios comerciales: evidencias económicas del Real Decreto 6/2000”, en el *Boletín económico del ICE*, nº 2904, 2007, págs. 45 a 62.

más representativas del sector comercial en el ámbito territorial afectado, de las agrupaciones más representativas de consumidores y usuarios del ámbito territorial afectado, de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito territorial afectado y del consejo comarcal. El órgano encargado de la concesión o denegación de este régimen horario excepcional es la Dirección General de Comercio de la Generalidad de Cataluña, el cual está facultado para modificar la propuesta en los términos que considere oportuno, previo informe de la Dirección General de Turismo. En cualquier caso, dicha propuesta se considerará aprobada por *silencio positivo* si no se dictase resolución expresa en el plazo de tres meses, contados a partir de su presentación junto con toda la documentación preceptiva (párrafos 2, 3 y 4 del artículo 3).

Se trata, por lo tanto, de una modalidad de *municipios turísticos* diferente e independiente de la analizada hasta el momento, con unos requisitos para su declaración diferentes a los previstos en la Ley 13/2002, de 1 de junio, *de Turismo de Cataluña*, y unas consecuencias jurídicas circunscritas al régimen jurídico de los horarios comerciales en esta Comunidad Autónoma. Regímenes similares a éste existen en otras Comunidades Autónomas, como la aragonesa (Ley 7/2005, de 4 de octubre, *de horarios comerciales y apertura de festivos*, art. 3.1.b), la murciana (Ley 1/2004, de 21 de diciembre, *de horarios comerciales*, art. 5.1; y Ley 11/2006, de 22 de diciembre, *reguladora del Régimen del comercio minorista y Plan de Equipamientos Comerciales de la Región de Murcia*, arts. 40 y 41) o la valenciana (Ley 8/1997, de 9 de diciembre, *de horarios comerciales de la Comunidad Valenciana*, art. 8.1), entre otras.

G. Galicia.

a) Los municipios turísticos en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Normas Regulatoras de la Administración Local de Galicia.

La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Normas Regulatoras de la Administración Local de Galicia¹⁰⁰², tras atribuir competencias a los municipios gallegos en materia de actividades e instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo (art. 80.2 n)¹⁰⁰³, se limita a prever un régimen jurídico *especial* para los municipios de *singulares características* histórico-artísticas, industriales, pesqueras, rurales y turísticas (art. 88.1), pero sin regular el contenido concreto de tal régimen¹⁰⁰⁴, que para el caso de los Municipios Turísticos gallegos estará previsto en la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Promoción y Ordenación del Turismo de Galicia. Dos serán las categorías de municipios turísticos

¹⁰⁰² Diario Oficial de Galicia nº 149, de 5 de agosto de 1997.

¹⁰⁰³ Este precepto es idéntico al artículo 66.3 n del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

¹⁰⁰⁴ Sobre esta norma opina BERMEJO VERA que “[...] atendió singularmente el fenómeno del Municipio turístico (arts 90-92), dentro del capítulo de regímenes municipales especiales y, como la de Cataluña, junto a las previsiones sobre Municipios histórico-artístico, Municipios pesqueros y Municipios rurales (arts. 93-100). Ahora bien, la Ley gallega, si bien reserva a la Ley el contenido del régimen jurídico específico de estos Municipios (art.88.5), se limita, en la línea de la Ley catalana, a establecer las condiciones básicas para la declaración de Municipio turístico y la posibilidad de celebrar convenios entre estos Municipios y la Junta de Galicia para establecer fórmulas de asistencia y coordinación destinadas a garantizar la prestación de sus servicios más característicos, muy especialmente la protección de la salubridad e higiene en medio urbano y natural, playas y costas, y la protección civil y la sanidad ciudadana. Se añade, también, la obligación de la Comunidad Autónoma de promover la constitución de mancomunidades, con la finalidad de coordinar campañas y actividades de difusión y promoción turística, así como la posibilidad de establecer tributos y recargos específicos «de acuerdo con la legislación de las haciendas locales». Nos parece significativo ad minus que el merecimiento de un «régimen especial» que no se concreta, se subordine, de conformidad con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, a la decisión del máximo órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma gallega, bien de oficio, o a instancia de los municipios interesados. Pero, la utilización del término «gozar» en la norma podría dar a entender que las singulares características de los municipios turísticos (o histórico-artísticos, pesqueros, rurales) reconducen el tratamiento normativo beneficioso para estos Municipios, en relación con el resto de entidades municipales. Por supuesto, la aplicación de estos regímenes especiales conllevará «beneficios» que pueden compatibilizarse con otros, de modo que la declaración de Municipios turísticos no impide que, además, exista en ellos un patrimonio histórico-artístico (y ello justifique más «beneficios») o que la actividad económica predominante en ellos sea la pesquera (caso de los municipios pesqueros) o sea la agricultura (el caso de los municipios rurales), y ello justifique mayores beneficios normativos. [...]”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit.*, págs. 228 a 229.

gallegos que podrán acceder a este régimen *especial* en virtud de la Ley 5/1997 (art. 90):

a) Aquellos en los que, por la afluencia periódica o *estacional*, la media ponderada anual de la población turística sea superior al 25 % del número de vecinos; o cuando el número de alojamientos turísticos o de segundas residencias sea superior al 50 % del número de vivienda de residencia primaria;

b) Aquellos que acrediten contar, dentro de su territorio, con algún servicio turístico susceptible de producir una atracción turística de visitantes en una cantidad cinco veces superior a su población, computada a lo largo del año y repartida al menos en mas de treinta días.

En cualquier caso, los municipios turísticos gallegos que cumplan estos requisitos y la Junta de Galicia podrán celebrar convenios para el establecimiento de *fórmulas de asistencia y coordinación* destinadas a garantizar la prestación de sus servicios más característicos, y, en especial, la protección de la salubridad en el medio urbano y natural, así como en las playas y costas, la protección civil y la seguridad ciudadana (art. 91.1)¹⁰⁰⁵. Por otro lado, la Comunidad Autónoma gallega estará obligada a fomentar la constitución de mancomunidades de Municipios Turísticos para fines de tal naturaleza¹⁰⁰⁶, y deberá coordinar, a petición de los Ayuntamientos, las campañas y actividades municipales de difusión y promoción turística (art. 91.2). Por último, esta norma atribuye a los Municipios Turísticos gallegos la capacidad para establecer tributos o recargos específicos, respetando siempre la legislación sobre Haciendas locales (art. 92). Sobre esta base normativa la Ley 9/1997, de 21 de agosto, *de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia*, construirá el actual régimen jurídico de los Municipios Turísticos gallegos.

¹⁰⁰⁵ Sorprendentemente, la posibilidad de que los Municipios Turísticos gallegos celebren convenios de colaboración con la Administración autonómica no es recogida por la normativa turística ni de rango legal ni reglamentario, como se comprobará a continuación.

¹⁰⁰⁶ Dispone este mismo precepto *in fine* que “*Todos los municipios mancomunados tendrán la consideración de municipios turísticos*”.

b) El concepto de Municipio Turístico en la Ley de turismo de Galicia. Consideraciones generales.

La legislación gallega es tan parca como la cántabra a la hora de regular la figura del Municipio Turístico. En la Ley 9/1997, de 21 de agosto, *de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia*, sólo se dedica un artículo a esta importante institución jurídica. Su preámbulo contiene una serie de *objetivos* estrechamente relacionados con la figura del Municipio Turístico, como son los objetivos de “*Establecer los instrumentos de ordenación y promoción del sector turístico y sus directrices, definir los recursos turísticos y su relación con la ordenación del territorio y aunar los esfuerzos de promoción realizados desde las distintas administraciones públicas y otras entidades para conseguir un turismo ajustado a la diversidad de la oferta turística que ofrece Galicia*”, así como los que persiguen “*Garantizar el aprovechamiento racional de los recursos turísticos y procurar su relación armónica con otros sectores productivos, potenciando su conservación y mantenimiento y velando para que en todo momento la actividad turística respete, preserve y proteja la riqueza cultural y su patrimonio histórico-artístico, el medio ambiente y la forma de vida de la población de Galicia*”. Se trata de una serie de objetivos que son *comunes* a la gran mayoría de normas autonómicas analizadas hasta este momento: ordenación y promoción de la actividad turística en el territorio de la Comunidad Autónoma, aprovechamiento racional de los recursos turísticos, diversificación de la oferta turística, respeto por el patrimonio histórico-artístico, cultural, etnográfico y natural, entre otros. Además, entre los *finés* concretos de esta Ley, recogidos en su artículo 2, están “*Incluir los asentamientos turísticos en una correcta ordenación territorial y llevar a cabo una adecuada planificación para el sector*”, “*Regular la oferta turística teniendo en cuenta las deficiencias infraestructurales existentes, elevando su calidad y armonizando los servicios, instalaciones y equipamientos turísticos*”, y “*Preservar los recursos turísticos, evitando su destrucción o degradación y*

promoviendo en cada caso su correcto aprovechamiento”, todos ellos estrechamente vinculados con el fenómeno de los Municipios Turísticos.

El precepto de la Ley gallega que contiene el régimen jurídico de estos municipios es el artículo 8, que forma parte del *Título II* (“*competencias en materia de turismo*”), el cual recoge –en palabras de su preámbulo (*punto V*)– “[...] *las competencias de la Administración turística autonómica, sentando las bases de la actuación interadministrativa, los principios a que se ajustará dicha actuación y sus medios, articulando el establecimiento de los necesarios instrumentos de planificación y ordenación turística y reglamentando las funciones propias del Consejo Gallego de Turismo*”. Para el legislador gallego la figura del Municipio Turístico va a constituir un instrumento ideal para la “*ordenación*” de su sector turístico, a diferencia de lo que ocurría en la legislación catalana, en la que esta figura se conceptúa como parte de los medios autonómicos de *promoción* del turismo. Aunque en uno y otro caso las características esenciales de la figura del Municipio Turístico sean muy similares, tanto en lo que respecta a los *requisitos* necesarios para acceder a su régimen jurídico como a las *consecuencias* de tal declaración, la finalidad perseguida por ambas Comunidades Autónomas es bien diferente. Mientras que en el caso catalán se persigue la estimulación y el impulso de un sector tan importante para la economía nacional como es el turismo, en el caso gallego lo que se persigue fundamentalmente es la buena disposición de la infraestructura turística, en combinación armónica con otras actividades con una marcada incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma, como sería el caso del urbanismo o de la protección del medio ambiente. Sin embargo, a pesar de la diferencia de objetivos que existe entre la normativa gallega y catalana, son pocas las diferencias prácticas que van a existir entre ambas figuras homónimas.

Pero, junto a la regulación contenida en la Ley gallega ordenadora del turismo, existe un reglamento que desarrolla, entre otros asuntos, la figura del Municipio Turístico en esta

Comunidad Autónoma. Se trata del Decreto 39/2001, de 1 de febrero, de la Consellería de Cultura, Comunicación Social y Turismo, que *refunde la normativa en materia de Consejo Gallego de Turismo, declaraciones de municipio turístico gallego y de fiestas de Galicia de interés turístico*. La finalidad de este instrumento normativo va a ser la racionalización y sistematización de la normativa turística gallega. Así lo declara su propio preámbulo, al señalar que “*Siguiendo la línea marcada por la Ley 9/1997 en orden a regularizar la materia turística, de una manera unitaria y sistemática, es necesario ir desarrollando una tarea que unifique la normativa en este campo, que hasta ahora se encontraba dispersa en distintos decretos, con lo cual a su vez se desarrolla el programa de racionalización normativa que lleva a cabo la Xunta de Galicia*”. Para llevar a cabo esta tarea el Decreto gallego *refunde* una serie de normas preexistentes, como son el Decreto 224/1998, de 17 de julio, *por el que se regula el Consejo Gallego de Turismo*; el Decreto 239/1998, de 30 de julio, *por el que se regula la declaración de municipio turístico gallego*; y el Decreto 203/1998, de 25 de junio, *por el que se regulan las declaraciones de fiestas de Galicia de interés turístico*.

Este Decreto no va a desarrollar la totalidad del régimen jurídico del Municipio Turístico –como hace por ejemplo el Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, *sobre Municipios Turísticos*– sino que se limita a ciertos aspectos de su estatuto jurídico: el procedimiento para su declaración, la determinación de las consecuencias y obligaciones que supone dicha declaración y los supuestos en los que cabrá su revocación. En todo lo demás el Decreto 39/2001 se remite a la Ley 5/1997, de 22 de julio, *de Administración Local de Galicia* –analizada *supra*–, y a la Ley 9/1997, de 21 de agosto, *de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia*, en la que “[...] *se señalan cuáles son los requisitos cuantitativos de afluencia turística y de establecimientos de alojamiento que deben reunir los municipios gallegos para poder obtener su declaración como turísticos. Además, se establecen otros criterios referentes a la prestación de servicios e infraestructuras municipales que determinan el grado de*

compromiso efectivo de cada ayuntamiento con su vocación turística y que, por tanto, deberán ser tenidos en cuenta, con el objeto de garantizar a sus residentes y a la población turística en general unos mínimos niveles de calidad”.

c) Los requisitos previos para acceder a la declaración de Municipio Turístico.

El artículo octavo de la Ley gallega comienza, como suele ser habitual, estableciendo las “*características/requisitos previos*” que deben cumplir los municipios de esta Comunidad Autónoma para poder acceder a la categoría de Municipio Turístico. A este respecto, los municipios que podrán optar a tal declaración serán:

“a) Aquellos en los que por la afluencia periódica o estacional la media ponderada anual de población turística sea superior al veinticinco por cien del número de residentes o el número de alojamientos turísticos superior al cincuenta por cien del número de viviendas de residencia primaria.

b) Los que acrediten contar, dentro de su territorio, con algún servicio turístico susceptible de producir una atracción turística de visitantes en una cantidad cinco veces superior a su población, computada a lo largo de un año y repartida al menos en más de treinta días”¹⁰⁰⁷.

El primero de los “*requisitos previos*” que establece este artículo es muy similar al que se analizó en la normativa catalana.

¹⁰⁰⁷ El artículo 9 del Decreto gallego 39/2001, de 1 de febrero, que *refunde la normativa en materia de Consejo Gallego de Turismo, declaraciones de municipio turístico gallego y de fiestas de Galicia de interés turístico*, a pesar de ser configurado como el desarrollo reglamentario de los preceptos dedicados al Municipio Turístico en la Ley gallega de ordenación del turismo, reproduce literalmente este precepto, sin modificación o especificación alguna; que a su vez reproduce los requisitos contenidos en el artículo 90 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, *de Administración Local de Galicia*, si bien en estos casos se ha eliminado la referencia a las “segundas residencias” que existía en la Ley 5/1997.

En ambos casos se exige un porcentaje elevado de “*población turística*” con respecto a su población de derecho y de “*alojamientos turísticos*” con respecto a sus viviendas de primera residencia¹⁰⁰⁸. Sin embargo, las diferencias entre ambas Comunidades Autónomas se muestran en lo relativo al nivel de *exigencia* en relación a estos indicadores. Así, mientras que en el caso gallego se exige que el número de *turistas* (en “*media ponderada anual*”) sea superior al veinticinco por ciento del total de residentes, la legislación catalana solamente exige que esta media anual sea superior al número total de vecinos¹⁰⁰⁹, pero no fija *límite mínimo* alguno. Por lo que respecta a la cantidad de *alojamientos turísticos*, la normativa gallega exige que su número supere al menos en un cincuenta por ciento al de viviendas en régimen de primera vivienda (“*viviendas primarias*” las denomina la Ley gallega), mientras que la Ley catalana también se limita a exigir en este caso que su número sea simplemente “superior” al de primeras residencias. Aunque en un principio pudiese pensarse que la legislación catalana es menos rigurosa que la gallega, debe hacerse notar que aquella exige que el municipio que pretenda acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico cumpla de manera cumulativa con ambas exigencias (las relativas a la *población turística* “y” a los *alojamientos turísticos*), mientras que la legislación gallega solamente exige que se cumpla uno de los dos requisitos (con la *población turística* “o” con los *alojamientos turísticos*). Así se puede considerar que ambas exigencias legales están *compensadas*, pues mientras que la gallega aumenta el porcentaje en que deben superarse los conceptos en *conflicto*, la catalana establece un “doble requisito” al exigir que el municipio candidato cumpla ambos requisitos previos, y no solamente uno de ellos, como ocurre en la regulación gallega¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁸ Se hecha en falta alguna referencia al posible papel de las viviendas de *segunda residencia* en esta Comunidad Autónoma, que como se vio existía en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de *Administración Local de Galicia*.

¹⁰⁰⁹ Artículo 18.1 a) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

¹⁰¹⁰ Muchas mayores diferencias existen con respecto a la regulación andaluza. En esta Comunidad Autónoma los requisitos previos están contruidos –como se analizó *supra*– en torno a conceptos como el número de *pernoctaciones turísticas*, el de viviendas de *segunda residencia* y de *visitantes*. Además, la normativa andaluza exige que se cumplan, como mínimo, dos de los tres *requisitos previos* para poder

El segundo de los *requisitos previos* exigidos por la legislación gallega gira en torno al concepto de “*servicio turístico*” y su capacidad para atraer a una gran cantidad de demanda turística. Concretamente, el artículo 8.1 b) de la Ley gallega exige que este servicio turístico genere una corriente de visitantes (“*atracción turística de visitantes*”, en palabras de la Ley gallega) cuyo número supere en cinco veces a su población de derecho. Pero ¿A qué se refiere la normativa gallega con el concepto de “servicio turístico?”, ¿Debe entenderse que se refiere a un servicio público prestado por el municipio con incidencia en la actividad turística? ¿Debe ser entendido como equivalente al de recurso turístico? ¿O como producto turístico? La legislación gallega no contiene una *interpretación auténtica* del concepto “*servicio turístico*”. Sin embargo, las referencias que existen en su articulado sobre el término *servicio* son numerosas. Éstas se pueden encontrar por ejemplo en su artículo 1, referente al *objeto* de esta Ley¹⁰¹¹; en el artículo 2, referido a los *finés* de esta Ley¹⁰¹²; en el artículo 27¹⁰¹³, al definir las “*empresas de alojamiento turístico*”; en el artículo 87, que recoge las *infracciones graves*¹⁰¹⁴; en el artículo 88, referido a las *infracciones muy graves*¹⁰¹⁵; o en el artículo 19, dedicado a las *obligaciones de los usuarios turísticos*, y que llega

acceder al régimen del Municipio Turístico (aunque también se establece una posibilidad *mixta* en la que se rebajan las exigencias). Vid. artículo 2 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, que desarrolla el régimen jurídico de los Municipios Turísticos en la Comunidad Autónoma andaluza.

¹⁰¹¹ Dentro del cual que están “i) *Los mecanismos de inspección y sancionadores que contribuyan a mejorar la calidad en la prestación de los servicios turísticos y garanticen el cumplimiento de la normativa turística vigente*”.

¹⁰¹² Uno de los fines de esta Ley será, en virtud de este artículo, “5. *Regular la oferta turística teniendo en cuenta las deficiencias infraestructurales existentes, elevando su calidad y armonizando los servicios, instalaciones y equipamientos turísticos*”.

¹⁰¹³ Dice este artículo que “1. *Son empresas de alojamiento turístico aquellas que se dedican de manera profesional y habitual desde un establecimiento abierto al público, mediante contraprestación económica, a prestar un servicio de hospedaje de forma temporal a las personas, con o sin prestación de servicios de carácter complementario. 2. Quedan excluidas del ámbito de la presente Ley las residencias de tiempo libre y las residencias juveniles, las cuales se regirán por su normativa específica*”.

¹⁰¹⁴ Para este precepto serán infracciones graves “17) *La negativa o resistencia a facilitar las hojas de reclamaciones en el momento de ser solicitadas, incluso si la reclamación se fundamenta en la denegación de acceso al local o en la no prestación del servicio solicitado*”.

¹⁰¹⁵ Indica este artículo que se considerarán infracciones muy graves “3) *La oferta o prestación de servicios turísticos que contengan como elemento de reclamo aspectos que vulneren los derechos fundamentales o las libertades públicas*”.

a contraponer el término *servicio turístico* al de *recurso turístico*¹⁰¹⁶.

De un análisis sistemático de la Ley gallega se puede deducir que el legislador utiliza el término “*servicio turístico*” no para referirse a los servicios públicos municipales que estén estrechamente relacionados con la actividad turística, como hacen otras normas turísticas autonómicas¹⁰¹⁷, sino como sinónimo de “*producto turístico*”¹⁰¹⁸. A favor de esta tesis estaría el artículo 60 de la Ley gallega, que al definir las distintas clases de *agencias de viajes* que existen para el legislador gallego, dispone que serán agencias “*mayoristas-minoristas*” “[...] *aquellas agencias que proyectan, elaboran y organizan toda clase de servicios y paquetes turísticos para su ofrecimiento o venta directa al público y también a otras agencias [...]*”. Tomando como base este precepto podemos identificar los *servicios turísticos* como aquellos productos ofertados por las agencias de viajes a los *turistas*, y que no son otra cosa que los *productos turísticos* existentes en un determinado municipio gallego. El “*producto turístico*” ha sido definido por la doctrina como “[...] *la propuesta de un viaje organizado con el fin de disfrutar de un determinado destino o actividad, y en torno al cual se reúnen una serie de prestaciones y servicios (transporte, alojamiento, restauración, grupo organizado, animación, seguros, asistencia). [...] El producto se organiza en torno a la existencia de un recurso o recursos complementarios, la creación de unas infraestructuras y conexiones que permitan el acercamiento entre los focos emisor y receptor, la construcción de unos equipamientos pensados para la explotación turística de los recursos y, por último, el lanzamiento publicitario de una imagen*

¹⁰¹⁶ Este precepto diferencia entre uno y otro concepto al indicar que “*Los usuarios en el disfrute de las actividades turísticas no podrán dañar ni alterar los servicios ni los recursos turísticos, siendo responsables de los daños causados*”.

¹⁰¹⁷ Por ejemplo, en el Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, se utiliza en numerosas ocasiones el término *servicio* sin ningún adjetivo, o con adjetivos como “*turístico*” o “*municipal*”, para referirse a los servicios públicos prestados por el municipio con una fuerte influencia en el sector turístico. *Vid.*, en otros, los artículos 3 b), 9.3, 13.2 o 14 de este Decreto.

¹⁰¹⁸ Además, la propia lógica hace descartar este concepto, ya que esta clase de servicios públicos municipales están al servicio de los usuarios turísticos, aumentando la calidad de su estancia y por ende del destino turístico en general, pero por sí mismos ni tienen razón de ser ni serían capaces de atraer a la demanda si no están vinculados a los *recursos* o *productos turísticos* de un municipio.

que tome los elementos anteriores y los presente convenientemente desdibujados para mostrar su faceta más amable y captar la atención del turista”¹⁰¹⁹. Pues bien, si un municipio gallego posee un “*servicio/producto turístico*” capaz de atraer una demanda turística de las proporciones que exige el artículo 8.1 b) de la Ley gallega estará en condiciones de optar a la declaración como Municipio Turístico.

En cuanto a la posibilidad de identificar el *servicio turístico* al que hace referencia la Ley gallega con la figura del “*recurso turístico*”, debe señalarse que su definición¹⁰²⁰ también encajaría perfectamente con el espíritu de la Ley y la interpretación sistemática del artículo 8 de la Ley gallega, pero deberá descartarse esta identificación porque –como se ha visto– la propia Ley gallega en su artículo 19 diferencia implícitamente ambos conceptos, al nombrarlos en el mismo precepto, por lo que debe descartarse su equivalencia. En cualquier caso, debe entenderse que el “*recurso turístico*” pasa a ser “*producto turístico*” cuando está en condiciones de ser ofertado a la demanda turística, siendo necesario en ocasiones ejecutar ciertas transformaciones o acondicionamientos previos (restauración y protección, construcción de accesos, implantación de servicios públicos, limpieza y conservación...etc). Por esta razón, en puridad sólo el “*producto turístico*” es susceptible de atraer a la demanda turística. El “*recurso turístico*” se sitúa en una fase previa a su aprovechamiento turístico, es una fuente potencial de recursos económicos, pero sin reunir aún las condiciones para ello.

Este segundo requisito es similar al analizado en la legislación catalana al comentar su artículo 18.1 b), que exigía para poder gozar de la consideración de Municipio Turístico que los

¹⁰¹⁹ CALLIZO SONEIRO, J. y LACOSTA ARAGÜÉS, A. J., “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, en *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, 1999, págs. 28 a 30.

¹⁰²⁰ Su definición se recoge en el artículo 5. 2 de esta Ley: “A los efectos de lo establecido en la presente Ley se consideran recursos turísticos cualquier clase de bienes materiales, naturales o no, susceptibles de provocar de modo directo o indirecto movimientos o actividades turísticas”. Como se puede comprobar, su principal característica está en su capacidad para provocar movimientos o actividades turísticas, exactamente lo que exige el artículo 8 de la Ley gallega a los *servicios turísticos*. La similitud entre ambos conceptos es apreciable fácilmente.

municipios catalanes contasen con una área territorial calificada como *recurso turístico esencial*, que eran aquellos “[...] *recursos turísticos que, aisladamente o conjuntamente con otros, tienen la capacidad de generar las corrientes de turismo más relevante [...]*”¹⁰²¹. La similitud entre ambos preceptos es clara. Ambos exigen un elemento (llámese “*servicio turístico*” o “*recurso turístico esencial*”) capaz de atraer hasta el municipio interesado una cantidad de demanda lo suficientemente numerosa como para merecer un régimen jurídico especial en reconocimiento a sus circunstancias específicas, en este caso como núcleo turístico.

Pero en el caso gallego la cantidad de demanda turística a atraer no está *indeterminada* como en el caso catalán, ya que el artículo 8.1 b) de la Ley gallega exige que ésta sea superior en cinco veces a su población de derecho, computándose a lo largo del año y, además, repartida en más de treinta días. Esta última exigencia también es similar a la que recoge el artículo 2.1 b) del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, que exige como –se vio *supra*– que “[...] *el número de visitantes sea, al menos, cinco veces superior al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de treinta días al año [...]*”. En ambos casos se exige que las visitas turísticas se repartan en un periodo de tiempo superior a los treinta días. Las razones de esta exigencia ya se comentaron al analizar la normativa andaluza, por lo que no se va a abundar en ellas.

d) Los elementos de valoración para la declaración de Municipios Turísticos.

Pero el mero cumplimiento de estos *requisitos previos* no será suficiente por sí solo para que un municipio gallego sea declarado

¹⁰²¹ Artículo 5.1 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

Municipio Turístico¹⁰²², ya que además deberán ser evaluadas una serie de *condiciones* concurrentes en éstos en orden a la concesión o denegación de tal beneficio. Dispone el artículo 8.2 de la Ley gallega que “*Se tendrá en cuenta para dicha declaración la actuación municipal relativa a los servicios siguientes:*

- a) *Alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.*
- b) *Recogida y tratamiento de residuos.*
- c) *Protección de la salubridad pública.*
- d) *Seguridad en lugares públicos.*
- e) *Protección civil.*
- f) *Planeamiento urbanístico.*
- g) *Oficina de información turística, al menos durante la época de mayor afluencia turística.*
- h) *Medidas eficaces de protección y recuperación del entorno natural, el paisaje y el medio ambiente en general*¹⁰²³.

Todos estos servicios públicos municipales –habituales en la normativa turística analizada hasta este momento– poseen una influencia crucial en la calidad global del destino turístico y, como tales, deberán ser evaluados por el órgano encargado de conceder la declaración de Municipios Turísticos para comprobar si el municipio en cuestión *merece* ser declarado como *Turístico*.

¹⁰²² Aunque el artículo 8.1 de la Ley gallega guarda silencio acerca de si ambos requisitos deben ser cumplidos por los municipios de forma *cumulativa* o *alternativa*, se puede interpretar, ante esta falta de concreción por parte del legislador gallego, que basta con que se cumpla uno de ellos, ya que el encabezamiento de este precepto dice “*podrán ser declarados municipios turísticos*” y a continuación cita ambas posibilidades, por lo que puede entenderse que cualquier municipio que se encuentre en alguna de las dos situaciones podrá ser declarado *Turístico*. Distinto hubiese sido si el encabezamiento dijese “*para ser declarados turísticos los municipios interesados deberán*” y las dos posibilidades –u otra fórmula del mismo estilo–, en cuyo caso debería entenderse que los municipios candidatos deben cumplir ambos requisitos de forma *cumulativa*.

¹⁰²³ Igual que ocurría con los *requisitos previos*, el precepto del Decreto gallego 39/2001 dedicado a regular los *elementos de valoración* de los Municipios Turísticos de esta Comunidad Autónoma (artículo 10) vuelve a reproducir exactamente lo contenido en el artículo 8.2 de la Ley gallega, por lo que no añade ni especifica nada a la regulación legal preexistente. En estos dos extremos el Decreto gallego no cumple con su función de reglamento de desarrollo, ya que no aporta nada nuevo sobre lo regulado en la Ley.

Por tanto, cualquier municipio gallego candidato a Municipio Turístico deberá hacer un esfuerzo presupuestario previo a su declaración en el que demuestre su predisposición a construir una oferta turística de calidad, que además respete el *entorno natural, el paisaje y el medio ambiente en general*, con la *dificultad* añadida que esto supone debido a la escasez de recursos económicos que este tipo de municipios padecen habitualmente. Al igual que ocurre en la totalidad de la normativa analizada hasta este momento, no basta con que el municipio en cuestión tenga una capacidad –potencial o real– de atraer a la demanda turística por encima de la mayoría de municipios de su entorno, sino que también son necesarias una serie de condiciones en las que se demuestre su voluntad de crear unos productos turísticos capaces de generar recursos económicos para el conjunto de la Comunidad Autónoma, evitando conceder los beneficios aparejados a este régimen jurídico a municipios únicamente interesados en allegar recursos económicos adicionales a sus arcas sin intención alguna de repercutirlos en la mejora de su oferta turística.

e) Órgano competente para la declaración de Municipios Turísticos y procedimiento a seguir.

En cuanto al órgano de la Administración gallega competente para decidir sobre la declaración de un Municipio Turístico en concreto, el artículo 8.3 de la Ley gallega atribuye tal capacidad al “*Consello de la Xunta de Galicia a petición de los propios ayuntamientos o a iniciativa de la Administración turística autonómica. En todo caso, será preceptivo el acuerdo plenario del Ayuntamiento correspondiente*”. En la atribución de competencias que realiza el artículo 6 de esta Ley a favor de la Administración turística gallega no se hace mención alguna a la figura de los Municipios Turísticos, sino que únicamente se refiere a otras figuras *paralelas* a ésta, pero no equivalentes. En

concreto, este precepto indica que la Administración turística de la Comunidad Autónoma de Galicia tendrá competencias sobre “*La declaración de localidades, municipios, comarcas o áreas territoriales de preferente uso turístico y la creación y definición de denominaciones geoturísticas dentro de su ámbito territorial*” (art. 6.2 c)¹⁰²⁴. Nada dice de los Municipios Turísticos por lo que, a diferencia de lo que suele ocurrir en la normativa autonómica comparada, esta competencia no se considera lo suficientemente *importante* como para aparecer reflejada en el precepto dedicado exclusivamente a recoger las competencias de la Administración autonómica, refiriéndose a esta competencia únicamente en los preceptos dedicados específicamente al Municipio Turístico. Esta opción no tiene trascendencia práctica alguna, pero sirve para sugerir que tal figura jurídica, probablemente por la propia configuración del fenómeno turístico en esta Comunidad Autónoma, no posee para el legislador gallego la *importancia* que tiene en otras Comunidades Autónomas como la andaluza o la catalana¹⁰²⁵. A pesar de ello, queda absolutamente claro que la competencia para declarar los Municipios Turísticos en Galicia corresponde a la Administración autonómica, y más concretamente al “*Consello de la Xunta de Galicia*”.

Por lo que respecta a la participación de los municipios gallegos en el procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos, el artículo 8.3 de la Ley gallega les reserva la facultad para solicitar el inicio del procedimiento¹⁰²⁶, con la única exigencia de que previamente se haya convenido presentar tal solicitud mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento interesado¹⁰²⁷. Sin embargo, la *novedad* de esta Ley reside en que

¹⁰²⁴ Resulta curiosa la *interpretación auténtica* que hace el artículo 6.1 de la Ley gallega del concepto “*administración turística*”. Según este precepto: “*A los efectos de lo establecido en la presente Ley se entiende por Administración turística a los órganos de la Comunidad Autónoma de Galicia competentes en materia de turismo*”.

¹⁰²⁵ Tampoco se hace mención del concepto de Municipio Turístico en el preámbulo de la Ley, lo que parece reafirmar lo expuesto, aunque quizás en este caso la falta de mención responda también a lo conciso y esquemático de este preámbulo en comparación con otros que se han analizado supra. *Vid.*, por ejemplo, la parte de este preámbulo dedicada a comentar el *Título II*, en el que está incluido el Municipio Turístico (*Parte V*).

¹⁰²⁶ La Ley gallega no recoge, como se comentó supra, un listado de competencias a favor de sus municipios (o de sus provincias), sino que éstas se encuentran dispersas a lo largo de su articulado.

¹⁰²⁷ Esta exigencia es similar a la que se contiene para los municipios andaluces en el artículo 4.3 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*. Sin embargo el precepto andaluz va más

no sólo concede potestad para iniciar el procedimiento a los municipios, como hace la normativa autonómica comparada, sino que también va a permitir que la iniciativa sea tomada por parte de la propia Administración turística autonómica. En cualquier caso, en esta segunda posibilidad también será preceptivo el acuerdo plenario del Ayuntamiento correspondiente. Las razones para permitir que la Administración autonómica tome la iniciativa en este procedimiento pueden estar en la voluntad del legislador gallego de impulsar la constitución de Municipios Turísticos, evitando en lo posible la *desidia* local y poniendo a los municipios gallegos en los que ésta haya tomado la iniciativa en una posición *incómoda*, en la que deberán decidir de modo expreso si están de acuerdo o no con la decisión autonómica de iniciar el procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos, sin poder escudarse en su propia inactividad. Además, el legislador gallego también pretende salvaguardar en todo momento la *autonomía local* de sus municipios, exigiendo igualmente para este caso el acuerdo del pleno del Ayuntamiento correspondiente, sin suplantarse la capacidad de decisión de los municipios gallegos en un tema de un interés tan *propio* como es la elección del régimen local que se les aplica¹⁰²⁸.

Por su parte, el Decreto gallego 39/2001, de 1 de febrero, en lo relativo al procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos en esta Comunidad Autónoma sí que va a desarrollar ampliamente las previsiones legales en todo lo referente a la iniciación del procedimiento, documentación, tramitación, resolución y efectos de la declaración.

allá, exigiendo que el acuerdo plenario del ayuntamiento se tomado por la *mayoría absoluta* del número legal de miembros de la Corporación municipal.

¹⁰²⁸ Así lo hace también el legislador andaluz y así lo expresa en el preámbulo de su Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*: “La declaración de Municipio Turístico siempre requerirá previo acuerdo plenario del Ayuntamiento, adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, requisito que ya estableció la Ley no sólo porque la declaración implicara el continuado esfuerzo municipal, sino principalmente para respetar la garantía de la autonomía municipal reconocida tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

1. Iniciación del procedimiento y documentación necesaria.

El Decreto gallego 39/2001 reproduce en su artículo 11 –como no podía ser de otro modo– la previsión relativa a que el inicio del procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos en esta Comunidad Autónoma se haga a petición de los Ayuntamientos interesados o a iniciativa de la Administración turística autonómica. Además, como se acaba de comentar al analizar el artículo 8.3 de la Ley gallega, en ambos casos será preceptivo el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de que se trate. Pero el artículo 11.1 del Decreto gallego añade a esta exigencia, además, la aportación de la “*certificación correspondiente*” que autentifique dicho acuerdo municipal, para así tener una prueba documental de la veracidad de la voluntad municipal en un asunto de tanta importancia como es el de su declaración como Municipio Turístico.

Por lo que respecta a la otra posibilidad de iniciación del procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos: la solicitud *de oficio* por parte de la propia Administración turística gallega, el artículo 11.2 del Decreto gallego va a exigir el acuerdo del “*centro directivo competente en materia de turismo o de cualquier otro órgano superior con competencias en materia turística*”. Además, con anterioridad a la adopción de dicho acuerdo será obligatorio el trámite de *información pública*, en el que se dará *audiencia* al Ayuntamiento correspondiente “*a fin de conocer las circunstancias del caso concreto y determinar la conveniencia o no de iniciarlo*”. La finalidad de esta audiencia será conocer la opinión sobre la oportunidad de dicha declaración de mano de los propios municipios interesados, que podrán formular su propio *alegato* sobre el tema a los órganos que tramitan el procedimiento. En cualquier caso, señala el artículo 11.3 de este Decreto que cuando el procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos se inicie *de oficio* por la Administración autonómica, se seguirá “[...] *la misma tramitación que los iniciados a instancia de los ayuntamientos,*

debiendo la administración turística solicitar de éstos la documentación a que alude el artículo 13 de este decreto". Dicha documentación será analizada *ad infra*, junto con toda la exigida en este procedimiento.

Una vez que el Decreto gallego ha aclarado quienes van a ser competentes para iniciar el procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos, su precepto siguiente (artículo 12) va a indicar que estas solicitudes deberán ser remitidas al *centro directivo competente en materia de turismo*, pudiendo además "[...] *presentarse en los registros de las delegaciones provinciales de la consellería competente en dicha materia y en los demás órganos y oficinas que corresponda, de conformidad con lo establecido en el artículo 38.4º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*".

La documentación que necesariamente debe adjuntarse a la solicitud de iniciación del procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos viene recogida en el artículo 13 del Decreto gallego. Estos documentos se van a separar en varios grupos dependiendo de a qué *aspecto* del municipio interesado se refieran, salvo el primero de ellos que se encuentra separado de los demás, y que no es otro que la *certificación municipal* del acuerdo plenario referente a la formulación de la solicitud a la que alude el artículo 11.1 del propio Decreto (art. 13 A). El primer grupo está compuesto por aquellos documentos referidos a la *población* y al *número de alojamientos* del municipio candidato (art. 13 B). Dentro de este grupo el Decreto gallego incluye la *certificación municipal* del número de vecinos que *conforman* el padrón municipal de habitantes; la *certificación municipal* del contenido de los documentos de la Entidad local en los que se cuantifique la *afluencia turística anual* al Ayuntamiento, desagregada por meses, y en los que se describirán los utilizados para efectuar esa cuantificación; *certificación municipal* del número de viviendas de residencia primaria y secundaria; *certificación municipal* de la relación de alojamientos turísticos del municipio interesado, "*según la enumeración que se efectúa*

*en el artículo 29 de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia, y a los que se haya otorgado la preceptiva licencia municipal de apertura*¹⁰²⁹.

El segundo grupo de documentos hace referencia a los recursos turísticos del municipio, incluyendo una relación de aquellos recursos susceptibles de producir una atracción turística de visitantes; así como una certificación municipal relativa a los documentos de la Entidad local en los que se cuantifique, en su caso, el número de visitantes atraídos por tales recursos turísticos en una cantidad cinco veces superior a la población del municipio. Esta cantidad “[...] *se computará durante un año y se repartirá, al menos, en más de treinta días*”¹⁰³⁰. Además, en tal documento deberán constar los *criterios* utilizados para efectuar esa cuantificación.

El tercer grupo de documentos exigidos está referido a la prestación de los servicios contenidos en el artículo 10 de este Decreto¹⁰³¹. En tal caso la prestación de estos servicios por parte del municipio interesado deberá acreditarse mediante *una o varias certificaciones municipales* en las que se constate lo siguiente: *alcantarillado existente* y descripción de su cobertura en el término municipal; sistema de depuración de aguas residuales, así como la relación de depuradoras que se hallen en funcionamiento y descripción de su cobertura en el término municipal; servicio de

¹⁰²⁹ Este precepto de la Ley gallega de ordenación del turismo indica expresamente que “1. *Podrán prestar servicios de alojamiento turístico las siguientes clases de empresas: a) Establecimientos hoteleros. b) Apartamentos turísticos. c) Ciudades de vacaciones. d) Campamentos de turismo. e) Alojamientos en régimen de uso a tiempo compartido. f) Establecimientos de turismo rural. g) Viviendas turísticas vacacionales. h) Cualesquiera otras que sean objeto de reglamentación especial.* 2. *La Administración turística establecerá reglamentariamente: a) La clasificación y su revisión de oficio o a instancia de parte interesada, así como los requisitos técnicos mínimos exigidos para cada una de las modalidades de alojamiento turístico. b) El modelo de placa identificativa, en la que figurará el distintivo correspondiente a cada clase y categoría de alojamiento, y cuya exhibición, junto a la entrada principal, será obligatoria para todos los alojamientos.* 3. *La Administración turística, ponderando en su conjunto las circunstancias existentes y los requisitos técnicos mínimos exigidos, podrá razonadamente dispensar a un establecimiento determinado del cumplimiento de alguno de ellos cuando así lo aconsejen sus características especiales. Especialmente podrá hacerse uso de esta facultad cuando se trate de establecimientos de alojamiento ubicados en edificios de especial relevancia histórico-artística*”.

¹⁰³⁰ La exigencia de que el número requerido de visitantes se alcance en un período superior al mes no es exclusivo de la Ley gallega ya que, como se vio, también se exige en el artículo 2.1 b) del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, *sobre Municipios Turísticos*.

¹⁰³¹ Que, como se comprobó, corresponden exactamente con los recogidos en el artículo 8.2 de la Ley gallega.

recogida y tratamiento de residuos con descripción de su cobertura en el término municipal¹⁰³²; servicios relativos a la salubridad pública que se hayan en funcionamiento así como las medidas adoptadas por el Ayuntamiento, especialmente en las fechas en las que se produce una mayor afluencia turística; en relación a la seguridad en lugares públicos, se deberá comunicar la existencia o no de un cuerpo de policía local, describiendo su *esquema organizativo*, plantilla de efectivos y *plan de actuación* vigente, especialmente en las épocas de mayor afluencia turística, así como la existencia o no de una *junta local de seguridad*; sistema organizativo existente y planes municipales *homologados* relativos a la protección civil; enumeración de los planes urbanísticos vigentes, con especial referencia a la existencia o no de *plan general de ordenación municipal*, *proyecto de ordenación del medio rural*, *planes especiales de ordenación de recintos históricos*, *planes especiales de protección del paisaje*, *planes especiales de mejora del medio rural* y *planes especiales de reforma interior en suelo urbano*; oficinas o puntos de información turística existentes al menos en la época de mayor afluencia turística, con una descripción de su situación, dotación e infraestructura; medidas *efectivas* adoptadas por el Ayuntamiento en relación a los parques naturales inscritos en los registros correspondientes, con los espacios naturales en régimen de protección general, y con los espacios naturales que figuran catalogados en las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de la provincia correspondiente y, en general, “[...] *aquellas otras medidas tendentes a la protección, recuperación, conservación y puesta en valor de su patrimonio natural y cultural*”.

Para terminar, este precepto del Decreto gallego va a contener una *cláusula de cierre* que permite que las solicitudes de declaración de Municipio Turístico en la Comunidad Autónoma gallega puedan estar acompañadas de “*Cualquier otro documento que, a juicio de la corporación local, se considere conveniente aportar con el fin de justificar el cumplimiento de los requisitos*”.

¹⁰³² En este caso “[...] *Se especificará la incorporación o no del ayuntamiento al Plan de residuos sólidos de la Xunta de Galicia*”.

exigidos legalmente para la declaración de municipio turístico” (art. 13 E) del Decreto).

2. Tramitación del procedimiento.

El análisis del procedimiento a seguir para la declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Autónoma gallega debe partir del importante punto de inicio que constituye la ausencia de mención alguna a tal procedimiento en el articulado de la Ley gallega de ordenación del turismo, por lo que su desarrollo reglamentario no tiene en principio límite alguno más allá de las normas generales sobre la materia –estatales y autonómicas– y la prohibición de arbitrariedad que la Constitución establece para los Poderes públicos en su artículo 9.3. No existe en la Ley gallega, como suele ser habitual en la normativa autonómica comparada¹⁰³³, ni siquiera una remisión a un futuro e hipotético desarrollo del procedimiento por vía reglamentaria.

El artículo 14 del Decreto gallego es el encargado de establecer todo lo relativo a la tramitación del procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos en esta Comunidad Autónoma. Comienza indicando que una vez que la *delegación provincial* de la consellería competente en materia turística haya recibido las solicitudes y la documentación completa iniciará los “*expedientes de declaración*”, elevándolos al *centro directivo* competente en esta materia, previa realización de un *informe*. Nada se indica sobre el contenido de este informe por lo que deberá suponerse que valorará, de manera general, las aptitudes del municipio solicitante para ser declarado Municipio Turístico. Este centro *directivo* deberá asimismo remitir una copia tanto de las solicitudes como de la documentación adjuntada a aquellas

¹⁰³³ Vid. por ejemplo el artículo 51.4 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, sobre *Normas Reguladoras del Turismo en la Región de Murcia*.

consellerías competentes en materia de *Administración local, sanidad, seguridad, protección civil, medio ambiente, cultura, y ordenación del territorio*, con el objeto de que “*procedan a su informe en el plazo de quince días contados desde la recepción de dicha documentación*” (art. 14.2). Como indica de forma expresa este precepto, tales informes carecerán de carácter vinculante y versarán sobre los “*aspectos relativos a la prestación de servicios de los ayuntamientos que tengan relación con las competencias específicas de cada consellería*” (art. 14.2 párrafo segundo). También deberá remitir una copia de las solicitudes y de la documentación presentada a la Diputación Provincial correspondiente, para que ésta emita su propio informe acerca de sus competencias específicas recogidas en la normativa vigente reguladora de la Administración local. La Diputación Provincial gozará de un plazo de quince días contados desde la recepción de sendas copias para evacuar este informe (art. 14.2 párrafo tercero). Para terminar, señala el último párrafo del artículo 14.2 del Decreto gallego que de no emitirse los informes en los plazos señalados deberá proseguirse con la tramitación del procedimiento. De este modo se protege a los municipios interesados frente a la pasividad de la Administración autonómica o provincial, asegurando la continuidad del procedimiento a pesar de la inactividad –*interesada* o no– de las demás Administraciones públicas participantes en el mismo. Se trata sin duda de un mecanismo para prevenir dilaciones intencionadas por parte de Administraciones públicas con intereses eventualmente contrapuestos a los municipales.

A lo largo de esta primera fase del procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos se pueden llegar a evacuar un total de nueve *informes*: el de la delegación provincial de la *consellería* competente en materia de turismo, los de las *consellerías* competentes en materia de *administración local, sanidad, seguridad, protección civil, medio ambiente, cultura y ordenación del territorio*¹⁰³⁴; y el de la Diputación Provincial correspondiente. El examen del contenido de estos expedientes va

¹⁰³⁴ Aunque en el caso de que varias de estas materias fuesen competencia de una misma *Consellería* el número de informes lógicamente se reduciría.

a corresponder a una “*comisión de valoración*” perteneciente al centro directivo competente en materia de turismo, la cual “[...] *procederá a constatar el cumplimiento de los requisitos exigidos legal y reglamentariamente para el otorgamiento de la declaración, debiendo tener en cuenta, además, la prestación de los servicios a que hace referencia el artículo 13 apartado D) de este Decreto*” (art. 14.3). Pero además de su cometido *principal*, esta comisión podrá requerir a los municipios solicitantes de la declaración que “*aclaren*” o “*completen*” en algún extremo la documentación que hubiesen presentado para así “[...] *facilitar su valoración, y para el caso de que la documentación presentada no justifique suficientemente el cumplimiento de los requisitos y condiciones exigidos en esta disposición*” (art. 14.4) y asimismo podrá también solicitar informes de *expertos* relacionados con el sector turístico y de personalidades de *reconocido prestigio* (art. 14.4 párrafo segundo).

La composición de esta *comisión de valoración* se encuentra recogida en el artículo 15 del Decreto gallego. Este precepto establece que como “*Presidente*” de dicho órgano ejercerá el titular del centro directivo competente en materia turística, y como “*vocales*” el delegado provincial correspondiente de la consellería competente en materia turística, el subdirector general competente en materia de ordenación del turismo, el subdirector general competente en materia de fomento y cooperación institucional, los jefes de servicio con competencias en materia de fomento, promoción, inversiones y supervisión *técnico-turística*, así como un representante de la *Federación Gallega de Municipios y Provincias*. Como “*secretario*” ejercerá el jefe de servicio con competencias en materia de ordenación del turismo.

Una vez que el centro directivo con competencia en materia turística haya instruido los expedientes –e inmediatamente antes de redactar la “*propuesta de resolución*” – éstos se pondrán de manifiesto a los interesados o sus representantes para que “[...] *aleguen lo que estimen oportuno, según establece el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento*

Administrativo Común” (art. 14.5)¹⁰³⁵. Por último, el artículo 14.6 del Decreto gallego indica que la *comisión de valoración* encargada de examinar el expediente de solicitud tendrá un plazo de cuatro meses desde la recepción de las solicitudes o desde la fecha del acuerdo de iniciación de oficio para formular una “*propuesta de resolución*” y elevarla al *Consello de la Xunta de Galicia*.

3. Resolución del procedimiento.

Como se vio *supra*, el artículo 8.3 de la Ley gallega establecía que la declaración de Municipios Turísticos en esta Comunidad Autónoma corresponde al *Consello de la Xunta de Galicia*, y así lo reitera su reglamento de desarrollo, como no podía ser de otra forma. El artículo 16.1 del Decreto gallego señala de forma expresa que “*La declaración de municipio turístico gallego se efectuará mediante acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia que se publicará en el «Diario Oficial de Galicia» y se notificará al ayuntamiento correspondiente*”. El plazo para resolver este procedimiento es de seis meses contados desde la incoación del procedimiento. En el caso de que el expediente hubiese sido incoado por los municipios interesados y el plazo de seis meses se superase sin dictar la correspondiente resolución, el Decreto gallego opta por el *silencio administrativo negativo*, al indicar que “*Si la incoación se efectuó a instancia de los municipios, la falta de resolución expresa dentro de ese plazo tendrá efectos*

¹⁰³⁵ Indica este artículo que “1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5. 2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. 3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite. 4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”.

desestimatorios de la solicitud de declaración” (art. 16.2). Esto quiere decir, *sensu contrario*, que en el caso de que el expediente para la declaración se iniciase a instancia de la Administración turística competente –“*de oficio*”, como lo denomina el propio Decreto– el silencio administrativo será *positivo*, estimándose de forma automática todas aquellas solicitudes en cuyo procedimiento se haya superado el plazo de seis meses sin haberse dictado resolución. Por una solución equivalente opta la normativa andaluza sobre Municipios Turísticos, cuyo artículo 12.2 del Decreto 158/2002 también atribuye una eficacia negativa al *silencio administrativo* en el procedimiento para la declaración de estos municipios¹⁰³⁶.

f) Efectos de la declaración de Municipio Turístico.

Entre las consecuencias de la declaración de Municipio Turístico en la Comunidad Autónoma Gallega no se prevé la posibilidad de concluir *convenios interadministrativos de colaboración* entre la Administración autonómica y la local, pieza central de este sistema en las regulaciones más *completas y acabadas* de este régimen jurídico en el derecho autonómico analizado hasta el momento, que en estos casos configura el núcleo esencial de tal declaración, a partir del cual se articulará toda la cooperación económica entre ambas Administraciones territoriales. Por el contrario, las consecuencias previstas por la norma gallega (art. 8.4) serán: “a) [...] *la inclusión del mismo [el Municipio Turístico], con carácter preferente, en los planes provinciales de cooperación de obras y servicios para aquellos*

¹⁰³⁶ Concretamente indica este precepto que “*El Acuerdo del Consejo de Gobierno que ponga fin al procedimiento será notificado al interesado en el plazo de seis meses desde que la solicitud tuviera entrada en el Registro de la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte. Transcurrido dicho plazo sin haberse practicado la notificación, podrá entenderse desestimada la solicitud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos*”.

que con carácter obligatorio están establecidos por Ley. b) Esta declaración supondrá un criterio específico de prioridad para los municipios turísticos en los beneficios que puedan derivarse de los planes de desarrollo y mejora del sector turístico que acometa la Xunta de Galicia”.

La normativa gallega opta claramente por hacer gravitar las consecuencias de la declaración de Municipios Turísticos exclusivamente en la actividad planificadora que –en diversos ámbitos– se lleve a cabo en el territorio de esta Comunidad Autónoma. Todos los efectos previstos por la Ley gallega para tal declaración se instrumentan a través de *planes*. Y –además– en ambos casos el beneficio que supone para los municipios gallegos el formar parte del conjunto de Municipios Turísticos se traduce en ambos casos en un *concepto jurídicamente indeterminado*, ya que en las dos letras del artículo 8.4 de la ley gallega se exige a los diversos planes y programas que respeten el carácter “*prioritario*” o “*preferente*” que la Ley gallega atribuye a estos municipios. Como se ha dicho, se trata de auténticos *conceptos jurídicos indeterminados*, por lo que para conocer las consecuencias concretas derivadas de esta declaración no basta con acudir al texto de la Ley, sino que será indispensable analizar el tratamiento que dan los diferentes planes y programas gallegos a la figura del Municipio Turístico, pudiendo comprobar de primera mano si estos efectos tienen eficacia práctica o son simplemente una manifestación de *buenas intenciones* por parte del legislador.

La primera de las letras del artículo 8.4 de la Ley gallega está referida a los denominados por la Ley como “*planes provinciales de cooperación de obras y servicios*”¹⁰³⁷. En este tipo de planes

¹⁰³⁷ Para garantizar la coordinación de los diferentes servicios municipales y la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, en especial a los de menor capacidad económica, las Diputaciones provinciales deberán aprobar anualmente un *plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal*. Su financiación correrá a cargo de la propia Diputación, pudiendo colaborar los propios municipios, así como la Comunidades Autónomas y el Estado (*vid.* arts. 36.2 LRRL y 32 y 33 TRRL). Sobre estos instrumentos de planificación *vid.* PRIETO, A. M., ZOFÍO PRIETO, J. L. y DE LA PUENTE Y PUENTE, T., “Indicadores de eficacia en la provisión de servicios públicos locales: planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal de las Diputaciones”, en *Análisis local*, nº 35, 2001, págs. 57 a 68; GARCÍA DE VELASCO, M. M., “Equidad espacial y equipamiento local: la política de cooperación local y los planes provinciales”, en la

–como se acaba de ver– deberán ser incluidos los municipios declarados *Turísticos* con “*carácter preferente*” respecto de los demás municipios gallegos. En todo caso, como indica la Ley gallega, “*para aquellos que con carácter obligatorio están establecidos por Ley*”. La segunda de las letras del artículo 8.4 de la Ley gallega está referida, por su parte, a los “*planes de desarrollo y mejora del sector turístico*” que acometa la *Xunta de Galicia*¹⁰³⁸. Este tipo de planes están regulados en la Ley gallega en el *Capítulo III del Título II* (arts. 9 a 14), dedicado a las “*bases de la actuación administrativa*”. El primer plan recogido en la Ley¹⁰³⁹ es el “*Plan Gallego de Promoción del Turismo*” (art. 11), que fijará las *directrices básicas de la promoción turística* de la Comunidad Autónoma y la *participación voluntaria* de las diversas Administraciones territoriales en su implantación. La competencia para su aprobación corresponde al *Consello* de la *Xunta de Galicia* a propuesta de la Administración turística, previa audiencia del “*Consejo Gallego de Turismo*”¹⁰⁴⁰, de las

Revista de Estudios Regionales, nº 23, 1989, págs. 29 a 52; FERNÁNDEZ FARRERES, G. J., “La aplicabilidad de la Ley General de Subvenciones a las Entidades locales y, en particular, a las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 5, 2004, págs. 7 a 33; ARIAS MARTÍNEZ, M^a A., “Los planes provinciales de cooperación. Comentario a la Sentencia de la Sala 3^a (Sección 4^a) del Tribunal Supremo del 24 de junio de 1998”, en la *Revista Gallega de Administración Pública*, nº 22, 1999, págs. 217 a 230; o CARBALLEIRA RIVERA, M^a T., “El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 255-256, 1992, págs. 643 a 666; entre otros.

¹⁰³⁸ La planificación turística gallega está fuertemente vinculada con la ordenación del territorio ya que, como habrá oportunidad de comprobar en las páginas siguientes, además de previsiones de carácter exclusivamente turísticas (como las declaraciones de espacios turísticos) existen otras que pertenecen al ámbito de la planificación territorial, como la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones necesarias para el sector turístico (art. 12.1 de la Ley gallega). En cualquier caso, la ordenación turística de carácter territorial estaba prevista ya en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de *Ordenación del Territorio de Galicia*, cuyo artículo 3 indica que “*Los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la presente ley estarán destinados a la consecución de los siguientes objetivos fundamentales: [...] c. Compatibilización del proceso de desarrollo del sistema productivo, de la urbanización y de la ordenación turística como la racional utilización de los recursos naturales, sobre todo en lo referente al litoral, a los recursos hidráulicos y al paisaje. [...]*”.

¹⁰³⁹ Aunque no se trata de una lista cerrada, ya que el artículo 10 de la Ley gallega establece que “*La Administración turística establecerá los necesarios instrumentos de planificación y ordenación turística, determinando las necesidades, prioridades y objetivos más importantes y prestando especial atención a la conservación y protección medioambiental, cultural y urbanístico-territorial y de los demás recursos turísticos*”.

¹⁰⁴⁰ Como sus homólogos autonómicos, este “Consejo Gallego de Turismo” es un órgano consultivo, asesor y colaborador de la Xunta de Galicia adscribiéndose, sin perjuicio de su autonomía funcional, a la *Consellería* de la Xunta con competencias en materia de turismo. Su regulación se encuentra en el artículo 7 de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de *Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia* y en su reglamento de desarrollo aprobado por el Decreto 39/2001, de 1 de febrero, de la *Consellería de Cultura, Comunicación Social y Turismo*, que *refunde la normativa en materia de Consejo Gallego de Turismo, declaraciones de municipio turístico gallego y de fiestas de Galicia de interés turístico* (arts. 1 a 8).

Diputaciones Provinciales y de las entidades representativas de los municipios gallegos.

El siguiente instrumento de planificación previsto en la Ley gallega es el “*Plan de Ordenación Turística*”,¹⁰⁴¹ (arts. 12 y 13), que establecerá el *modelo de desarrollo turístico* de esta Comunidad Autónoma y contendrá “*directrices generales*” sobre una serie de asuntos, entre los que estarán el *inventario, valoración, aprovechamiento óptimo y protección* de los recursos turísticos; la ordenación de los *usos* del suelo en relación con el resto de la ordenación del territorio; adecuación de la oferta turística y su *priorización*; *zonas de protección* para la actividad turística; ayudas para Ayuntamientos y empresas privadas; medidas para incentivar el turismo interior; *adaptación* del planeamiento urbanístico municipal a las determinaciones del plan; evolución y análisis de la oferta turística...*etc.* En este plan, además “[...] *se establecerán como preferentes aquellas comarcas, municipios, localidades o áreas territoriales que, constituyendo enclaves turísticos importantes, carezcan de las infraestructuras, equipamientos y servicios necesarios y precisen por tanto de una acción coordinada de ordenación y promoción turística. Asimismo identificará las áreas o zonas susceptibles de limitación de la oferta de alojamientos o de asistencia restringida y controlada y el límite de la implantación de nuevas actividades turísticas allí donde la saturación o el perjuicio de una sobreexplotación de los recursos así lo aconsejen*” (art. 12.3). Su aprobación corresponde al *Consello* de la Xunta de Galicia, en base al *proyecto definitivo* elaborado por la Administración turística tras los trámites *información pública, audiencia* a las Entidades locales y asociaciones empresariales del sector turístico afectados por el plan e *informe* del “*Consejo Gallego de Turismo*” (art. 13).

Por último, los “*Programas de Protección del Entorno Medioambiental y de los Espacios Físicos con Vocación*

¹⁰⁴¹ Dentro del cual se contendrán diversos “[...] *planes y proyectos sectoriales de infraestructura turística, a fin de reglamentar la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones necesarias relacionadas con el sector turístico*”.

Turística” (art. 14)¹⁰⁴², estarán insertos en los planes que se acaban de analizar¹⁰⁴³, y tienen por objetivo evitar la destrucción o degradación del medio natural gallego, potenciar “*conductas responsables ecológicamente*” por parte de los sujetos turísticos, preservar los recursos naturales *no renovables*, garantizar el equilibrio del entorno natural en la utilización de los servicios turísticos...etc. Además, “[...] *se desarrollarán programas para la preservación y restauración de las zonas culturales con valor histórico que, por sus singulares circunstancias de interés monumental, histórico o artístico, permitan el empleo de estos valores como incentivo para la promoción e incremento de la demanda turística, garantizando la protección contemplada en la Ley del patrimonio cultural de Galicia*”. En lo que respecta a la elaboración y programación de la actividad turística, indica este precepto que “[...] *se basará en la necesidad de garantizar la coherencia entre las determinaciones que los instrumentos de ordenación turística contuvieron, con relación al planeamiento territorial y urbanístico, en aquellos aspectos que hayan de ser reglamentados en ambos marcos de planificación. En especial, se tendrá en cuenta en lo que afecta a la redacción de programas de protección para la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico, bellezas naturales, sistemas medioambientales, salud pública y, en general, mejora de los medios urbanos, rurales y naturales*”. Ninguno de estos planes ha sido elaborado a día de hoy.

Por lo que se refiere a los efectos previstos para la declaración de Municipios Turísticos gallegos en el Decreto 39/2001, indica su artículo 17 que las *directrices* que se contengan en el “*Plan de*

¹⁰⁴² En relación a estos planes *vid.* el capítulo de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, *de Ordenación del Territorio de Galicia*, dedicado a los “planes y proyectos sectoriales” (Capítulo V, arts. 22 a 25), desarrollados por el Decreto 80/2000, de 23 de marzo, *por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales con incidencia supramunicipal*. *Vid.* asimismo la Ley gallega 9/2001, de 21 de agosto, *de conservación de la naturaleza*, en cuyo artículo 31 y siguientes se prevén los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos de esta Comunidad Autónoma; y en materia de protección del patrimonio histórico-artístico en las zonas turísticas *vid.* la Ley 8/1995, de 30 de octubre, *de patrimonio cultural de Galicia* (entre otros, su artículo 21).

¹⁰⁴³ Establece el artículo 14.1 de la Ley gallega que “*En los planes de ordenación turística a que hacen referencia los artículos anteriores se contemplarán programas específicos de protección medioambiental de las zonas turísticas [...]*”.

Turismo de Galicia”¹⁰⁴⁴ que afecten al *desarrollo* de este tipo de municipios serán vinculantes para éstos, y su incumplimiento por parte de los ayuntamientos de los Municipios Turísticos tendrá como consecuencia la revocación de su declaración como tales “[...] *de acuerdo con lo estipulado en el artículo 21 de este Decreto*” (art. 17.2). Los siguientes efectos están previstos en el artículo 18 del Decreto gallego, y consisten en la inclusión de los Municipios Turísticos gallegos en el “*Plan Gallego de Promoción del Turismo*” “[...] *a que hace referencia la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia*”¹⁰⁴⁵ y en el artículo 19, titulado de manera significativa “*beneficios de la declaración*”. En este segundo precepto se atribuye a la declaración de Municipios Turísticos un triple efecto. El primero de ellos sería la introducción de un “*criterio específico de prioridad*” a favor de estos municipios en los beneficios que eventualmente puedan derivarse de los planes de desarrollo y mejora del sector turístico de la *Xunta* de Galicia (art. 19.1). El segundo consiste en su inclusión “*con carácter preferente*” en los planes provinciales de cooperación de obras y servicios “[...] *para aquellos que con carácter obligatorio están establecidos por ley*” (art. 19.2). El tercero y último será el tratamiento prioritario en lo relativo a la concesión de ayudas y subvenciones “[...] *que pudiese establecer la Administración turística para la potenciación de programas locales de desarrollo y de potenciación y promoción de los recursos turísticos*” (art. 19.3). De los tres efectos contenidos en este precepto únicamente el tercero es *original*, ya que los dos primeros son una copia literal del artículo 8.4 de la Ley gallega de ordenación del turismo.

El último de los efectos previstos por el Decreto gallego (art. 20) podría considerarse como una *carga*, en el sentido de que constituye una obligación impuesta al municipio como contraprestación por los eventuales beneficios que la declaración de Municipios Turísticos les pueda generar. Esta obligación consiste en el *suministro de información* sobre aspectos turísticos

¹⁰⁴⁴ Vid. artículo 11 y 12.2 de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de *Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia*.

¹⁰⁴⁵ Vid. artículo 11 de esta Ley.

a la Administración autonómica. Así, indica este precepto que “*Los municipios gallegos declarados turísticos deberán facilitar a la Administración turística, con carácter anual o con una periodicidad inferior que ésta pueda determinar, los datos relativos a la afluencia turística registrada en su término municipal, así como cualquier otra información referente a la prestación de servicios y demás requisitos y condiciones conforme a los cuales se otorgó esa declaración*”. Además del inestimable valor de esta información para la elaboración de instrumentos de planificación turística por parte de la Administración autonómica, también podrá ser utilizada como un elemento muy útil en ciertos casos de pérdida de la condición de Municipios Turísticos, como se comprobará a continuación.

g) Pérdida de la condición de Municipio Turístico.

A pesar del absoluto silencio que la Ley gallega ordenadora del turismo guarda en relación a este importante asunto, el Decreto 39/2001 sí recoge las causas que darán lugar a la pérdida de la condición de Municipio Turístico. Así, su artículo 21 –que habla de “*revocación*” y no de *pérdida* de la condición de Municipios Turísticos, como hacen otras normas autonómicas– indica que, a pesar de que en principio la declaración de Municipios Turísticos posee carácter *indefinido*, el *Consello* de la *Xunta* de Galicia podrá revocar estas declaraciones si dejasen de concurrir en el municipio los *requisitos y condiciones* en las que se basó su otorgamiento. Estos “*requisitos*” y “*condiciones*” no son sino los contenidos en los artículos 8.1 y 2 de la Ley gallega 9/1997, de 21 de agosto, sobre *Promoción y Ordenación del Turismo*; y los artículos 9 y 10 de este Decreto. Para el conocimiento de esta situación por parte de la Administración autonómica gallega tendrá un papel determinante la información que en virtud del artículo 20 del propio Decreto 39/2001 están

obligados a suministrar los Municipios Turísticos sobre los *requisitos y condiciones* conforme a los cuáles se otorgó tal declaración, y que será la que se tome como base para su eventual pérdida. Pero además de esta causa –la más habitual– existe una segunda causa prevista en el artículo 17.2 del Decreto gallego, que sanciona la inobservancia por parte de los Municipios Turísticos de las “*directrices*” contenidas en el “*Plan de Ordenación Turística de Galicia*” con la pérdida de tal condición.

Para ambas situaciones el Decreto gallego prevé un sencillo procedimiento en el que se emitirán *informes* por parte del centro directivo con competencias en materia turística, del Ayuntamiento correspondiente, así como de las *consellerías* que fueron “[...] referidas al analizar el artículo 14.2 de este Decreto” (art. 21.2).

h) Municipios gallegos declarados “Turísticos”.

En la Comunidad Autónoma gallega existen en la actualidad un total de 37 Municipios declarados *turísticos*, repartidos entre sus cuatro provincias: La Coruña (8 Municipios Turísticos), Lugo (9), Orense (9) y Pontevedra (11). Todos ellos han sido declarados Municipios Turísticos mediante acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia y publicados a través de Resolución de la Consellería de Cultura, Comunicación Social y Turismo. Por orden de antigüedad en su declaración, los Municipios Turísticos gallegos son Baiona, Monterrei, Leiro, A pobra de Trives, Mondariz Balneario, Sanxenxo y Ribadeo (Resolución de 21 de mayo de 1999/Acuerdos de 7 de mayo de 1999)¹⁰⁴⁶; Cambados, O Grove, Chantada, Monforte de Lemos, Mondoñedo, Allariz y O Carballiño (Resolución de 7 de octubre de 1999/Acuerdos de 7 de octubre y 12 de diciembre de 1999)¹⁰⁴⁷; Fisterra, Padrón, Tui,

¹⁰⁴⁶ *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 31 de mayo de 1999.

¹⁰⁴⁷ *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 3 de enero de 2000.

Viveiro, Celanova y Rivadavia (Resolución de 7 de febrero de 2000/Acuerdos de 3 de febrero de 2000)¹⁰⁴⁸; Poio (Resolución de 12 de mayo de 2000/Acuerdo de 11 de mayo de 2000)¹⁰⁴⁹; Miño (Resolución de 2 octubre de 2000/Acuerdo de 29 de septiembre de 2000)¹⁰⁵⁰; Betanzos y Corcubión (Resolución de 4 de diciembre de 2000/Acuerdo de 1 de diciembre de 2000)¹⁰⁵¹; A Guarda y Cangas (Resolución de 1 de junio de 2001/ Acuerdos de 31 de mayo de 2001)¹⁰⁵²; Pontedeume, Ribiera y Veiga (Resolución de 28 de septiembre de 2001/Acuerdos de 27 de septiembre de 2001)¹⁰⁵³; Nigrán y Vilagarcía de Arousa (Resolución de 23 de julio de 2004/Acuerdo de 22 de julio de 2004)¹⁰⁵⁴; A Pobra (Resolución de 30 de julio de 2004/Acuerdo de 29 julio de 2004)¹⁰⁵⁵; Foz, Quiroga y Samos (Resolución de 8 de julio de 2005/Acuerdo de 7 de julio de 2005)¹⁰⁵⁶. El único Municipio Turístico cuya declaración no ha sido publicada mediante Resolución de la Consellería de Cultura, Comunicación Social y Turismo, sino por la Consejería de Innovación e Industria ha sido el municipio de Lugo (Resolución de 9 de mayo de 2006/Acuerdo de 27 de abril de 2006)¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁴⁸ *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 28 de febrero de 2000.

¹⁰⁴⁹ *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 2 de junio de 2000.

¹⁰⁵⁰ *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 10 de octubre de 2000.

¹⁰⁵¹ *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 27 de diciembre de 2000.

¹⁰⁵² *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 15 de junio de 2001.

¹⁰⁵³ *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 8 de octubre de 2001.

¹⁰⁵⁴ *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 24 de agosto de 2004.

¹⁰⁵⁵ *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 10 de agosto de 2004.

¹⁰⁵⁶ *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 26 de julio de 2005.

¹⁰⁵⁷ *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 24 de mayo de 2006.

i) Análisis crítico de la normativa gallega reguladora del Municipio Turístico: aspectos positivos y negativos.

La regulación gallega del Municipio Turístico no posee apenas elementos novedosos u originales que la diferencien de las restantes regulaciones autonómicas de este fenómeno. Como en los casos andaluz y valenciano, se trata de una regulación *completa*, ya que, además de prever esta figura en su normativa sobre régimen local –con base en el artículo 30 LRBRL– y posteriormente en su legislación turística, ésta ha sido desarrollada reglamentariamente, llegándose incluso a declarar una gran cantidad de Municipios Turísticos en esta Comunidad Autónoma. Entre los aspectos positivos de la regulación gallega destaca la doble iniciativa para iniciar el procedimiento de declaración de Municipios Turísticos, que corresponde indistintamente a los municipios interesados o a la Administración turística gallega. Como se ha comentado *supra*, la posibilidad de que la Administración autonómica pueda instar el inicio de este procedimiento pretende superar eventuales situaciones de inmovilismo municipal, al tiempo que salvaguarda la autonomía local, ya que la última palabra la tendrá siempre el Ayuntamiento afectado, a través del acuerdo previo de su Pleno. Positiva es también, aunque con ciertos reparos, la amplitud y variedad de informes que exige la normativa gallega para la declaración de un Municipio Turístico (hasta un máximo de nueve informes sólo en la primera fase del procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos). Positiva porque permite al órgano decisor conocer de primera mano una gran variedad de opiniones de las diferentes Administraciones autonómicas implicadas de una u otra forma en la materia. Sin embargo, y como suele ocurrir en estos casos, el hecho de que su carácter no sea vinculante limitará su eficacia práctica, reduciéndola a una mera labor informativa.

El aspecto más negativo de la regulación gallega del Municipio Turístico es, por desgracia, común a varias de las

regulaciones autonómicas de esta figura: la falta de concreción de los efectos vinculados a su declaración. Al igual que sucede en casos anteriores, la normativa gallega se limita a establecer, como consecuencias de la declaración de un municipio como Turístico, una serie de efectos de naturaleza vaga e imprecisa, como su “*inclusión preferente en los Planes provinciales de cooperación de obras y servicios*”, el otorgamiento de un “*criterio específico de prioridad en los beneficios derivados de los planes de desarrollo y mejora del sector turístico acometidos por Xunta de Galicia*”, o su inclusión en un futuro *Plan Gallego de Promoción del Turismo*, todos ellos analizados pormenorizadamente en las páginas precedentes. Los problemas que generan este tipo de expresiones ya han sido advertidos en varias ocasiones, afectando fundamentalmente a la seguridad jurídica e igualdad de los municipios afectados. Por si esto no fuera suficiente, la normativa gallega no hace mención alguna a la necesaria asistencia económica a los municipios turísticos que compense la mayor onerosidad que sufren éstos en la prestación de los servicios públicos vinculados directa o indirectamente con la actividad turística.

H. Murcia.

a) Los municipios turísticos en la Ley 6/1988, de 5 de agosto, de regulación del régimen local en la Región de Murcia.

El artículo 45.1 de la Ley 6/1988, de 5 de agosto, *de regulación del régimen local en la Región de Murcia*¹⁰⁵⁸, reconoce la posibilidad de establecer regímenes jurídicos *especiales* para una serie de Municipios de la Región de Murcia,

¹⁰⁵⁸ Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 203, de 3 de septiembre.

entre los que estarán aquellos entre cuyas características predominantes figure la actividad turística (letra *a*). Los requisitos para acceder a este régimen especial serán que, “*por su afluencia estacional, [...] superen ampliamente la media de población anual residente*”; y que el número de alojamientos turísticos y de segundas residencias sea superior al de viviendas (art. 46)¹⁰⁵⁹. Los efectos de la declaración de un Municipio como “turístico” serán la colaboración *especial* de la Administración autonómica – *regional*–, a petición de los mismos, en orden a solucionar sus “problemas de temporada turística” mediante su asesoramiento, coordinación y aportación de medios materiales, personales y – esto es importante– económicos¹⁰⁶⁰. Por otro lado, la Administración autonómica también estará obligada a fomentar la constitución de mancomunidades de Municipios turísticos para fines de esta naturaleza, coordinando, igualmente a petición de los propios Ayuntamientos, las campañas y actividades municipales de difusión y promoción turística. Entre las técnicas concretas que propone esta Ley para auxiliar técnica y económicamente a los Municipios turísticos (art. 47) está la colaboración de otros Municipios de la Región de Murcia para atender las necesidades extraordinarias derivadas de la afluencia turística en determinadas épocas del año en caso de insuficiencia de plantilla por parte de aquéllos. En este caso también será posible la contratación de personal en régimen de Derecho laboral para periodos determinados, previendo a tal fin las dotaciones presupuestarias correspondientes¹⁰⁶¹.

¹⁰⁵⁹ Como se percibe a primera vista, el término “superar ampliamente” es un *concepto jurídico indeterminado*, que deberá ser valorado en el caso concreto por la Administración pública competente, introduciendo una gran dosis de discrecionalidad administrativa, tan perjudicial para la seguridad jurídica de los municipios interesados en acceder a este régimen jurídico *especial*.

¹⁰⁶⁰ En especial, la Administración autonómica prestará su apoyo a los municipios que tengan declaradas fiestas de interés turístico o celebren ferias o festivales *de trascendencia* para la Región de Murcia (art. 46.2 de la Ley 6/1988, de 5 de agosto, *de regulación del régimen local en la Región de Murcia*).

¹⁰⁶¹ La actuación de estos funcionarios colaboradores necesitará la autorización de la Alcaldía del Ayuntamientos de procedencia y la expedición, a su favor, de un documento de autorización individual por parte del Ayuntamiento de destino. Lo dispuesto en este artículo (art. 47 de la Ley 6/1988, de 5 de agosto, *de regulación del régimen local en la Región de Murcia*) será de aplicación a la colaboración entre Cuerpos de Policías Locales de diversos ayuntamientos de la Región de Murcia con la finalidad de atender las necesidades extraordinarias de vigilancia y ordenación del tráfico de vehículos por motivos turísticos, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la *Ley Regional de Coordinación de Policías Locales* y sus normas de desarrollo. Se trata de la Ley 4/1998, de 22 de julio, *de coordinación de las policías locales de la Región de Murcia*, que sustituyó a la homónima Ley 5/1988, de 11 de julio.

b) Consideraciones generales sobre la figura del Municipio Turístico en la Ley murciana de turismo. Concepto y tipos.

La Ley 11/1997, de 12 de diciembre, *sobre Normas Regulatoras del Turismo en la Región de Murcia*, también dedica –como la Ley gallega– solamente un precepto de su articulado a la regulación jurídica de la figura del Municipio Turístico. En su preámbulo esta Ley configura a estos municipios como un *elemento clave* en las políticas públicas para la “*configuración territorial del sector turístico*”¹⁰⁶². Asimismo, entre los “*principios rectores*” de la actuación en materia turística de la Administración Regional (art. 4 de la Ley murciana) destacan, entre otros, la “*adaptación de la oferta turística regional a las exigencias de la demanda, mediante la configuración de nuevos productos turísticos y la consolidación y potenciación de los productos turísticos competitivos ya existentes*”, “*la consideración del municipio como protagonista de la acción pública en materia de turismo, tanto desde la perspectiva del favorecimiento de la actuación pública sobre su territorio, como en cuanto sujeto de las obligaciones previstas en esta Ley*”, así como “*La adecuación de las políticas de desarrollo turístico a la conservación y preservación de los valores culturales e histórico-artísticos de la Región*”, todos ellos determinantes para una configuración *racional* de un Municipio Turístico, como se comprobará más adelante. Se trata de unos *principios* comunes a la práctica totalidad de normativa autonómica sobre este tema: modernización de la oferta turística para adaptarla a las exigencias de la demanda, búsqueda de nuevos productos turísticos y actualización y reciclaje de los existentes, compatibilización del fenómeno turístico con la conservación del patrimonio histórico-artístico y cultural...*etc.*

¹⁰⁶² Concretamente, dice su preámbulo que “*Desde el punto de vista de la configuración territorial del sector, la presente Ley aborda, también como novedad normativa, la figura del Municipio Turístico, elemento clave de las políticas públicas en la materia, manteniendo asimismo, el Registro Regional de Denominaciones Geoturísticas*”.

Sin embargo, uno de estos *principios rectores* de la política turística de la Administración autonómica murciana merece un análisis singularizado: aquél que considera al municipio como “*protagonista de la acción pública en materia de turismo*” (art. 4.4)¹⁰⁶³. Analizando la normativa autonómica en esta materia puede llegarse a la conclusión de que para el legislador de ciertas Comunidades Autónomas, el protagonista indiscutible de la acción pública en materia de turismo es la Administración municipal, recayendo sobre ésta las funciones y competencias que, si bien pueden no ser las más *importantes*¹⁰⁶⁴, sí que son las que van a tener una incidencia más inmediata –y por tanto más fácilmente mensurable– en la oferta turística, fundamentalmente porque se trata de las Administraciones públicas más *cercanas* al fenómeno turístico. En efecto, la actuación municipal es, en última instancia, la determinante de numerosos aspectos de la calidad de la oferta turística de una Comunidad Autónoma¹⁰⁶⁵ y –como se ha apuntado ya en numerosas ocasiones– del *grado de satisfacción* de la experiencia turística. Pues bien, a pesar de que esta idea parece común a la mayoría de legisladores autonómicos, la legislación murciana es la primera que la recoge de forma expresa, configurando a la Administración municipal como protagonista de la acción pública en materia de turismo, desde una “*doble perspectiva*”. En primer lugar va a *favorecer* la actuación

¹⁰⁶³ Del mismo modo opina BERMEJO VERA, que al analizar la Ley murciana opina que esta norma “[...] *anuncia un gran protagonismo para los Entes locales, particularmente los Municipios, estableciendo como principio rector y vinculante para la Administración autonómica el de «la consideración del Municipio como protagonista de la acción pública en materia de turismo, tanto desde la perspectiva del favorecimiento de la actuación pública sobre su territorio, como en cuanto sujeto de las obligaciones previstas en esta Ley»* (art. 44), *la colaboración con las Administraciones locales* (art. 4.10 y art. 50.5 para las oficinas de turismo) y *la representatividad en el Consejo Asesor Regional de Turismo* (art. 73). De ahí, *la previsión específica de condiciones sobre los Municipios turísticos, aunque la Ley se remite a las disposiciones reglamentarias para la concesión para la denominación. Esta terminología nos parece reveladora, no solo porque rebaja al rango reglamentario la fijación de parámetros de configuración del «Estatuto» del Municipio Turístico y, por ende («distintos tipos», dice), presupone la limitación o la limitación de las medidas normativas a adoptar, sino porque reduce los beneficios a lograr, circunscritos a la recepción de acciones de fomento y promoción. [...]»*. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit.*, pág. 233.

¹⁰⁶⁴ Desde el punto de vista de la *complejidad*, o desde el punto de vista de la extensión de la eficacia de sus actos jurídicos, como por ejemplo el caso de la *planificación turística* o la concesión de licencias con eficacia en todo el ámbito de la Comunidad Autónoma, que son competencias generalmente autonómicas.

¹⁰⁶⁵ Pero evidentemente no de todos, ya que la Comunidad Autónoma y el Estado también ostentan competencias en otras muchas materias con una incidencia directa en el fenómeno turístico, como la *protección del medio ambiente*, las *carreteras y vías de comunicación*, la *seguridad ciudadana*, la *protección y conservación del patrimonio histórico-artístico y cultural*, *ordenación del territorio y urbanismo*, *puertos y aeropuertos*, *bibliotecas, museos y archivos...etc.*

de la Administración pública sobre su propio territorio. En segundo lugar va a convertir al municipio en sujeto *preferente* en cuanto a las obligaciones previstas en la Ley. Se trata, por lo tanto, de una *doble perspectiva* que va a vincular los beneficios que produce su especial configuración como *protagonista* de la acción pública en materia turística con una serie de obligaciones derivadas de dicho *papel preeminente* en este sector económico.

El artículo 51 de la Ley murciana, que contiene la regulación básica del Municipio Turístico en esta Comunidad Autónoma, comienza señalando que “*En atención a las circunstancias señaladas en el apartado 3 de este artículo, los municipios de la Región de Murcia podrán obtener la denominación de «Municipio Turístico», beneficiándose de modo preferencial de las acciones de fomento y promoción de la Administración Regional*”. Esta Ley, de forma pionera, abre de manera expresa la puerta a la existencia de diferentes tipos de Municipios Turísticos, al decir que “*reglamentariamente podrán establecerse distintos tipos de municipios turísticos*”. Habrá por tanto que acudir al desarrollo reglamentario de estos preceptos para comprobar si el ejecutivo murciano ha explotado esta posibilidad, creando diferentes *tipos* de Municipios Turísticos. Por desgracia, a día de hoy aún no existe desarrollo reglamentario de esta figura en la Región de Murcia, por lo que habrá que esperar hasta que éste se produzca para conocer el alcance concreto de dicha posibilidad.

c) La ausencia de “requisitos previos”. Los elementos de valoración para la declaración de Municipios Turísticos.

Como ocurre en los casos analizados hasta el momento, no todos los municipios de una determinada Comunidad Autónoma están en condiciones de acceder a este régimen jurídico *especial*, sino únicamente aquellos que cuenten con determinadas

características y condiciones –denominadas genéricamente, a fin de facilitar su estudio, “*requisitos previos*” y “*elementos de valoración*”– que serán apreciadas por los órganos encargados de decidir acerca de su concesión. Las condiciones a valorar están recogidas en el artículo 51.3 de la Ley murciana, y son las siguientes:

“a) Oferta turística local, alojativa y complementaria que pueda justificar la citada denominación.

b) Porcentaje significativo del Presupuesto Municipal anual destinado a promoción e infraestructuras turísticas, excluidas las cantidades destinadas a fiestas locales.

c) Realización de programas que incidan en la calidad de la oferta turística.

d) Existencia de Ordenanzas de Medio Ambiente donde figuren debidamente recogidas medidas para la preservación de los valores medioambientales, así como para el respeto a los derechos a la intimidad, la tranquilidad y el bienestar en general de los usuarios turísticos, con el alcance que se determine reglamentariamente; debiendo abarcar aspectos tales como salubridad, seguridad, control de ruidos y olores y cualquier otro que resulte procedente a los citados fines.

e) El incremento significativo de población que se genere en ese municipio, con ocasión de los períodos vacacionales.

f) Disponer de oficinas de turismo convenientemente señalizadas y dotadas.

g) Aquellas otras especiales circunstancias que, debidamente acreditadas, aconsejen la concesión de la denominación”.

Llama la atención que la Ley murciana no contenga “*requisitos previos*” propiamente dichos, entendidos en el sentido de circunstancias tasadas, con mayor o menor grado de concreción, que el municipio interesado debe cumplir para poder

iniciar el procedimiento tendente a la concesión del *estatus* de Municipio Turístico¹⁰⁶⁶, a lo largo del cual serán valorados por el órgano decisor –o instructor– otra serie de circunstancias que determinarán su decisión final, a las que se viene denominando *elementos de valoración*. Estos *requisitos previos* no van a determinar si el municipio accede o no al régimen de Municipio Turístico, únicamente le permite iniciar el procedimiento en el que se decidirá tal cuestión. A pesar de que el artículo 51.4 de esta Ley indique que “*Reglamentariamente se determinarán los índices a aplicar para la determinación de los requisitos establecidos en los apartados anteriores [...]*”, no se van a convertir en *requisitos previos* como los que se acaban de definir, ya que el hecho de que estén perfectamente delimitados no es su característica esencial. Lo que hace que un *requisito previo* sea tal es su capacidad para permitir que un municipio cualquiera pueda poner en marcha el procedimiento para su declaración como Municipios Turísticos, sin otras consecuencias predeterminadas.

La primera *condición* a valorar por el órgano decisor autonómico será la situación de la “*oferta turística local, alojativa y complementaria*”, juzgando si es lo suficientemente relevante como para conceder al municipio interesado la declaración que solicita. La oferta turística *local* no es sino el conjunto de productos turísticos ofertados por un determinado municipio, que variarán dependiendo del tipo de turismo que pueda practicarse en éste, yendo desde el tradicional turismo *de sol y playa* al moderno turismo *congresual*. La oferta *alojativa* está compuesta por el conjunto de empresas dedicadas al alojamiento turístico en un determinado municipio¹⁰⁶⁷. Según el artículo 13 de la Ley murciana, los *servicios de alojamiento turístico* se clasificarán en *establecimientos hoteleros, campings, apartamentos turísticos, alojamientos rurales, albergues turísticos, alojamientos en régimen de aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles y “cualquier otro que se determine reglamentariamente”*. En cuanto a la oferta turística “*complementaria*”, está compuesta por

¹⁰⁶⁶ Ejemplo paradigmático de *requisito previo* en este trabajo serían los recogidos en el artículo 2 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*.

¹⁰⁶⁷ Serán empresas de alojamiento turístico “[...] *aquellas que proporcionen residencia o habitación a las personas, con o sin otros servicios de carácter complementario*” (art. 12 de la Ley murciana).”

aqueellos productos turísticos que por si solos no serían suficientes para atraer a la demanda turística, pero que añaden valor al municipio como destino turístico y en combinación con la oferta turística “*principal*” conforman la oferta turística del municipio. Ejemplos típicos de la oferta turística complementaria son los restaurantes, los bares, los *pubs* y discotecas, los centros comerciales o recreativos, los equipamientos deportivos, los museos y centros culturales...*etc.* Sin embargo, esta clasificación es *mutable* a lo largo del tiempo¹⁰⁶⁸, dependiendo –como se ha dicho– el que un determinado producto turístico sea parte de la oferta turística *complementaria* o *principal* de la capacidad para atraer demanda turística, por lo que un producto que actualmente es parte de la oferta turística *principal* en un futuro puede ser parte de la *complementaria*, y viceversa¹⁰⁶⁹. Caso bien conocido es el del golf, que en España formaba parte hasta hace poco tiempo de la oferta turística *complementaria*, pasando a considerarse actualmente en muchas Comunidades Autónomas como auténtica oferta *principal*, por la capacidad que tiene para atraer demanda turística y generar recursos económicos¹⁰⁷⁰.

¹⁰⁶⁸ Y también dependiendo del tipo de destino turístico de que se trate, ya que, por ejemplo, un museo o cualquier otro tipo de espacio cultural pueden calificarse como oferta *complementaria* en un destino tradicional de *sol* y *playa*, pero no hay duda de que formarán parte de la oferta turística *principal* en un destino turístico urbano o histórico-artístico.

¹⁰⁶⁹ Así se indica, por ejemplo, en el “Plan de Turismo de Andalucía”, que señala que “*Dentro de este heterogéneo grupo, hay que destacar por su especial relevancia la «oferta complementaria», caracterizada por constituir en sí misma un elemento que motiva el desplazamiento del turista. Ha experimentado un importante crecimiento en los últimos años, debido a la evolución que se ha producido en las motivaciones de la demanda, que orienta su viaje en función de las posibilidades de realizar determinadas actividades: práctica del golf, esquí, náutica, congresos, etc. Todo ello ha dado lugar a la aparición de un importante sector de oferta turística que se caracteriza por su gran dinamismo y por la gran variedad de actividades que engloba para poder atender las nuevas exigencias de la demanda. [...] Desde un punto de vista descriptivo resulta complicado identificar todas y cada una de las actividades que podrían incluirse dentro de la misma. De hecho, resulta más fácil definir las por lo que no son: «aquellas empresas orientadas preferentemente a dar un servicio específico a los turistas para satisfacer sus motivaciones y que, por lo tanto, no son ni hospedaje, ni hostelería, ni agencias de viajes». La relativa juventud de esta oferta, al responder a las nuevas exigencias de la demanda turística, configura un sector eminentemente dinámico y local, que ofrece unas inmejorables expectativas de crecimiento y diversificación para los próximos años. [...] Las actividades complementarias son aquellas que el turista realiza durante las vacaciones, pero que por sí solas no constituyen razón suficiente para ser el motivo de la elección de un destino. Es evidente que para un turista puede ser razón de desplazamiento lo que para otro no. Por ejemplo, el golf puede ser un turismo específico para una persona que se traslada a un destino determinado con la sola intención de jugar, mientras que para otra sólo será una actividad complementaria durante su estancia en el destino. No obstante, hay actividades como los parques acuáticos, los museos locales o las salas de fiesta, que son predominantemente actividades complementarias”.* “Plan de Turismo de Andalucía”, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA)*, número 9, de 15 de enero de 2004, págs. 1151 y 1152.

¹⁰⁷⁰ La oferta turística complementaria está definida en el artículo 37 de la Ley murciana: “*Son aquellas empresas turísticas que se dedican a desarrollar actividades complementarias directamente relacionadas*

La siguiente *condición* analiza el porcentaje del *Presupuesto Municipal anual* que se destina a promoción e infraestructuras turísticas. Como en otras Comunidades Autónomas, se va a exigir un esfuerzo municipal previo a la declaración de Municipio Turístico en los asuntos relacionados con la actividad turística. Como se comentó *supra* al hilo de varios preceptos similares, la finalidad de este elemento de valoración es medir la voluntad del municipio para aumentar la calidad global de su oferta turística, evitando la declaración de municipios “*oportunistas*”, que sólo pretenden acceder a una fuente extraordinaria de financiación, sin voluntad auténtica de utilizar los recursos económicos extraordinarios en la mejora del sector turístico¹⁰⁷¹. De este porcentaje la Ley murciana excluye expresamente la cantidad destinada a las “*fiestas locales*”¹⁰⁷². Éstas se encuentran reguladas actualmente por el Decreto 77/2005, de 24 de junio, *de fiestas y distinciones turísticas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*¹⁰⁷³.

La tercera *condición* se centra en la realización, por parte del municipio solicitante, de “*programas que incidan en la calidad de la oferta turística*”. Poco puede decirse de esta exigencia, salvo que compendia en sí misma la *naturaleza* de los Municipios Turísticos, su razón de ser, que no es otra que –a través de variados mecanismos de *cooperación* y *colaboración interadministrativa*– aumentar la calidad global de la oferta turística municipal. Ningún sentido tendría todo el *edificio*

con el turismo, entre las que se encuadran las siguientes: a) Las agrupaciones de empresas turísticas que tengan por objeto la comercialización común de ofertas turísticas, la centralización de reservas o, en general, la consecución de la mejora en la prestación de sus servicios. b) Las que tienen como finalidad la organización profesional de congresos, ferias y convenciones. c) Las que se dedican a promover los recursos que ofrece la naturaleza en el propio medio natural. d) Las que se dedican a la explotación turística de los recursos de contenido cultural, recreativo, deportivo y de ocio, y las que realizan itinerarios con fines eminentemente turísticos. e) Las empresas de transportes de viajeros que realicen rutas o trayectos turísticos”.

¹⁰⁷¹ Sobre este tema *vid.* el comentario hecho *supra* al artículo 8.2 de la Ley 9/1997, de 29 de agosto, de *Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia*.

¹⁰⁷² En el preámbulo de la Ley murciana se califican las fiestas de esta Región como un “[...] *activo de primer orden en nuestra oferta turística y factor indiscutible para la diversificación del producto turístico* [...]”. Además, en su artículo 54 se van a contener las denominaciones de “*fiesta de interés turístico regional*” y “*fiesta de excelencia turística*”, quedando esta última denominación reservada para aquellas manifestaciones festivas de tal significación e importancia que se aconseje su exclusión de la categoría de “*fiesta de interés turístico regional*”.

¹⁰⁷³ *Boletín Oficial de la Región de Murcia* nº 157, de 11 de julio de 2005, págs. 16659 y ss.

jurídico que se organiza alrededor de la figura del Municipio Turístico si ésta no tuviese como consecuencia final el aumento de la calidad de la oferta turística del municipio declarado como tal. Estos *programas* municipales no son sino un elemento más de dicho objetivo, y como tal es absolutamente loable el hecho de que sean valorados por el órgano encargado de decidir acerca de la concesión definitiva de este régimen jurídico –teniendo siempre en cuenta las limitaciones impuestas por la escasez de recursos económicos característica de esta clase de municipios–¹⁰⁷⁴. También la Administración autonómica va a tener sus propios programas de fomento de la calidad turística. En este sentido, el artículo 49.1 de la Ley murciana establece que “*La Consejería competente en materia de turismo, y en los términos que reglamentariamente se determine, podrá elaborar Programas de Fomento de la actividad turística que tendrán, entre otras finalidades, las de concentración, modernización y saneamiento de empresas, la difusión de la imagen de la Región de Murcia y la formación técnica y profesional de actividades turísticas. Dichos programas podrán incluir el apoyo técnico o jurídico, la concesión de ayudas económicas o cualquier otra técnica de fomento respecto de las empresas que se estimen merecedoras de apoyo público*”.

La siguiente condición es una de las más importantes: la valoración de la existencia y características de las “*Ordenanzas municipales de Medio Ambiente*”. Dentro de estas normas se va a prestar especial atención a la existencia de medidas destinadas a la *preservación de los valores medioambientales*, de los derechos a la *intimidación*, a la *tranquilidad* y al *bienestar* en general de los usuarios turísticos; abarcando asimismo otros aspectos como la *salubridad*, la *seguridad*, el *control de ruidos y olores*, además de *cualquier otro que resulte procedente a los citados fines*. No se va a volver a incidir en la importancia –cada vez mayor– que para la demanda turística actual posee la conservación del entorno natural

¹⁰⁷⁴ Precisamente por tal razón estos programas forman parte de los “*principios rectores*” de la actuación de la Administración Regional en materia turística. Así lo recoge el artículo 4.2 de la Ley murciana: “*Elevación de la calidad de la oferta turística, mediante la ejecución de medidas de control y verificación, la puesta en marcha de programas de calidad para el sector turístico y la mejora de la formación de los profesionales del mismo*”.

y la tranquilidad de su estancia, así como el respeto a la calidad de vida de la población residente. En vez de eso se va a hacer referencia brevemente a la consideración que la Ley murciana muestra hacia estos asuntos. Ya se comentó *supra* como entre los “*principios rectores*” de la actividad de la Administración Regional estaba “[...] *La contribución a la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza y el paisaje*”, así como el *favorecimiento* del desarrollo sostenible de las actividades económicas, entre las que estaría el turismo (art. 4.11). También, entre las competencias de la Consejería competente en materia turística de la Región de Murcia¹⁰⁷⁵ estará “*La ordenación de la oferta turística mediante la corrección de las deficiencias de infraestructura, la elevación de la calidad y la armonización de los servicios, instalaciones y equipos turísticos con el desarrollo de la infraestructura territorial y la conservación del medio ambiente*” (art. 3 j). Fuera de los artículos dedicados a cuestiones generales la Ley murciana también muestra interés por el respeto al medio ambiente en las actividades turísticas concretas. Ejemplos de esta preocupación se pueden encontrar en el artículo 20.5, dedicado a los “*Campings*”¹⁰⁷⁶; en el artículo 23.2, que regula la actividad de los “*albergues turísticos*”; y en el artículo 40.1, dedicado a los *deberes generales* de toda actividad turística desarrollada en la Región de Murcia¹⁰⁷⁷.

La quinta *condición* a valorar por el órgano decisor también es habitual en la normativa autonómica sobre el tema, aunque habitualmente en el apartado dedicado a los “*requisitos previos*”, y versa sobre el *incremento significativo de población* en determinadas épocas del año. El tema de la *población turística*

¹⁰⁷⁵ Actualmente es la *Consejería de Comercio, Turismo y Consumo* del Gobierno de la Región de Murcia.

¹⁰⁷⁶ En virtud de este precepto “*La instalación de los campings deberá cumplir los requisitos establecidos por las normas sectoriales. En todo caso, para la concesión de la autorización turística se atenderá a criterios de preservación de los valores naturales, urbanos, artísticos, paisajísticos, agrícolas y forestales de la zona en la que se pretendan ubicar, así como a condiciones de seguridad e higiene de las instalaciones*”.

¹⁰⁷⁷ Este artículo forma parte del *Título III* de esta Ley, dedicado al “*Régimen de los derechos y obligaciones en la prestación de servicios turísticos*”, y que establece que “*Toda actividad incluida dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, que se desarrolle en la Comunidad Autónoma de Murcia, deberá: 1. Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos de la Región [...]*”.

asistida ha sido ya tratado en otras normas autonómica, entre las que pueden citarse, por ejemplo, el artículo 2.1 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*; o el artículo 15.1 a) de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de *Turismo de Aragón*. En todos los casos es indiscutible que un aumento de población en determinadas épocas del año (en este caso durante las “*temporadas turísticas*”) va a repercutir en la organización de los servicios públicos municipales y en el presupuesto necesario para su mantenimiento en condiciones de calidad. La originalidad de la Ley murciana estriba en que esta circunstancia sea una *condición* a valorar discrecionalmente por el órgano autonómico correspondiente, cuando lo habitual es que se trate de un requisito perfectamente tasado en el que la capacidad de apreciación del órgano autonómico es nula, limitándose a comprobar su correcto cumplimiento por parte del municipio candidato.

La última *condición* consiste –simplemente– en la existencia o no en el municipio interesado de una oficina de turismo convenientemente *señalizada y dotada*. Para el legislador murciano la existencia de una oficina de información turística convenientemente organizada tiene una importancia considerable, ya que de otro modo no hubiese reservado en exclusiva un punto específico dentro del precepto dedicado a los “*elementos de valoración*” del Municipio Turístico para esta figura. Una oficina de información turística es un servicio indispensable en cualquier municipio turístico, pero no más que muchos otros servicios públicos como la *limpieza viaria*, la *seguridad ciudadana*, el *transporte público de viajeros...etc*, por lo que podría reconducirse fácilmente a la letra b) de este precepto, sin necesidad de reservar a este servicio un punto independiente del que trata el tema de los *servicios e infraestructuras turísticas* en general.

Termina este precepto de la Ley murciana con una “*cláusula de cierre*” que señala que de igual forma deberán ser valoradas por el órgano decisor “g) *Aquellas otras especiales circunstancias que, debidamente acreditadas, aconsejen la concesión de la denominación*”, por lo que no se está ante un listado de

condiciones *cerrado* sino *abierto*, con el único requisito de que tales circunstancias “*aconsejen la concesión de la denominación*”, lo que amplía extraordinariamente la capacidad decisoria del órgano autonómico encargado de valorar las solicitudes presentadas para la concesión de este peculiar régimen jurídico, aunque siempre dentro de los límites inherentes a la discrecionalidad administrativa.

d) El procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos en la Región de Murcia.

La concesión de esta denominación corresponde al “[...] *Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a propuesta del Consejero competente en la materia, y oído el parecer del Consejo Asesor Regional de Turismo*”, mediante *Decreto*. Por lo tanto, el procedimiento se inicia con una “*propuesta*”, a cargo del Consejero competente en materia turística, continúa con la audiencia al “*Consejo Asesor Regional de Turismo*”, que es un *órgano de asesoramiento y consulta de la Administración Regional en materia de turismo* (art. 7), y finaliza con el Decreto de concesión del régimen jurídico de Municipio Turístico, dictado por el *Consejo de Gobierno* de la Comunidad Autónoma murciana.

Llama poderosamente la atención que la competencia para iniciar el procedimiento no corresponda –ni siquiera en combinación con otras Administraciones territoriales– al propio municipio sobre el que va a versar todo el procedimiento. Ni siquiera se prevé la prestación *a posteriori* del consentimiento municipal al procedimiento iniciado por la Administración autonómica en forma de *acuerdo plenario* de Ayuntamiento interesado, como ocurría por ejemplo en el artículo 8.3 de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de *Ordenación y Promoción del Turismo*

en la Comunidad Autónoma gallega¹⁰⁷⁸. Si se atendiese a lo mantenido por la exposición de motivos de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, *sobre Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía*¹⁰⁷⁹, o por el preámbulo del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios turísticos*, se llegaría a la conclusión de que la normativa murciana contraviene los artículos 137 y 140 de la Constitución, que atribuyen a los municipios autonomía para la *gestión de sus respectivos intereses*, ya que para el legislador andaluz la libre decisión del municipio acerca de su inclusión o no en el régimen jurídico del Municipio Turístico forma parte indiscutible de la esfera de sus intereses, con independencia de que la decisión final pueda corresponder un órgano distinto o superior, en aras de garantizar la transparencia del procedimiento y la igualdad de todos los municipios de una determinada Comunidad Autónoma. En cualquier caso, parece ajustado al principio de *autonomía local* dejar libertad a los municipios para decidir si se integran o no en este régimen jurídico *especial*, ya que entra dentro de su propia esfera de intereses la decisión de solicitar o no el auxilio económico que –fundamentalmente– este régimen implica¹⁰⁸⁰.

Por otra parte, además de la lacónica referencia a los órganos que van a participar en el procedimiento para la declaración de municipios turísticos del artículo 51.3, el artículo 51.4 de la Ley murciana va a remitir al desarrollo reglamentario de estos preceptos para la concreción de los requisitos (“*condiciones*”) establecidos en el artículo 51.3 y del propio procedimiento de concesión del régimen del Municipio Turístico, además de la pérdida de dicha concesión (“*revocación de la concesión*”, en palabras de la Ley), por lo que habrá que acudir a este

¹⁰⁷⁸ Como se recordará, este precepto establecía que “*La declaración será competencia del Consello de la Xunta de Galicia a petición de los propios ayuntamientos o a iniciativa de la Administración turística autonómica. En todo caso, será preceptivo el acuerdo plenario del Ayuntamiento correspondiente*”.

¹⁰⁷⁹ Dice la exposición de motivos que “*El respeto a la autonomía local preside la regulación de la Ley en este punto por cuanto que, con independencia de que la declaración de Municipio Turístico sea competencia del Consejo de Gobierno, la iniciativa para tal declaración debe partir, necesariamente, de los propios municipios afectados, siendo preceptivo el acuerdo plenario del ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación [...]*”.

¹⁰⁸⁰ Si se está de acuerdo con que la actividad turística, por su propia naturaleza, forma parte de la esfera de intereses de los Entes municipales, puede aceptarse que la decisión de allegar recursos extraordinarios para la financiación de los servicios municipales vinculados con esta actividad también caiga dentro de su esfera de intereses propios.

instrumento para conocer los detalles de tales elementos¹⁰⁸¹. Como se señaló *supra*, tal desarrollo reglamentario aún no ha tenido lugar. Por último, la Ley murciana termina exigiendo que “*la concesión de la denominación de «Municipio Turístico», así como la revocación de la misma, será publicada en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia»*”. Se echa de menos en la regulación murciana de este fenómeno, entre otras muchas cosas, la previsión de un instrumento normativo en el que se recoja el listado de Municipios Turísticos existentes en la Región de Murcia, como hace por ejemplo la legislación catalana con su “*Plan de Turismo de Cataluña*”¹⁰⁸² o con el “*Mapa Turístico de Cataluña*”¹⁰⁸³.

e) Los efectos de la declaración de Municipios Turísticos.

Las consecuencias de la declaración de Municipios Turísticos en esta Comunidad Autónoma también difieren de lo previsto habitualmente por la normativa autonómica comparada, ya que no se hace mención alguna a la posibilidad de concluir “*convenios de colaboración interadministrativos*” para la compensación económica de este tipo de Entidades locales. Las consecuencias que se prevén en la Ley murciana son –por un lado– la previsión de que estos Municipios se beneficien “[...] *de modo preferencial*

¹⁰⁸¹ En referencia al procedimiento a seguir para la declaración de Municipios Turísticos en la Región de Murcia y sus remisiones a la normativa de rango infralegal, señala BERMEJO VERA que “[...] *Por otra parte, la concesión de la denominación –y poco más– depende del órgano supremo de la Administración autonómica, aunque la Ley establece una evaluación de condiciones, tales como la oferta turística local, el porcentaje significativo de los presupuestos municipales destinados al turismo, la realización de programas de calidad turística, la existencia de Ordenanzas medioambientales destinadas a cubrir aspectos de salubridad, seguridad, control de ruidos, etc., el incremento significativo de población con ocasión de periodos vacacionales, la disposición de oficinas de turismo y otras especiales circunstancias que, debidamente acreditadas, recomienden el otorgamiento de la denominación. Ya resulta simplemente anecdótico, vistas las circunstancias, que la determinación de los índices a aplicar y el procedimiento de concesión y revocación de la denominación –que será publicada en el Boletín Oficial murciano– se confíen a normas reglamentarias (art.51)*”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit.*, págs. 233 a 234.

¹⁰⁸² Artículo 14. f) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

¹⁰⁸³ *Disposición Adicional Tercera* de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

de las acciones de fomento y promoción de la Administración Regional” (Art. 51.1). No se trata de una consecuencia perfectamente delimitada, sino que se está realmente ante un *concepto jurídico indeterminado* –beneficio de “*modo preferencial*”– que será concretado por la Administración Regional en cada caso, como se vio ocurría en la legislación gallega¹⁰⁸⁴. Como en el caso gallego, se echa en falta unas consecuencias mucho más *concretas y precisas*, que resulten fácilmente reclamables por los municipios, sin depender de la voluntad que en cada momento muestren los decisores públicos en temas tan importantes y *delicados* como el analizado. No parece lógico que las consecuencias de una declaración tan importante como ésta queden exclusivamente en manos de la Administración autonómica, a través de la interpretación *discrecional* de un término tan ambiguo como es el “*beneficio preferencial en las acciones de fomento y promoción de la Administración Regional*”.

Por otro lado, se prevé una segunda consecuencia que va a afectar de lleno al ámbito urbanístico y a la *autonomía local* de los Entes locales en esta materia, ya que, según el artículo 51.2 de la Ley murciana, “*En la elaboración y modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico correspondientes a estos municipios, será oída la Consejería competente en materia de turismo de la Región de Murcia, en los aspectos de su competencia*”. Esta previsión tendrá una gran trascendencia en relación a las propuestas de *lege ferenda* relativas a la ordenación turística de este tipo de municipios. Sobre este asunto se volverá *infra*.

¹⁰⁸⁴ Vid. artículo 8.4 de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de *Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia*.

f) Análisis crítico de la regulación del Municipio Turístico en la Región de Murcia. La falta de requisitos objetivos para acceder a este régimen jurídico. Participación de la Administración turística en la planificación urbanística de los Municipios Turísticos murcianos.

La regulación del Municipio Turístico en la Comunidad Autónoma murciana adolece principalmente de dos defectos esenciales: la falta de unos requisitos objetivos para acceder a este régimen jurídico y de unos efectos vinculados a su declaración más determinados y precisos. Como se ha apuntado en páginas anteriores, la normativa murciana carece de lo que se han venido denominando hasta ahora *requisitos previos*, que si bien no determinan el ingreso del municipio que cumpla con ellos al estatus especial del Municipio Turístico, sí que les atribuye oficialmente el carácter de municipios “candidatos” a éste. Aunque la decisión final dependerá de la valoración que el órgano decisor haga de aquellos elementos establecidos por la normativa de cada Comunidad Autónoma al efecto, es igualmente cierto que aquellos municipios turísticos que cumplan en abstracto con los *requisitos previos* y estén bien situados en cuanto a los *elementos de valoración* tendrán muchas posibilidades de ser declarados oficialmente Municipios Turísticos. Al prescindir la normativa murciana de elementos de valoración objetivos, como son los *requisitos previos*, la discrecionalidad administrativa es *a priori* mucho mayor que en otras Comunidades Autónomas, lo que afectará negativamente a la necesaria certidumbre jurídica que debe presidir las relaciones entre entes jurídicos. En este sentido, la normativa autonómica debe tender a eliminar en lo posible todos aquellos conceptos jurídicos indeterminados que afecten al proceso de declaración de los Municipios Turísticos, sustituyéndolos por elementos de valoración lo más objetivos posible.

El segundo de los defectos de la regulación murciana del Municipio Turísticos es, como se ha podido comprobar, común a

la mayoría de regulaciones autonómicas de este fenómeno. Para el legislador de esta Comunidad Autónoma, la declaración de Municipios Turísticos tendrá como principal efecto que éstos “*se beneficien de modo preferencial de las acciones de fomento y promoción de la Administración Regional*”. Además de guardar absoluto silencio sobre una eventual cooperación económica con los Municipios Turísticos, la Ley murciana prevé unas consecuencias de una indeterminación y vaguedad tales que apenas si resultan de utilidad para aquéllos, que en la práctica carecen de información útil sobre las consecuencias de su acceso a este régimen jurídico excepcional. En casos como éste es como si la Ley no hubiese previsto consecuencia jurídica alguna para la declaración de Municipios Turísticos, ya que su amplitud es tal que apenas vincula a la Administración autonómica, que podrá *inventarla* sobre la marcha, con las consecuencias negativas apuntadas al analizar otras regulaciones similares de este fenómeno.

El único efecto determinado de la declaración de Municipios Turísticos en la Región de Murcia consiste en la necesaria audiencia de la Consejería competente en materia turística cuando tengan lugar tanto la elaboración como la modificación de los instrumentos de planificación urbanística de los Municipios Turísticos de esta Comunidad Autónoma. Sin entrar en discutir si hubiese sido más conveniente que la opinión del Departamento autonómico con competencias en materia turística tuviese naturaleza vinculante, y no únicamente informativa, debe valorarse positivamente este *plus* de exigencia que la normativa murciana prevé para la ordenación urbanística de sus Municipios Turísticos. Además, pone de manifiesto la imprescindible cooperación que debe existir entre aquellas Administraciones públicas cuyo objeto material coincide en el plano espacial, como es el caso. La necesidad de un planeamiento urbanístico más exigente para este tipo de municipios constituye una de las propuestas de este trabajo, y será convenientemente desarrollada en el capítulo final del mismo.

I. Navarra.

a) Consideraciones generales. La Disposición Adicional Única de La Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de la Comunidad Foral de Navarra.

La Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, *de Turismo de la Comunidad Foral de Navarra*, no hace mención alguna a la figura del Municipio Turístico en todo su articulado. Exclusivamente en su *Disposición Adicional Única* se refiere a esta figura. Comenzando el análisis de esta norma por su *exposición de motivos*, se puede comprobar como los *objetivos* de esta Ley, como ocurre en sus homólogas autonómicas, van a perseguir un modelo turístico compatible tanto con las nuevas exigencias de la demanda turística como con el modo de vida de las sociedades de recepción. Entre tales objetivos destacan la primacía de los aspectos *cualitativos* del turismo sobre los cuantitativos, el ofertamiento de formas alternativas y complementarias del turismo convencional, la ordenación de la oferta turística de la Comunidad Autónoma, la puesta en valor de los recursos turísticos navarros, la cooperación y coordinación de todos los sectores implicados en este sector, tanto públicos como privados; la mejora de la calidad de vida de la sociedad de acogida, el respeto y sostenibilidad del Medio Ambiente y del patrimonio cultural, coherenciando su aprovechamiento turístico con la conservación de los mismos; y el respeto al principio constitucionalmente reconocido de *autonomía local*.

Por lo que respecta a la *Disposición Adicional Única* de la Ley Foral, ésta comienza por remitirse al “*Plan Plurianual de Actuación*” para conocer cuáles son los municipios turísticos reconocidos en la Comunidad Foral navarra. El número uno de esta Disposición Adicional dispone expresamente que “*tendrán la consideración de municipios turísticos y de zonas de interés turística aquellos que sean reconocidos como tales en el Plan*

Plurianual de Actuación”. Esta remisión es una auténtica *novedad* en la normativa que está siendo analizada, ya que lo habitual es que si los Municipios Turísticos se recogen en algún instrumento de planificación, ésta recepción se haga con posterioridad a su *declaración* conforme al procedimiento *ad hoc* establecido legal o reglamentariamente. Como ejemplo de este mecanismo se puede citar el artículo 14 f) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*, que –como se ha visto en varias ocasiones– establece que entre el contenido del “*Plan de Turismo de Cataluña*” deberá estar “*La enumeración de los municipios turísticos y de las áreas o zonas de interés turístico y la evaluación de su incidencia en la oferta turística general*”.

El “*Plan Plurianual de Actuación*” está regulado en el artículo 42.4 de la Ley navarra, que forma parte de su *Título VI*, titulado “*Promoción y Fomento del Turismo*”, indicándose al respecto que “*la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en colaboración con el Consejo Navarro de Turismo, y con los demás agentes implicados en el impulso y desarrollo de la actividad turística, elaborará un Plan Plurianual de Actuación, en el que se establecerá la estrategia a seguir para el período temporal en el mismo señalado, tanto en materia de inversiones en equipamientos y servicios necesarios con carácter comarcal, como lo relativo a las actuaciones en materia de promoción y comunicación*”. Se trata, por tanto, de un instrumento de planificación elaborado por la Administración autonómica navarra, en colaboración con el “*Consejo Navarro del Turismo*” y los demás *agentes* implicados en el *impulso y desarrollo* de este sector, en el que se reflejará la estrategia consensuada para la *inversión en equipamientos y servicios* a nivel comarcal, así como en *promoción y comunicación* turísticas. El *Consejo de Turismo de Navarra* (con tal denominación se refiere la Ley navarra a este órgano en los artículos dedicados específicamente a su regulación) es un órgano consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Foral en materia turística, y está compuesto por un representante del Departamento autonómico competente en

materia de turismo¹⁰⁸⁵ (en calidad de *Presidente*), así como representantes de la “*Federación Navarra de Municipios y Concejos*”, de las asociaciones de empresas turísticas, de la “*Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra*” y de “*aquellas otras organizaciones, asociaciones u organismos que se establezcan reglamentariamente*” (art. 9). La declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Foral de Navarra corresponderá, por tanto, a la Administración autonómica, que estará *asistida* en esta actividad por el *Consejo de Turismo de Navarra* y por todos aquellos agentes –públicos y privados– implicados en la actividad turística.

Su contenido se regula en el número siguiente de este mismo precepto: “5. *El Plan contendrá al menos:*

a) *El estudio de la oferta turística y de los déficit (sic) que presenta.*

b) *El inventario de los recursos turísticos esenciales.*

c) *Las características básicas de los recursos turísticos.*

d) *El análisis de la demanda y las previsiones sobre la evolución que puede seguir.*

e) *Los criterios para evaluar los impactos del turismo.*

f) *La enumeración de los municipios turísticos y de las zonas de interés turístico.*

g) *Las zonas turísticamente saturadas.*

h) *Las medidas para la mejora de la calidad y la competitividad turística.*

i) *Aquellos estudios que se consideren de interés para la promoción, la protección y la señalización de los recursos turísticos”.*

¹⁰⁸⁵ Actualmente es el *Departamento de Cultura y Turismo* del Gobierno Foral de Navarra.

La finalidad de este plan es, como se puede deducir de un rápido análisis de su contenido, examinar la situación actual de la oferta turística navarra –con sus déficits y potencialidades– así como de la demanda turística actual y, a partir de estos datos, elaborar un plan para la elevación de la calidad y promoción del turismo en la Comunidad Foral de Navarra que tenga en cuenta los posibles impactos de esta actividad y los corrija. La Comunidad Foral de Navarra sigue la técnica del “*análisis DAFO*” para la elaboración de este plan¹⁰⁸⁶, utilizando instrumentos como el estudio de la oferta turística y sus *déficits*, el análisis de los recursos turísticos, las previsiones de la evolución de la demanda turística, la identificación de zonas *turísticamente saturadas* y, en general, cualquier estudio que pueda considerar de interés para la promoción, protección y señalización de los recursos turísticos¹⁰⁸⁷.

Una de las cuestiones que surgen al analizar la *Disposición Adicional Única* de la Ley navarra es la siguiente: si cada varios años debe elaborarse un nuevo *Plan* en el que se reconocerán los Municipios Turísticos de esta Comunidad Autónoma ¿Significa esto que los municipios navarros declarados *Turísticos* pueden no ser reconocidos como tales en el siguiente plan? ¿Daría esto lugar a que el mapa de Municipios Turísticos de Navarra variase con cada nuevo plan? ¿O por el contrario debe entenderse que el reconocimiento de un municipio como *Turístico* persiste en el tiempo, sin necesidad de que tal declaración sea refrendada por

¹⁰⁸⁶ Las siglas *DAFO* hacen referencia a los conceptos “*Deficiencias, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades*”. Sobre esta técnica y su aplicación al ámbito turístico *vid. ad exemplum* CAMISÓN ZORNOZA, C. y MONFORT MIR, V. M., “Estrategias de reposicionamiento para destinos turísticos maduros: el caso de la Costa Blanca”, en *Estudios Turísticos* n° 135, 1998, págs. 5 y ss; MARTÍN ROJO, I. y PELÁEZ VERDET, A., “Los establecimientos de titularidad pública dentro de la oferta de alojamientos turísticos: una propuesta empírica”, en *Papers de turisme*, n° 39, 2006, págs. 7 a 23; o GIL ZAFRA, M. A., “Planificación estratégica: método dafo”, en *Prácticas locales de creatividad social*, MONTAÑÉS SERRANO, M., MARTÍN GUTIERREZ, P. y RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, T. (Coords.) *et al*, El viejo topo, 2001, págs. 171 a 190;

¹⁰⁸⁷ El instrumento de planificación que comprende el sector turístico de manera global en la Comunidad Foral de Navarra es el denominado “*Plan Estratégico de Turístico de Navarra 2003-2006*”. A lo largo del texto de la Ley navarra también se hace referencia a varios instrumentos de planificación, entre los que están los “*Planes Estratégicos* y los *Planes de Calidad*” elaborados por el *Consejo de Turismo de Navarra* (art. 9.2 *b*), los “*Planes de Ordenación de los Recursos Turísticos*” (art. 36.1), los planes de ordenación de las actividades turísticas de las zonas declaradas *saturadas* (art. 39.2), los planes y programas de promoción del turismo *temático*, determinados productos o destinos turísticos (art. 41.2 *c*) y los “*Planes de Dinamización Turística*” y los “*Planes de Calidad de los Destinos Turísticos*” (art. 44).

los ulteriores instrumentos de planificación? Analizando esta cuestión desde una interpretación racional del fenómeno de los municipios turísticos, se puede considerar que no resulta en absoluto lógico que un municipio cualquiera goce de los beneficios del régimen jurídico del Municipio Turístico únicamente durante un número limitado de años, ya que la experiencia demuestra que es necesario un lapso considerable de tiempo para que las políticas derivadas de dicha declaración puedan desarrollarse de manera efectiva. Incluso, en temas como la financiación de servicios públicos relacionados con la actividad turística, suele ser necesario un régimen jurídico excepcional de carácter permanente, ya que el problema resurge cuando aquél desaparece. Durante un espacio de tiempo limitado (al no fijarse la duración del plan, puede durar únicamente dos años, que es el plazo mínimo para que pueda considerarse *plurianual*) resulta complicado poner en práctica políticas capaces de cambiar de forma sustancial la configuración turística de un municipio. Podrán llevarse a cabo muchas iniciativas parciales, que incidan en otros tantos aspectos de la actividad turística, pero un cambio en la oferta turística *global* de un municipio es muy difícil de conseguir en poco tiempo. Un aumento considerable en la *calidad integral* de un destino turístico necesita una serie de mejoras parciales (transporte colectivo, limpieza de calles y espacios naturales, tratamiento de residuos sólidos urbanos, industriales y aguas residuales, ordenación de los flujos de visitantes, seguridad ciudadana, restauración del patrimonio histórico-artístico y monumental, elaboración de un programa de animación cultural...*etc*) que difícilmente pueden llevarse a cabo en cortos periodos de tiempo debido a la gran cantidad de agentes –públicos y privados– que intervienen en su elaboración y a la dificultad y duración de alguna de las operaciones necesarias. Por estas razones no parece razonable que un municipio pueda ser declarado *Turístico* durante un lapso de tiempo más o menos prolongado y después volver al régimen local ordinario. La solución a esta situación pasaría por sujetarlos al régimen excepcional de los Municipios Turísticos de forma permanente (sin perjuicio de su finalización cuando variasen las circunstancias que dieron lugar a la declaración, o por la conducta

dolosa de su beneficiario) o, al menos, durante un periodo de tiempo lo suficientemente dilatado como para lograr soluciones efectivas y duraderas.

En la Ley navarra nada se dice sobre esta importante cuestión, y tampoco es posible deducirlo de su articulado, por lo que la solución a esta cuestión únicamente podrá encontrarse a través del análisis de los “*Planes Plurianuales de Actuación*” que se elaboren en esta Comunidad Autónoma y, fundamentalmente, a través de las previsiones que reglamentariamente se determinen sobre el procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Foral de Navarra. A día de hoy aún no ha sido aprobado el *Plan Plurianual de Actuación* en materia turística para esta Comunidad Autónoma, por lo que no existen municipios navarros declarados oficialmente *Turísticos*. Únicamente existe un “*Plan Plurianual de Actuación Turística de Pamplona 2005-2007*”¹⁰⁸⁸ que, como su propio nombre indica, posee un ámbito estrictamente local, por lo que no es el instrumento adecuado para la declaración de Municipios Turísticos a nivel autonómico.

¹⁰⁸⁸ El *Plan Plurianual de Actuación Turística de Pamplona* definirá la estrategia para la promoción turística de esta ciudad durante el periodo 2005-2007. Su finalidad es incrementar la afluencia de turistas durante todo el año y aumentar el número de pernoctaciones (un diez por ciento a lo largo de sus tres años de vigencia), desarrollando productos turísticos basados en los atractivos de la ciudad de Pamplona, como los Sanfermines. Este plan ha sido cofinanciado a partes iguales entre el Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno navarro y el Ayuntamiento de Pamplona, como consecuencia del acuerdo marco de carácter global que suscribieron las partes para un periodo máximo de tres años a contar desde el 1 de enero de 2005, y que cuenta con una presupuesto global de dos millones de euros. Los objetivos fundamentales de este instrumento de planificación son la definición de la imagen de marca turística de Pamplona, la elaboración de un *Plan Estratégico de Turismo* (que contemple un estudio de diagnóstico de su situación y propuesta de líneas estratégicas y actuaciones necesarias) y un *Plan de Señalización Turística* (que diseñe la señalización a implantar para informar a los visitantes acerca de los recursos turísticos del municipio), y la promoción del “recorrido del encierro” (que prevé el diseño y definición de un sistema de recogida y tratamiento de información de interés turístico que permitan disponer de un *cuadro de mandos* de indicadores turísticos). La subvención concedida al Ayuntamiento de Pamplona para poner en marcha estas actuaciones ascendió a 220.000 euros en 2005, 400.000 euros en 2006 y 760.000 euros en 2007.

b) Requisitos y condiciones para la declaración de Municipio Turístico. Omisiones y crítica.

La *Disposición Adicional Única* vuelve a remitirse a un lugar fuera de la propia Ley Foral para establecer los “*requisitos*” que deberán poseer los municipios navarros para poder optar a su declaración como *Turísticos*, concretamente al desarrollo reglamentario del régimen jurídico de tales municipios. Así, dispone el segundo número de esta *Disposición Adicional* que “*Con carácter previo se desarrollarán reglamentariamente las condiciones que deberán cumplir los municipios turísticos para ser considerados como tales*”. Se deberá por tanto esperar hasta este desarrollo reglamentario para conocer cuáles serán los *requisitos previos* que deberán cumplir los municipios navarros para poder acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico y los *elementos de valoración* analizados por el órgano encargado de conceder dicha declaración. Por ello, antes de su recepción en el “*Plan Plurianual de Actuación*” deberán haberse regulado reglamentariamente –al menos– las condiciones exigidas a los municipios navarros para acceder al régimen jurídico de los Municipios Turísticos.

Aunque la Ley navarra no lo diga de manera expresa (ni es obligatorio que lo haga), todo el procedimiento necesario para conceder a los municipios interesados el régimen de Municipio Turístico deberá contenerse en la normativa de rango infralegal que desarrolle los preceptos de esta Ley. La inexistencia de tal instrumento jurídico en sede legal –imprescindible para la aplicación práctica de este régimen– obliga a su búsqueda en esta clase de normas. La crítica que puede hacerse a la regulación navarra del Municipio Turístico es que deja fuera de la Ley elementos *esenciales* de cualquier regulación de esta figura como la iniciativa para instar su declaración, la determinación del órgano (u órganos) encargado de conceder este peculiar régimen jurídico, el papel que jugará el municipio en todo este procedimiento, los *requisitos previos* que deberán cumplir los

municipios interesados para acceder a este régimen jurídico, los elementos a valorar por el órgano competente para decidir acerca de su oportunidad en cada caso concreto...etc¹⁰⁸⁹. Como se ha visto en otros casos, debería haberse recogido en un instrumento de rango legal los principales elementos definidores del régimen jurídico de los Municipios Turísticos, aquellos que constituyen su esencia y su estructura jurídica básica. Todos los elementos que han sido comentados (y otros como las *consecuencias* o *efectos* de la declaración, demasiado genéricamente recogidos en la Ley navarra) necesitan la *seguridad e inmutabilidad* –a corto plazo– que genera la Ley, dejando que los elementos secundarios o puramente técnicos sean objeto del desarrollo reglamentario que lleve a cabo *a posteriori* el ejecutivo navarro. Sería conveniente crear un *esqueleto legal* con aquellos elementos del Municipio Turístico más relevantes, que proporcione estabilidad a su régimen y seguridad jurídica a los municipios en los aspectos de mayor trascendencia jurídica, destacando por encima de todos los relativos a su *iniciativa* y a las *consecuencias* de la declaración.

c) Las consecuencias de la declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Foral de Navarra.

En cuanto a las consecuencias de la declaración de Municipio Turístico, no se prevé de manera expresa la posibilidad de concluir convenios interadministrativos de colaboración entre la Administración autonómica y la municipal, pero el número tres de la *Disposición Adicional Única* de la Ley navarra, además de prever la inserción de tales municipios en un *catálogo de Municipios Turísticos*, recoge la posibilidad de que “[...] *la inclusión de un municipio en el catálogo de municipios turísticos*

¹⁰⁸⁹ Como en el caso murciano, la Ley navarra podría atentar contra el principio de autonomía local al no reservar al municipio la iniciativa para solicitar la declaración de Municipio Turístico. Habrá que esperar al desarrollo reglamentario de esta cuestión para ver como resuelve el ejecutivo navarro tan delicado asunto.

permit(a) la consideración de una parte de su población visitante a los efectos de determinar el porcentaje de subvención correspondiente así como para la determinación del coeficiente de rentabilidad de la inversión en los planes de financiación de inversiones". Tres serían por tanto las consecuencias que vincula la Ley navarra a la declaración de Municipio Turístico: la inclusión de tales municipios en un "*catálogo de municipios turísticos*", la consideración de una parte de su *población visitante* en el cálculo del porcentaje de subvención al que tienen derecho y la misma consideración en lo relativo al cálculo del *coeficiente de rentabilidad de la inversión* en los "*planes de financiación de inversiones*".

La primera de las consecuencias es común a otras normas autonómicas, como por ejemplo la recién aludida Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*, y su "*Mapa Turístico de Cataluña*" o la Ley 5/1999, de 14 de marzo, de *Ordenación del Turismo de Cantabria*, que en su artículo 39.2 d) exige que los municipios cántabros que hayan sido declarados *Turísticos* deberán ser *específicamente contemplados* en el "*Plan de Turismo de Cantabria*". La segunda –y tercera– de las consecuencias es aún más frecuente en la normativa autonómica sobre Municipios Turísticos, siendo en algunos casos el *eje central* sobre el que pivotarán la mayor parte de los beneficios anudados a este régimen jurídico. El concepto de *población turística asistida* suele utilizarse en la mayoría de ocasiones como componente de alguno de los *requisitos previos* necesarios para iniciar el procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos o de los *elementos de valoración* para obtener tal declaración¹⁰⁹⁰. Incluso se ha utilizado para determinar los servicios públicos de obligado cumplimiento por parte de los municipios¹⁰⁹¹. Por lo que se refiere a la utilización de la *población turística asistida* –en este caso de sólo una parte de ella– para calcular la ayuda económica que requieren los diferentes municipios turísticos, ya ha sido analizada en varias ocasiones, como por ejemplo en el

¹⁰⁹⁰ Entre otras, la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de *Ordenación del Turismo de Cantabria* (art. 39.2 a), o la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de *Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia* (art. 8.1 a).

¹⁰⁹¹ V.g. la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña* (art. 19.2).

Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, que en su *Disposición Adicional Única* recogía el cálculo de la población turística asistida a los efectos de determinar la ayuda financiera que les corresponde a tales municipios¹⁰⁹². Dos van a ser los instrumentos económicos que va a vincular la normativa navarra al concepto de *población turística asistida*: las “*subvenciones*” y el “*coeficiente de rentabilidad de la inversión de los planes de financiación de inversiones*”¹⁰⁹³.

De la normativa navarra se hecha en falta una mayor concreción y amplitud en los efectos vinculados a la declaración de Municipio Turístico, que permita a los municipios de esta Comunidad Autónoma conocer *ex ante* el régimen jurídico concreto que se les va a aplicar si son finalmente declarados *Turísticos*. Dentro de los posibles efectos de tal declaración se hecha en falta especialmente la ausencia total de referencias a la posibilidad de concluir “*convenios de colaboración interadministrativos*” entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica u otras Administraciones de la Comunidad Autónoma con atribuciones en materia de turismo. Tampoco estaría de más una referencia a las obligaciones de dichos municipios y de la Administración autonómica derivadas de la asunción por parte de los primeros de este nuevo *estatus* jurídico.

¹⁰⁹² La fórmula para calcular la población turística asistida contenida en esta *Disposición Adicional* era la siguiente: “[...] *ptas.* = *Número pernoctaciones año*/365 + (*Número de viviendas de segunda residencia* × 3 × 51)/365; donde 3 es igual al número medio de personas por vivienda de segunda residencia y 51 es igual al número medio de días de uso al año de la segunda residencia”.

¹⁰⁹³ Sobre este último concepto *vid.*, entre otros, SAAVEDRA GUAJARDO, E. y REYES M., M., “Probability of insolvency”, en *Documentos de trabajo del Banco Central de Chile*, nº 327, 2005; MORA SÁNCHEZ, A., MENDIETA, L. F. y GONZÁLEZ GARCÍA, L., “El sector turístico y las participaciones empresariales de la banca”, en *Cuadernos de turismo*, nº 12, 2003, págs. 77 y ss.; o SÁNCHEZ GARCÍA, J. F., BERNAL GARCÍA, J. J. y MARTÍNEZ, M^a D., “Como analizar inversiones a partir de indicadores clásicos. Medidor de inversiones”, en *Estrategia financiera*, nº 197, 2003, págs. 30 a 35.

d) Las “zonas de interés turístico”.

Por último, en relación a la otra demarcación territorial de relevancia turística contenida en la Ley navarra: la “*zona de interés turístico*”, resulta cuanto menos desconcertante que a pesar de que el artículo 42.5 de la Ley navarra la recoja junto con la enumeración de los Municipios Turísticos y que la *Disposición Adicional Única* de la misma Ley diga de éstas que –exactamente igual que ocurre con los Municipios Turísticos– “*Tendrán la consideración de [...] zonas de interés turística (sic) aquellos que sean reconocidos como tales en el Plan Plurianual de Actuación*”, nada más se vuelva a decir sobre estas zonas ni en el resto de esta *Disposición Adicional* ni en el resto del articulado de la Ley navarra. La Ley navarra es extremadamente escueta en este asunto, hasta tal punto que, a falta de desarrollo reglamentario de esta figura, su régimen jurídico específico es a día de hoy completamente desconocido.

e) Aspectos más negativos de la regulación navarra del Municipio Turístico: omisiones y remisiones en blanco. La población turística asistida como elemento para el cálculo de la compensación económica a aquéllos.

Como se ha puesto de manifiesto en las páginas precedentes, los aspectos más negativos de la regulación navarra del Municipio Turístico tienen su origen en las omisiones del legislador autonómico, que realiza auténticas remisiones *en blanco* al Poder Ejecutivo para la regulación de elementos esenciales de su régimen jurídico, como son los requisitos y condiciones para el acceso a este régimen jurídico excepcional, e incluso el propio procedimiento para su declaración. En el primer caso, el

legislador navarro deja su completa determinación a un futuro desarrollo reglamentario de la Ley de turismo, desarrollo que no tendrá límites algunos en esta materia, ya que aquél renunció a regular esta cuestión tan siquiera en sus aspectos más básicos. Lo mismo ocurre con el procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos. La Ley navarra se remite en todo lo referido a su tramitación y decisión final a la planificación turística autonómica –*Plan Plurianual de Actuación*–, con los problemas que esta “técnica” acarrea, y que han sido analizadas *supra*. En ambos casos la crítica hecha al legislador navarro va a ser idéntica: la falta de una regulación *básica* de estos aspectos de rango legal, que proporcione a los municipios navarros un marco más o menos estable al que ajustar sus actuaciones en orden a la solicitud de acceso al régimen jurídico del Municipio Turístico. La actual regulación legal del Municipio Turístico permite una discrecionalidad administrativa excesiva, sin más límites que los propios de esta potestad. Se hace imprescindible, por lo tanto, que la Ley de turismo de Navarra regule, cuanto menos, los aspectos esenciales de esta figura jurídica, sin perjuicio de su posterior desarrollo en sede reglamentaria, por lo demás deseable para el correcto funcionamiento del sistema de fuentes autonómico.

Más positiva resulta la valoración hecha del único de los efectos previstos de forma expresa por la Ley navarra. Como se ha visto *supra*, el número tres de su *Disposición Adicional Única* permite que una parte de la población visitante de los Municipios Turísticos navarros sea tenida en cuenta a los efectos de la determinación de la cuantía de la compensación económica prestada a éstos. Como sucede en el caso catalán, el legislador autonómico va a atribuir efectos jurídicos a la población *de hecho* de los Municipios Turísticos, y no únicamente a la residente/de derecho. A pesar de los efectos positivos que *a priori* se derivan de esta decisión del legislador navarro, se hecha de menos, como en los casos anteriores, una mayor concreción de los efectos jurídicos derivados de la declaración de Municipios Turísticos. La Ley navarra no determina de manera fehaciente la forma en que se computará la población turística *asistida*, ni los efectos concretos que tendrá sobre la compensación económica de los

Municipios Turísticos, debiendo esperar a un eventual desarrollo reglamentario de tales extremos. Como ocurre en la mayoría de la normativa reguladora del Municipio Turístico de rango legal –y en ocasiones también la infralegal–, ésta adolece de una falta de criterios y consecuencias precisas y determinadas, concretables de manera objetiva, con las consecuencias negativas que supone para la seguridad jurídica e igualdad de los municipios interesados, y que ha sido denunciado en numerosas ocasiones.

J. Comunidad Valenciana.

a) Consideraciones generales.

La regulación del Municipio Turístico en la Comunidad Valenciana se encuentra recogida en la Ley 3/1998, de 21 de mayo, *de Promoción y Ordenación del Turismo de la Comunidad Valenciana*¹⁰⁹⁴. Entre las *metas* de esta Ley, expuestas a lo largo de su preámbulo, destacan las tendentes a la adecuación de la realidad turística valenciana a las nuevas tipologías de demanda turística, de las que forman parte los objetivos de consolidar sus destinos tradicionales –“*maduros*”, en la terminología utilizada por gran parte de la normativa y de la doctrina científica–,

¹⁰⁹⁴ Sobre esta norma valenciana, opina BERMEJO VERA que “*Mucho más completa [que la Ley murciana] nos parece la regulación que introduce la Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana, de 21 de mayo de 1998. Advirtiendo en su preámbulo que «el producto turístico tiene un gran componente municipal», dedica un título entero a la regulación de la figura del Municipio turístico, en la medida en que estos Municipios están obligados a «a (sic) asumir unos costes para los que no disponen de medios específicos compensatorios ni figuras recaudatorias alternativas». Es objeto directo de la Ley, entre otros, «determinar las líneas básicas del Municipio turístico» (art.1), y su identificación se llevará a cabo por tipologías según consideraciones objetivas, como el volumen de su oferta y de su demanda, la evaluación de datos de afluencia temporal, la capacidad locativa, la temporalidad de la afluencia. Pero la pretensión fundamental es el establecimiento de bases para imponer fórmulas compensatorias al esfuerzo financiero derivado de la contracción de «obligaciones presupuestarias en sus gastos muy superiores a sus posibilidades de ingreso» [...]*”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit*, pág. 234.

propiciar el desarrollo dinámico y diversificado de nuevos productos acordes con la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente “[...] y de las exigencias de la demanda, que hoy en día requieren especialmente la protección del espacio natural y cultural”; la definición de las bases de la ordenación de los espacios turísticos (entre los que estaría la ordenación de la figura de los Municipios Turísticos), la regulación de la oferta turística, corrigiendo las deficiencias de las infraestructuras, elevando la calidad de los servicios, instalaciones y equipos turísticos; y todo ello armonizado con las actuaciones urbanísticas en materia de ordenación del territorio. De manera sintética se podría decir que los diversos objetivos de la Ley valenciana pueden resumirse en la “[...] planificación y acomodación de la oferta turística a las exigencias de la demanda actual y potencial”, pero subordinada siempre a la preservación de los recursos turísticos naturales, históricos y culturales de esta Comunidad Autónoma.

También en el preámbulo de esta Ley se encuentran referencias específicas a la figura del Municipio Turístico. Su preámbulo comienza por explicar, de manera muy sencilla y esquemática, la actual problemática de los Municipios Turísticos, centrándose en el problema financiero: “*El producto turístico tiene un gran componente municipal por cuanto los servicios, la escena urbana, la comunicación de la imagen de marca y otros aspectos de fuerte incidencia en la competitividad y comercialización del sector dependen en gran manera del grado de eficacia y compromiso asumidos por los Ayuntamientos. La disputada competencia por conseguir cuotas de mercado les obliga a tener que asumir unos costes para los que no dispone de medios específicos compensatorios ni figuras recaudatorias alternativas, lo que les lleva a contraer unas obligaciones presupuestarias en sus gastos muy superiores a sus posibilidades de ingresos. Así pues, mientras que la riqueza generada por la actividad turística puede repercutirse en todas las haciendas públicas locales a través de los mecanismos redistributivos existentes, los costes que soportan los Ayuntamientos por las funciones y los servicios extraordinarios que tienen que prestar*

debido a su condición turística, no reciben aportes financieros compensatorios". Este extracto de la Ley valenciana es un resumen perfecto del principal problema que sufren los municipios turísticos españoles en la actualidad.

A continuación, el preámbulo de la Ley valenciana explica los objetivos de esta regulación, señalando que *"la Ley identifica los municipios turísticos en orden a consideraciones objetivas sobre el volumen de su oferta y su demanda valorando datos sobre afluencia, capacidad de alojamientos, temporalidad, etc. para su posible calificación y determinación de las necesidades a cubrir en los mismos. Se pretende identificar los diferentes tipos de municipios turísticos y crear las bases para establecer las figuras compensatorias a su esfuerzo financiero en la medida que supere lo establecido como básico y necesario por su población residente"*. En esta declaración de intenciones de la Ley valenciana, al igual que ocurría con la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, sobre *Normas Regulatoras del Turismo en la Región de Murcia*¹⁰⁹⁵, se recoge la posibilidad de que existan varias clases o *tipos* de Municipios Turísticos, para los que la Ley valenciana prevé crear un estatuto jurídico a su medida, apartándose de las medidas más o menos *estandarizadas* que proponen otras normas autonómicas.

El artículo 1, referente a los *objetivos* de esta Ley, indica que *"la presente Ley tiene por objeto regular la promoción y ordenación de la actividad turística, establecer los principios generales del desarrollo y fomento del turismo sostenible, determinar las líneas básicas del municipio turístico y de las bases de ordenación de los espacios turísticos, así como el establecer el régimen sancionador aplicable a la materia y la organización de la administración turística en la Comunidad Valenciana"*. La mención de la figura del Municipio Turístico en el artículo cabecera de la Ley valenciana demuestra la importancia que para el legislador de esta Comunidad Autónoma posee tal institución jurídica, equiparándola en relevancia a otros objetivos de la Ley como la *promoción y ordenación* de la

¹⁰⁹⁵ Vid. su artículo 51.1 párrafo segundo.

actividad turística, la determinación de los principios generales del *turismo sostenible* o el establecimiento del *régimen sancionador* en esta materia. Como el propio precepto indica, en la Ley valenciana no se va a encontrar la regulación acabada de esta figura, sino –como no podía ser de otra forma– solamente sus “*líneas básicas*”, por lo que habrá que acudir al desarrollo reglamentario para encontrar una regulación mucho más acabada y completa de los Municipios Turísticos en la Comunidad Autónoma valenciana. Esta concepción de la figura del Municipio Turístico como uno de los *objetivos* primordiales de la Ley valenciana se debe a la gran cantidad de espacios turísticos que existen en esta Comunidad Autónoma, concentrados fundamentalmente en su franja litoral, y que convierten a la Comunidad Valenciana en uno de los destinos turísticos más relevantes del territorio nacional. Esta consideración del Municipio Turístico como *objetivo básico* para el legislador se aparta de la regulación que de tal figura se hace en otras normas autonómicas donde, quizás por la escasa relevancia que posee el fenómeno turístico, la regulación del Municipio Turístico no se encuentra entre tales objetivos, apreciable en la total ausencia de mención de esta figura en los artículos dedicados a exponer los fines principales de la ley o en sus preámbulos/exposiciones de motivos¹⁰⁹⁶.

¹⁰⁹⁶ Ya se vio como, por ejemplo, la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de *Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia*, no hacía referencia alguna a la figura del Municipio Turístico ni en su preámbulo, ni en el artículo primero (“*objetivos de la Ley*”) ni en el segundo (“*fines*”).

b) Concepto y clases de Municipios Turísticos en la Comunidad Valenciana. Requisitos previos para la declaración de Municipio Turístico.

La regulación del régimen jurídico del Municipio Turístico está contenida en el *Título III* de la Ley valenciana¹⁰⁹⁷, que comprende los artículos 25 a 35¹⁰⁹⁸. En el primero de ellos la Ley valenciana establece tres *clases* de Municipios Turísticos, indicando que “*podrán alcanzar la consideración de municipio turístico de la Comunidad Valenciana aquellos que puedan identificarse con alguno de los siguientes supuestos:*

- *Destino Turístico. Aquellos que a lo largo de todo el año mantienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, suponiendo esta actividad la base de su economía y en los que la capacidad de sus alojamientos turísticos resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia.*

- *Destino Vacacional. Aquellos que en algún momento del año tienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, pudiendo tener como complemento para su economía otras actividades y que la capacidad de sus alojamientos turísticos, añadida a la de las viviendas de segunda residencia resulte superior a la de sus viviendas de primera*

¹⁰⁹⁷ Sobre el tratamiento que da la Ley valenciana a esta figura escribe GARCÍA MACHO que “*Llama la atención en este Título III, dedicado al municipio turístico, el desarrollo detallado, en relación con otras leyes de ordenación, de los contenidos y fines que tendrá tal municipio, sin perjuicio de las remisiones reglamentarias. En este sentido, las repercusiones sobre el urbanismo son notables (BLANQUER CRIADO), al establecerse el dictamen preceptivo, si bien no vinculante, de la Agencia Valenciana del Turismo en la tramitación de los planes urbanísticos municipales (art. 30.1-b y 30.2-a), la protección del medio ambiente y los valores ecológicos (art. 26.1-a y art. 30.1 y 2), la preservación de los bienes públicos y privados (art. 26.1-c) y el otorgamiento de subvenciones que distribuirá la Agencia Valenciana del Turismo (art. 32 y ss.), órgano que juega un papel primordial en la consecución de los objetivos establecidos en la Ley 3/98*”. GARCÍA MACHO, R., *Lecciones de Derecho del Turismo...* Op.cit, pág. 40.

¹⁰⁹⁸ Este Título III está subdividido a su vez en cinco Capítulos: Capítulo I “*Definición y tipología*”, Capítulo II “*Consideraciones generales*”, Capítulo III “*Procedimiento para la declaración de municipio turístico*”, Capítulo IV “*Bases para el régimen de los municipios turísticos*” y Capítulo V “*Tipos de Convenios que podrán suscribirse entre la Generalitat Valenciana y los municipios turísticos*”.

residencia; en dicho cómputo, el número de plazas en alojamientos turísticos deberá representar al menos el uno por ciento de su oferta.

- *Destino de atracción turística. Aquellos que por sus atractivos naturales, monumentales, socioculturales o por su relevancia en algún mercado turístico específico, reciben en un determinado momento del año un número significativo de visitantes en relación a su población de derecho, sin que los mismos pernocten necesariamente en ellos”.*

Este artículo posee un *doble cometido*. Por un lado contiene la definición de cada una de las *clases* de Municipio Turístico que van a existir en la Comunidad Valenciana, estableciendo la *tipología* existente en esta Comunidad Autónoma. Por otro lado –como su segundo *cometido*– va a exponer los “*requisitos previos*” que deberán cumplir los municipios interesados para poder iniciar el procedimiento para su declaración como Municipios Turísticos. Cada una de estas figuras se analizará por separado para conocer sus caracteres esenciales e intentar descubrir la finalidad perseguida por el legislador valenciano con cada una de ellas.

1. El “Destino Turístico”.

El denominado “*destino turístico*” es la tipología de Municipio Turístico de mayor relevancia de los regulados en la Ley valenciana, y así lo demuestra el alto nivel de exigencia de los requisitos que el municipio interesado debe cumplir para ser calificado como tal: que el número de “*visitantes*” (pernoctantes en el municipio) sea superior a la población *de derecho*, que la actividad económica constituya la *base* de la economía local y que posea una cantidad de “*alojamientos turísticos*” superior al

número de sus viviendas de primera residencia. Además, estos requisitos deberán ser cumplidos durante todo el año, sin poder *relajar* tales exigencias en ningún momento, como suele ocurrir en la normativa autonómica comparada. Se trata, por tanto, de los municipios valencianos más importantes desde el punto de vista de la actividad turística, con un alto nivel de *población turística asistida* y de *oferta alojativa*, siendo la industria turística el *núcleo esencial* (y prácticamente *exclusivo*) de su economía, y con una actividad turística escasamente *estacional*, manteniéndose unos niveles de visitantes si no constantes a lo largo del año (ya que experimentan variaciones en la demanda turística) sí lo suficientemente importantes durante todo éste, incluso en las épocas en las que la mayor parte de los destinos turísticos reducen al mínimo su actividad.

2. El “destino vacacional”.

Los “*destinos vacacionales*”, por el contrario, a pesar de ostentar también un volumen considerable de actividad turística, se diferencian del *destino turístico* fundamentalmente en el carácter fuertemente *estacional* de su demanda turística. Así, mientras que en el caso del *destino turístico* se exige que cumpla con los requisitos legalmente establecidos durante todo el año, en el caso del *destino vacacional* la exigencia se reduce únicamente a “*algún momento del año*”. A pesar de estar en el segundo lugar del *ranking* de importancia turística, la mayoría de destinos turísticos españoles, –incluyendo la propia Comunidad Valenciana– pertenecerían a esta segunda clase de Municipio Turístico, dada la acusada estacionalidad que sufre el sector turístico español. También existen similitudes entre los requisitos del destino vacacional y del destino turístico, ya que en ambos casos la Ley valenciana exige que el número de “*visitantes*”

(pernoctantes en sendos municipios) sea superior a su población de derecho.

Entre las diferencias que se podrían denominar *menores* o de importancia secundaria estarían, en primer lugar, el que la Ley valenciana permite que la actividad económica de los destinos vacacionales no sea exclusivamente turística, permitiendo su complemento con otras actividades económicas. En relación a esta cuestión, es habitual que los municipios turísticos no basen su economía de forma exclusiva en el sector turístico, dado que debido a la ya apuntada *concentración temporal* que experimenta la demanda turística española es necesario encontrar alguna actividad económica *alternativa* capaz de mantener la actividad económica local durante las épocas del año en las que se registre una menor afluencia turística. En este sentido, la mayor *permisividad económica* de la Ley valenciana en el caso de los *destinos vacacionales* constituye, como en el caso anterior, una rebaja en el nivel de exigencia de los *requisitos previos* a cumplir por el municipio interesado. En segundo lugar, también existe una rebaja de las exigencias en materia de “*alojamientos turísticos*”. Aunque en ambos casos la cantidad de *alojamientos turísticos* debe ser superior a la de viviendas de primera residencia, en el caso de los “*destinos vacacionales*” la Ley permite que al número total de *alojamientos turísticos* se le adicione el de viviendas de *segunda residencia*, con el único requisito de que la cantidad de *plazas de alojamientos turísticos* constituya, como mínimo, el uno por ciento de tal suma (“*de su oferta*”, en palabras de la Ley valenciana). En este caso también existe una rebaja de las exigencias en relación a la figura de los *destinos turísticos*, siendo mucho más asequible para cualquier municipio interesado cumplir los requisitos que la Ley valenciana exige para los “*destinos vacacionales*” que para los “*turísticos*”.

3. El “destino de atracción turística”.

La tercera clase de Municipio Turístico previsto por la Ley valenciana es el denominado “*destino de atracción turística*”. Este tipo de Municipio Turístico se diferencia de los otros dos en un hecho fundamental: en este caso los visitantes que acuden hasta éstos para disfrutar de su oferta turística no tienen *necesariamente* que pernoctar en él. Por el contrario, en el caso de los “*destinos turísticos*” y “*vacacionales*” es condición *sine qua non* que los visitantes pernocten en ellos para poder ser contabilizados como tales. Este tipo de visitantes que pernoctan en otros municipios son denominados por la doctrina como “*excursionistas*”¹⁰⁹⁹, y son propios de destinos turísticos fundamentalmente de carácter cultural o urbano, que permiten su disfrute *activo* en estancias inferiores a las doce horas, siendo mucho menos habituales (aunque también existan durante ciertas épocas y días del año) en los destinos turísticos tradicionales *de sol y playa*, en los que su finalidad principal de ocio y descanso son difícilmente alcanzables durante un lapso tan breve de tiempo. Este tipo de destinos turísticos ya han aparecido con anterioridad en la normativa autonómica comparada. *V.gr.* en el Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, que entre los *requisitos previos* necesarios para iniciar el procedimiento para su declaración establecía una tercera posibilidad que beneficiaba a aquellos municipios andaluces en los “*Que el número de visitantes sea, al menos, cinco veces superior al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de treinta días al año. Para ello se acreditará el número de visitantes diarios mediante el conteo de las visitas diarias en el recurso turístico de mayor afluencia del municipio. A los efectos del presente Decreto, se considera visitante a la persona que se desplaza a un lugar distinto al de su entorno habitual sin alojarse en ningún establecimiento turístico, no siendo el motivo principal del viaje el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado*” (art. 2 b).

¹⁰⁹⁹ Vid. la bibliografía citada al inicio de este trabajo sobre esta modalidad de usuario turístico.

Volviendo a la Ley valenciana, exige ésta para los *destinos de atracción turística* “*un número significativo de visitantes en relación a su población de derecho*”, pero sin concretar número o cantidad. El único varemo que permite esta Ley es la relación entre la población visitante y la población de derecho, estableciendo que la primera debe ser “*significativa*” en comparación con la segunda. Como ha ocurrido con anterioridad en la normativa analizada, el legislador autonómico utiliza un *concepto jurídico indeterminado* para valorar si un municipio es idóneo –*a priori*– para acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico, con los problemas que para la *seguridad jurídica* de éstos generan tales conceptos. Deberá ser por tanto el desarrollo reglamentario de estos preceptos –o en su defecto el *buen juicio* del órgano encargado de valorar las solicitudes presentadas– el que convierta en circunstancias perfectamente determinables (y por tanto mensurables numéricamente) tales conceptos indeterminados. En cualquier caso, la finalidad del legislador al utilizar conceptos *difusos e indeterminados* en la normativa legal no es otra que la de asegurar al Poder Ejecutivo cierto espacio de libertad en el momento de su desarrollo reglamentario, pudiendo alterar los porcentajes y cuantías mínimas o máximas exigidas sin necesidad de proceder a una reforma legal, mucho más complicada y lenta que la elaboración de un nuevo reglamento –o la modificación del ya existente–.

Como en el caso de los “*destinos vacacionales*”, tampoco es necesario que el nivel de demanda turística exigida se mantenga durante todo el año, ya que la propia Ley valenciana advierte que tal cantidad de visitantes pueden circunscribirse únicamente a “*un determinado momento del año*”. Asimismo, tampoco se fija un periodo mínimo para que sean realizadas tales visitas, como ocurría en el Decreto andaluz, que exigía que éstas se encontrasen repartidas “*en al menos más de treinta días al año*” para evitar que determinados eventos puntuales, que se celebran anualmente y que congregan a una gran cantidad de visitantes –visitantes que no vuelven a trasladarse al municipio durante el resto del año–, permitan a un municipio sin una actividad turística relevante acceder a este régimen jurídico. Para finalizar el análisis de esta

tercera modalidad de Municipio Turístico debe señalarse que las razones por las que tal cantidad de visitantes acude a dichos municipios se establecen de una manera abierta en el propio texto legal, indicando éste que podrá tratarse de “*atractivos naturales, monumentales, socioculturales o por su relevancia en algún mercado turístico específico*”, sin hacer referencia de manera intencionada al turismo tradicional *de sol y playa*, por las razones anteriormente apuntadas.

c) Directrices generales y otros principios relacionados con los Municipios Turísticos.

El artículo 25 de la Ley valenciana advierte en su número dos que “*lo dispuesto en este título se entenderá con estricto respeto a la legislación básica sobre régimen local*”. La intención del legislador valenciano es –más que expresar el respeto por una normativa que al menos en el caso de la de rango estatal no puede contradecir– utilizar ésta como referente para todos aquellos conceptos comprendidos en los artículos dedicados al Municipio Turístico y que para su correcta integración normativa necesitan acudir a este tipo de normas. Como ejemplo de este tipo de concepto jurídico puede citarse el de “*población de derecho/número de personas inscritas en el padrón municipal de residentes*”, para cuya correcta comprensión es necesario acudir a la normativa sobre régimen local tanto estatal como autonómica¹¹⁰⁰.

¹¹⁰⁰ Sobre este precepto de la Ley valenciana comenta RAZQUIN LIZARRAGA que “[...] *la Ley valenciana indica de forma clara que la declaración se efectúa con estricto respeto de la legislación básica sobre régimen local. De ahí que exista una cierta preocupación para no diferenciar a los municipios en demasía por esta declaración y también porque la misma se configure como un procedimiento no excepcional sino reglado a petición de los municipios y sin discriminación (arts. 26.2 y 28)*”. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a. , “Organización local del turismo”...*op.cit.*, pág. 50.

Por lo que se refiere a las directrices a seguir en relación con esta clase de municipios, el artículo 26.Uno de la Ley valenciana (titulado “*directrices generales*”) las recoge, estableciendo que “*Toda actividad turística desarrollada en los municipios que obtengan la calificación de turísticos atenderá:*

a) *A la salvaguarda del medio ambiente y los valores ecológicos de la Comunidad Valenciana.*

b) *A la protección de los valores culturales y tradicionales de la población autóctona.*

c) *A la preservación de los bienes públicos o privados que guarden relación con el turismo”.*

Se trata de una especie de *principios informadores* de la actividad turística de los Municipios Turísticos valencianos, siendo en cualquier caso los habituales de la normativa turística autonómica: conservación del medio ambiente, defensa del patrimonio cultural y etnológico y protección de los recursos turísticos existentes en el municipio. La virtualidad de este precepto consiste en que cualquier actividad relacionada con el sector turístico efectuada tanto por el sector público como por el privado deberá respetar tales *directrices*, configurándose como un posible *instrumento de veto* para las actuaciones contrarias a estos principios.

Por otra parte, el artículo 26.Dos de la Ley valenciana obliga a que “*Las Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana en el ejercicio de sus competencias turísticas atenderán a los principios de colaboración, coordinación e información mutua*”, y en el artículo 26.Tres se asegura que “*Todos los municipios, tengan o no la condición de municipio turístico según esta Ley, seguirán teniendo la cobertura, para su desarrollo turístico, de los planes y programas de l’Agència Valenciana del Turisme*”. Los principios de *colaboración, coordinación e información mutua* entre las Administraciones públicas valencianas son una adaptación del espíritu del artículo 145.2 de la Constitución Española, obligando a un entendimiento y una organización

sincronizada entre todas las Administraciones públicas de esta Comunidad Autónoma con competencias en materia turística, conceptuándose esta obligación como el único mecanismo útil para conseguir que las diferentes iniciativas llevadas a cabo por éstas no se obstaculicen unas a otras, ni se solapen, ni dejen aspectos de la actividad turística sin tratar, logrando la mayor eficacia posible en el esfuerzo de la Administración pública valenciana.

En cuanto a la segunda de las previsiones citadas en el párrafo anterior, debe comenzarse por analizar la figura de “*L’Agència Valenciana del Turisme*”. Se trata del Ente público de la Generalitat Valenciana encargado del “[...] *fomento y ordenación de la actividad turística y en general [de] la ejecución de la política turística de la Generalitat Valenciana*” (art. 67.1)¹¹⁰¹. Además, indica el artículo 22 de la Ley valenciana que corresponde a la Generalitat Valenciana, a través de *L’Agència valenciana del turisme* “[...] a) *La elaboración y determinación de las líneas básicas conducentes a facilitar la correcta comercialización de la oferta turística de la Comunidad Valenciana, incentivando la demanda por medio de las oportunas acciones de promoción que se proyecten dentro y fuera de su ámbito territorial. b) La divulgación de los recursos turísticos que puedan satisfacer las nuevas tendencias de la demanda. c) La diversificación de la imagen turística de la Comunidad Valenciana, complementando su oferta con la incorporación de todas sus posibilidades capaces de atraer los diferentes segmentos de la demanda. d) La comunicación de la mejor imagen, la eficacia y la competitividad de los productos turísticos que en su conjunto componen la oferta tradicional del sector*

¹¹⁰¹ De una forma más pormenorizada, indica el artículo 67.3 que constituye el objeto de *L’Agència Valenciana del Turismo*: “[...] a) *La ejecución, coordinación e impulso de acciones de promoción y desarrollo del sector turístico; comercialización, información y difusión del producto turístico; formación, asistencia técnica y financiera; gestión y explotación de oficinas y establecimientos turísticos, y en general, la realización de las actividades necesarias para una mejor promoción de la oferta turística de la Comunidad Valenciana. Para el cumplimiento de dichos fines, l’Agència Valenciana del Turisme podrá también desarrollar sus actividades a través de convenios, sociedades, fundaciones u otras fórmulas de colaboración con entidades públicas y privadas. Asimismo podrá constituir o participar en el capital de toda clase de entidades que adopten la forma de sociedad mercantil y cuyo objeto social esté vinculado con los fines y objetivos de aquélla. b) En desarrollo y ejecución de la política de la Generalitat Valenciana en materia de turismo desempeñará, entre otras, las funciones de ordenación de empresas y actividades turísticas, de acuerdo con lo que en su caso se determine reglamentariamente*”.

turístico valenciano” (art. 22. Uno)¹¹⁰². También es parte de las funciones de l’Agència gestionar la “imagen turística” de la Comunidad Valenciana en su conjunto, definiendo y estableciendo las oportunas estrategias para su comunicación (art. 20)¹¹⁰³. Por último, corresponde a l’Agència Valenciana de Turisme la “comprobación, vigilancia y control” del cumplimiento de la normativa turística (art. 62). En cuanto a su organización, composición, facultades y funcionamiento remite el artículo 67.5 de la Ley valenciana al desarrollo reglamentario¹¹⁰⁴, únicamente previendo esta Ley en relación a estos asuntos que “La persona que asuma la Secretaría de turismo, con el rango que reglamentariamente se establezca, ostentará, también, con carácter nato la Presidencia Ejecutiva y máxima representación de l’Agència Valenciana de Turisme” (art. 66.Tres).

Señalaba el artículo 26.Tres de la Ley valenciana que todos los municipios de su ámbito territorial, independientemente de su eventual declaración como Municipios Turísticos, seguirán estando amparados en su desarrollo turístico por los planes y programas de l’Agència Valenciana de Turisme. Pues bien, los artículos 38 y ss. de la Ley valenciana regulan uno de estos instrumentos de planificación. Se trata del “Plan de Espacios Turísticos”, que “Con objeto de articular una política turística eficaz que permita el desarrollo turístico continuado de los

¹¹⁰² Además, indica el artículo 24 de la Ley valenciana que “L’Agència Valenciana del Turisme, para lograr los objetivos señalados en este título podrá desarrollar, entre otras, las siguientes acciones: a) La potenciación, conservación y difusión de los recursos turísticos de la Comunidad Valenciana. b) La realización de jornadas de promoción y la asistencia a ferias, tanto a nivel nacional como internacional. c) La realización de viajes de familiarización dirigidos a tour operators y agentes del sector, tanto nacionales como extranjeros. d) La organización de viajes de familiarización para medios de comunicación y prescriptores sociales. e) El patrocinio de aquellas actuaciones que redunden en beneficio del cumplimiento de los objetivos de dicha entidad en materia de promoción. f) Cualesquiera otras acciones que puedan considerarse convenientes y necesarias en orden al desarrollo turístico sostenible de la Comunidad Valenciana”.

¹¹⁰³ En relación con esta estrategia de comunicación, indica el artículo 21 que “El uso de los símbolos identificativos, mensajes y estrategias de la imagen turística de la Comunidad Valenciana, deberá ajustarse a las directrices que al objeto se dicten por l’Agència Valenciana del Turisme. Para su utilización será preceptiva la autorización expresa de dicha entidad, quién podrá supervisar el cumplimiento de las directrices dictadas. En los programas de apoyo y cooperación de l’Agència Valenciana del Turisme que tengan como finalidad la producción de soportes de comunicación o campañas de difusión, la inclusión de los símbolos turísticos de la Comunidad Valenciana deberá cumplir lo anteriormente dispuesto”.

¹¹⁰⁴ Decreto 209/2004, de 8 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de L’Agència Valenciana del Turisme (Diario Oficial de la Generalidad Valenciana nº 4861, de 13 de octubre de 2004, págs. 25153 y ss.).

«Espacios Turísticos» [...]” será aprobado por l’Agència Valenciana de Turisme, y contendrá la delimitación de estas zonas, las “directrices generales” para la actuación en materia de turismo en tales zonas y las “directrices particulares” para cada espacio turístico en concreto. Este plan tendrá asimismo carácter *orientativo* para las Administraciones públicas con competencias “[...] sobre las materias afectadas en sus respectivos ámbitos [...]” (art. 39)¹¹⁰⁵. También en el artículo 23 de la Ley valenciana se hace referencia a los instrumentos de planificación elaborados por la propia L’Agència Valenciana de Turisme. Indica este precepto en su primer párrafo que “La potenciación y desarrollo de la actividad turística se llevará a cabo atendiendo a la consecución de los objetivos señalados anteriormente a través de los Programas elaborados a tal fin por l’Agència Valenciana del Turisme, que podrán tener carácter anual o plurianual”¹¹⁰⁶.

Uno de los preceptos más singulares de los dedicados en esta Ley a la regulación de los Municipios Turísticos es el artículo 27, que prescribe la “mediación” de l’Agència Valenciana del Turisme entre la Generalidad Valenciana y los Municipios Turísticos en lo referente a las *dotaciones y servicios turísticos* y a la *promoción* de su imagen turística, teniendo siempre en cuenta las estrategias programadas por esta Agencia, para lo cual se prevé la realización de un *informe* en el que l’Agència Valenciana del Turisme refleje su parecer. Concretamente señala este artículo que “la declaración de un municipio como turístico supondrá que, las actuaciones que se establezcan entre la Generalitat y los municipios turísticos que afecten a sus dotaciones turísticas, así como a la prestación de los servicios turísticos o a la promoción

¹¹⁰⁵ Por lo que se refiere a los objetivos de estos planes, establece el artículo 40 que “El Plan contendrá las medidas precisas para la ordenación de los Espacios que se delimiten teniendo en cuenta los siguientes objetivos: 1. El desarrollo ecológicamente sostenible de la actividad turística. 2. La Planificación y ordenación de la oferta turística en su conjunto. 3. El incremento de la calidad de los servicios turísticos de manera que den respuesta a los niveles esperados por los diversos segmentos de la demanda. 4. La consolidación de los espacios turísticos actuales y sus mercados. 5. El desarrollo de nuevos espacios atractivos para nuevos segmentos de la demanda que permitan la incorporación a los mercados de los nuevos productos enmarcados bajo la denominación de turismo rural o de interior y turismo urbano. 6. Garantizar que las acciones que se prevean se realicen con total respeto a los recursos naturales existentes”.

¹¹⁰⁶ El reglamento de L’Agència Valenciana del Turisme no hace referencia alguna a los instrumentos de planificación a elaborar por este organismo autónomo, centrándose casi exclusivamente en aspectos organizativos e institucionales.

y comunicación de su imagen, tendrán en cuenta los objetivos y estrategias de l'Agència Valenciana del Turisme, a cuyo fin ésta emitirá el correspondiente informe". Esta mediación¹¹⁰⁷ de l'Agència Valenciana del Turisme es una novedad en la normativa autonómica en materia turística, ya que con anterioridad, en todo el análisis realizado hasta ahora de la normativa autonómica, no se ha encontrado ningún órgano o Administración pública que actúe como *mediador* entre las dos Administraciones públicas que, en principio, tienen intereses o aspiraciones *contrapuestas* en relación a la figura del Municipio Turístico: los municipios y la Administración autonómica. Este Ente público puede –a través de la evacuación de informes– servir de *árbitro* entre ambos Entes territoriales, compensando las posiciones de *debilidad* y limitando las de *fuerza*, con el objetivo de establecer una negociación en condiciones de igualdad entre las partes interesadas. Hasta ahora en la mayoría de casos era la Administración autonómica la que gozaba de una posición de supremacía con respecto a los municipios, no sólo en lo que respecta a su declaración, en los que los municipios poseen mecanismos para defender sus derechos, sino también en la posterior negociación –si la hay– sobre los beneficios a conceder a los municipios ya declarados.

Otro de los principios recogidos en la Ley valenciana se regula en su artículo 28: el “*Principio de Igualdad Municipal*”. Dispone este precepto que “*El régimen previsto en esta Ley se aplicará a todos aquellos municipios que así lo soliciten cuando reúnan los requisitos exigidos en la misma para su declaración como municipio turístico*”. Se trata de un precepto –en principio– absolutamente *superfluo*, ya que los artículos 9 (“*interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*”) y 14 (“*principio de igualdad*”) de la Constitución impiden los *tratos de favor* y la *marginación* de unos municipios con respecto a los demás si no existe una razón objetiva que no se encuentre entre las que prohíbe expresamente el propio texto constitucional. A pesar de esto, no están de más este tipo de *recordatorios* a la

¹¹⁰⁷ El título dado a este artículo 27 por la Ley valenciana es precisamente “*Mediación de l'Agència Valenciana del Turisme*”.

Administración pública habida cuenta el nivel de *arbitrariedad* que existe actualmente en todos los niveles administrativos¹¹⁰⁸.

d) El procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos en la Comunidad Valenciana.

El procedimiento a seguir para la declaración de Municipios Turísticos se regula en el artículo 29 de la Ley valenciana. La iniciativa para poner en marcha el procedimiento corresponde a los propios municipios interesados, tal y como establece el número *Uno* de este precepto: “*Para que pueda procederse a la declaración de municipio turístico, será necesario que así se acuerde por el municipio correspondiente y que se reúnan los requisitos legalmente establecidos. El acuerdo de solicitud de declaración de municipio turístico, deberá adoptarse por el Pleno del Ayuntamiento, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación. Dicho acuerdo, que deberá especificar la vía de acceso a la condición de municipio turístico de conformidad con lo establecido en el artículo 25, será remitido a l’Agència Valenciana del Turisme acompañado de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos en dicho precepto*”.

Las *condiciones* exigidas para iniciar el procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos son por lo tanto dos: en primer lugar que el municipio interesado cumpla con los requisitos establecidos para alguna de las tres *modalidades* de municipio turístico previstos en el artículo 25 de la Ley valenciana: *destino turístico, destino vacacional o destino de atracción turística*. En segundo lugar, que el Ayuntamiento

¹¹⁰⁸ Para BERMEJO VERA, esta previsión de la Ley valenciana puede “[...] implicar un elemento de limitación del margen de apreciación de la Administración autonómica”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit.*, pág. 235.

interesado en esta declaración acuerde la solicitud de inicio de dicho procedimiento por mayoría absoluta de los miembros de la corporación, debiendo especificarse, además, la *vía de acceso* a la condición de Municipio Turístico (de las tres *vías* previstas por el artículo 25 de la Ley valenciana). Este acuerdo deberá ser además remitido a *l'Agència Valenciana del Turisme*, junto con la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 25. La iniciativa municipal en este procedimiento es común a la práctica totalidad de las regulaciones autonómicas de la figura del Municipio Turístico, justificándose expresamente en alguna de ellas –como se ha visto– por el respeto al principio de *autonomía local* constitucionalmente garantizado¹¹⁰⁹. También este *quórum* reforzado es común a varias regulaciones de este fenómeno, como sucede V.gr. en el Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos* (vid. su artículo 4.3)¹¹¹⁰.

La tramitación de todo el proceso corresponde a *l'Agència Valenciana del Turisme*, que es competente para resolver de manera *provisional* el expediente, una vez haya comprobado la documentación remitida por el municipio interesado en la que se deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos del artículo 25 de la Ley valenciana –o la que este Ente instrumental le solicite posteriormente–, además de los informes que se consideren oportunos para completar dicha documentación, tal y como dispone el artículo 25.Dos de la Ley valenciana: “*El expediente será tramitado por l'Agència Valenciana del Turisme que, comprobada la documentación remitida y solicitados en su caso, los informes oportunos para completarla, dictará resolución provisional de concesión o denegación de la declaración del*

¹¹⁰⁹ Vid. la exposición de motivos y el preámbulo de 12/1999, de 15 de diciembre, sobre *Normas Reguladoras del Turismo en Andalucía*, y del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, respectivamente. Del mismo modo opina RAZQUIN LIZARRAGA, el cual dice al comentar este mismo precepto de la Ley valenciana que “*De nuevo con motivo de la regulación del procedimiento para la declaración de municipio turístico se expresa el respeto por la iniciativa municipal, destacándose por tanto el carácter local de esta declaración que requiere que, además de reunirse los requisitos antes citados, «así se acuerde por el municipio correspondiente» (art. 27), para lo que se requiere la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación*”. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a. , “Organización local del turismo”...*op.cit.*, pág. 51.

¹¹¹⁰ El mismo quórum exige, aunque en este caso para los “*lugares, bienes y servicios de interés turístico*” el artículo 24 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

municipio como turístico en virtud de las vías establecidas. Asimismo el expediente será sometido a información pública por un plazo de veinte días mediante anuncio en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana». De la resolución provisional de denegación motivada de la declaración de municipio turístico se dará traslado al respectivo Ayuntamiento al objeto de que por el mismo se formulen las alegaciones que se consideren necesarias”.

Aunque no se manifieste con claridad, el trámite de *información pública* por plazo de veinte días mediante anuncio en el “*Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*” al que hace referencia este artículo tendrá lugar con posterioridad a la toma de decisión y consiguiente *resolución provisional* por parte de *l'Agència Valenciana del Turisme*, como se deduce del artículo 29.Tres de la Ley valenciana, que indica que con posterioridad al trámite de información pública deberá decidir la *Presidencia Ejecutiva* de este Ente público. Se sobreentiende que este trámite solamente se llevará a cabo cuando la resolución provisional de *l'Agència Valenciana del Turisme* haya sido favorable para el municipio solicitante, ya que de lo contrario este trámite sería totalmente inútil. Por el contrario, si la resolución provisional de *l'Agència* denegase la solicitud de declaración, se dará traslado *motivadamente* de tal resolución al municipio solicitante para que formule las alegaciones que considere necesario en defensa de sus derechos. En caso contrario –es decir, si la resolución provisional fuese positiva– el procedimiento continuará por sus cauces legales sin necesidad de comunicárselo al municipio interesado.

El paso siguiente al trámite de información pública consiste en el dictado de una resolución por parte de la *Presidencia Ejecutiva de l'Agència Valenciana del Turisme* en la que se acuerde proponer al Gobierno Valenciano la concesión o denegación de la declaración de Municipio Turístico, una vez formada su opinión tras analizar –si las hubiese– las alegaciones formuladas por los diferentes interesados en el trámite de información pública. Finalmente, la concesión o denegación *definitiva* corresponde al Gobierno Valenciano, mediante Decreto, como explicita el

artículo 25.Tres de la Ley valenciana: *“Transcurrido el período de información pública y a la vista de las alegaciones formuladas, en su caso, por los interesados e interesadas, por la Presidencia Ejecutiva de l’Agència Valenciana del Turisme se dictará resolución acordando proponer al Gobierno Valenciano la concesión o la denegación de la declaración de Municipio Turístico. La declaración de Municipio Turístico se acordará por Decreto del Gobierno Valenciano”*.

e) Bases para el régimen jurídico de los Municipios Turísticos.

Las Ley valenciana establece en su *Capítulo IV* una serie de *bases* que deberán respetar todos los Poderes Públicos en relación a la figura del Municipio Turístico. El primero de los preceptos de este Capítulo es el artículo 30, titulado *“principios generales”*. A lo largo de los tres números en los que se divide este artículo las mencionadas *bases* se van a ordenar de manera separada en función de la tipología de Municipio Turístico de que se trate: *“destino turístico”*, *“destino vacacional”* y *“destino de atracción turística”*.

Empezando por los Municipios Turísticos denominados *“Destinos Turísticos”*, señala el artículo 30.Uno de la Ley valenciana que *“El régimen especial de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana, declarados Municipio Turístico por la vía de Destino Turístico se asienta sobre las siguientes bases:*

a) Los servicios públicos tendrán una orientación turística preferente.

b) En la tramitación de los planes urbanísticos municipales, se requerirá informe preceptivo de l’Agència Valenciana del Turisme, que no tendrá carácter vinculante.

c) *Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.*

d) *Podrán suscribir con la Generalitat Valenciana Convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación, en el ejercicio de aquellas competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos, y si procede para establecerlos, de conformidad con lo establecido en esta Ley”.*

De manera resumida, las *bases* sobre las que se deberá asentar el régimen jurídico de los Municipios Turísticos que accedan a este régimen por la *vía* del *destino turístico* son: orientación turística *preferente* de sus servicios públicos, informe de *l'Agència Valenciana del Turismo* en la tramitación de los planes urbanísticos municipales, identificación de *núcleos turísticos* y conservación y diversificación de sus atractivos, y posibilidad de concluir *convenios de colaboración* entre la Administración autonómica y la municipal. La primera *base* es, quizás, la más común de todas, habiendo analizado *supra* varios preceptos de sendas normas autonómicas con un contenido similar. En este sentido pueden citarse, entre otras, la letra *a)* de la *Disposición Adicional Segunda* de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de *Ordenación del Turismo en las Islas Canarias*¹¹¹¹. La segunda *base* tampoco es *nueva* para el estudio de la normativa autonómica sobre Municipios Turísticos, existiendo un precepto con un contenido similar (aunque no referido de manera específica a la figura del Municipio Turístico) en la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*, que establece en su artículo 12.3 que “*La tramitación de la primera formulación o de la revisión de una figura de planeamiento urbanístico general requiere un informe del departamento competente en materia de turismo. En cuanto a las modificaciones del planeamiento urbanístico general y a los planes urbanísticos derivados, requieren dicho informe en el caso de que desarrollen uno de los modelos turísticos definidos en la*

¹¹¹¹ Señala este precepto que “[...] *En ellos el dominio público y los servicios públicos tendrán una orientación turística expresa, de conformidad con lo previsto en la presente Ley [...]*”.

presente Ley”. Lo mismo puede decirse de la tercera *base*, ya que la mayoría de normas turísticas autonómicas apuestan por la identificación, valorización y conservación de los recursos turísticos locales. Incluso en lo relativo a la revalorización de los atractivos turísticos existen varios preceptos similares al valenciano. Por ejemplo la letra *c*) de la *Disposición Adicional Segunda* de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de *Ordenación del Turismo en las Islas Canarias*, cuyo contenido es una copia literal del artículo 30.Uno. *c*) de la Ley valenciana¹¹¹². Finalmente, la última *base* hace referencia a la posibilidad de concluir *convenios interadministrativos de colaboración* entre la Administración municipal y la autonómica, posibilidad que ya ha aparecido varias veces en la normativa analizada y sobre la que se incidirá al analizar los efectos de la declaración de Municipios Turísticos en la Ley valenciana.

De los Municipios Turísticos que han accedido a este régimen por la *vía* del “*Destino Vacacional*” se ocupa el artículo 30.Dos: “*El régimen especial de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana declarados Municipio Turístico por la vía de Destino Vacacional se asienta sobre las siguientes bases:*

a) En la tramitación de los planes urbanísticos municipales, se requerirá informe preceptivo de l’Agència Valenciana del Turisme, que no tendrá carácter vinculante.

b) Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.

c) Podrán suscribir con la Generalitat Valenciana Convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación, en el ejercicio de aquellas competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos, y si procede para establecerlos, de conformidad con lo establecido en esta Ley”.

¹¹¹² Aunque la Ley canaria es anterior en el tiempo a la valenciana, por lo que realmente fue la norma valenciana la que “copió” a la canaria (u anterior norma con esta misma previsión).

En este caso las *bases* son exactamente las mismas que en el caso de los *destinos turísticos*, a excepción de la que hacía referencia a la “*orientación turística preferente*” de los servicios públicos en dicho *destinos*, que ha desaparecido para los *destinos vacacionales*, probablemente porque al tratarse de municipios cuya economía no depende de forma exclusiva de la industria turística, sino que puede tener otras actividades complementarias, el legislador valenciano haya considerado *desproporcionado* el orientar sus servicios públicos hacia este sector de manera *preferente*, habida cuenta de la existencia de esas otras actividades económicas que también requieren cierta atención por parte de los servicios públicos del Municipio Turístico.

Por último, los Municipios Turísticos “*Destino de atracción turística*” se regulan en el número *Tres* del mismo precepto: “*El régimen especial de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana declarados Municipio Turístico por la vía de Destino de atracción turística se asienta sobre las siguientes bases:*

a) Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.

b) Podrán suscribir con la Generalitat Valenciana Convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación, en el ejercicio de aquellas competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos, y si procede para establecerlos, de conformidad con lo establecido en esta Ley”.

En este caso se prescinde de las *bases* referidas a la “*orientación turística preferente*” de los servicios públicos municipales y al informe *preceptivo no vinculante* de *l'Agència Valenciana del Turisme* sobre los planes urbanísticos municipales. Como en el caso anterior, la menor entidad turística de los *destinos de atracción turística* parece persuadir al legislador valenciano de que estas dos obligaciones son excesivas para un municipio con una actividad turística de tales características. En estos casos será suficiente con la identificación

de los núcleos turísticos y su conservación y diversificación, así como con la posibilidad de suscribir convenios de colaboración entre los Municipios Turísticos de esta vía y la Administración autonómica para determinar la *cooperación y coordinación* en aquellas competencias que sean necesarias para una adecuada prestación de los servicios turísticos.

f) Pérdida de la condición de Municipio Turístico.

La pérdida de la condición de cualquiera de las tres modalidades de Municipio Turístico se prevé en el artículo 31 de la Ley valenciana. Este precepto establece una serie de causas que originarán la pérdida de tal condición en su número *Uno*: “*La condición de municipio turístico en cualquiera de sus modalidades, concedida conforme a las disposiciones de esta Ley, podrá perderse por alguna de las siguientes causas:*

1. Variación sustancial de las condiciones que dieron lugar a la declaración de municipio turístico.

2. Incumplimiento de alguna de las bases establecidas en el artículo anterior sobre las que se asienta el régimen especial derivado de la propia calificación como municipio turístico.

3. A petición propia del municipio, adoptada por el mismo procedimiento que la solicitud. En el supuesto de encontrarse en vigor un Convenio a los que se refiere el presente título, deberá arbitrarse la forma de cancelación del mismo.

4. Incumplimiento por parte de los municipios de las condiciones particulares contenidas en los convenios que, conforme al capítulo siguiente, puedan suscribir con l’Agència Valenciana del Turisme, cuando así venga determinado en los mismos”.

La *pérdida* de la condición de Municipio Turístico no está prevista en la totalidad de normas autonómicas analizadas hasta el momento. En realidad son una minoría las que así lo hacen. Entre éstas están únicamente –aparte, por supuesto, de la valenciana– la normativa andaluza (art. 7 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de *Municipios Turísticos*) y la catalana (art. 22 de su Ley 13/2003, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*). Analizando las causas que prevé la normativa valenciana para la *pérdida* de la condición de municipio turístico se puede comprobar como, a diferencia de los que ocurre con los *requisitos* para acceder a la dicha condición o con las *bases* para su régimen jurídico –y al igual que sucede en la normativa andaluza y catalana–, el legislador valenciano establece las mismas causas para cualquier Municipio Turístico, con independencia de cuál de las tres *vías* del artículo 25 haya utilizado para acceder a este especial régimen jurídico. Estas causas son: variación de las circunstancias que motivaron su declaración como tales, incumplimiento de alguna de las *bases* de su régimen jurídico, propia voluntad e incumplimiento de alguna de las *obligaciones* asumidas en los convenios de colaboración concluidos.

Si se comparan estas causas con las que se regulan en la normativa andaluza y catalana se comprueba que existe gran similitud, aunque no equivalencia, entre ellas. La normativa andaluza establece que serán causa de *pérdida* de la condición de Municipio Turístico¹¹¹³ la pérdida de los *requisitos previos* que fueron necesarios para solicitar tal declaración, la variación sustancial de las circunstancias y servicios que motivaron su declaración, el grave incumplimiento de las obligaciones establecidas en los convenios y a petición del propio municipio. Por su parte, la normativa catalana establece que serán causa de *pérdida* de dicha condición¹¹¹⁴ la solicitud del Ayuntamiento interesado, el cese de las circunstancias que motivaron su declaración y la no prestación por parte del Ayuntamiento de los servicios inherentes a su condición de *Turístico*¹¹¹⁵. Tras esta

¹¹¹³ Vid. artículo 17 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*.

¹¹¹⁴ Vid. artículo 22 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

¹¹¹⁵ Se refiere a los *servicios mínimos* y *servicios complementarios* del artículo 19 de esta Ley.

rápida comparación se comprueba que las *peculiaridades* de la normativa valenciana son básicamente dos. La primera sería la referencia al incumplimiento de alguna de las *bases* del régimen jurídico de los Municipios Turísticos, por la sencilla razón de que ni en la normativa catalana ni en la andaluza existen tales “*bases*”. La segunda, de mucha más importancia que la primera, sería que en el caso de renuncia voluntaria por parte del propio Municipio Turístico –posibilidad que como se acaba de comprobar también existe en la normativa andaluza y catalana– será necesario arbitrar, en caso de haberse concluido algún *convenio de colaboración interadministrativo*, la forma de cancelación del mismo. Esta previsión de la Ley valenciana es perfectamente lógica habida cuenta que de los convenios de colaboración no se derivan consecuencias únicamente para una de las partes firmantes, sino para todas aquellas que participan en su elaboración. Tanto por parte de los Municipios Turísticos como por parte de la Administración autonómica (o cualquier otro posible participante que se autorice legalmente) surgen *derechos y obligaciones* como consecuencia de la conclusión de tales convenios¹¹¹⁶. Por esta razón, si el municipio desiste voluntariamente de su condición de Municipio Turístico puede dejar de cumplir las obligaciones que voluntariamente había asumido con la firma del convenio, por lo que será necesario arbitrar *mecanismos* para evitar que los municipios desistan de este especial régimen jurídico para así incumplir sus obligaciones y para que esta situación no afecte de manera negativa a las demás partes del acuerdo, o incluso a terceros. La Ley valenciana acierta al prever de forma expresa la obligación de consensuar la forma de *cancelación* de tales convenios¹¹¹⁷.

Por lo que se refiere al *procedimiento* previsto para la pérdida de la condición de Municipio Turístico, el número *Dos* del

¹¹¹⁶ Vid., por ejemplo, los artículos 14 y 15 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, modificado por el Decreto 70/2006, de 21 de marzo, en los que se establecen las *obligaciones* de la Administración de la Junta de Andalucía y de los municipios derivadas de la conclusión de convenios de colaboración en materia de Municipios Turísticos.

¹¹¹⁷ Aunque será frecuente que en los propios convenios de colaboración interadministrativa se prevea su *cancelación anticipada* para evitar situaciones perjudiciales como las que trata de evitar la Ley valenciana. Sobre este asunto *vid.* el epígrafe específico dedicado al estudio de los convenios interadministrativos.

artículo 31 de la Ley valenciana indica que tal “[...] *descalificación se tramitará por l’Agència Valenciana del Turisme, previa la instrucció de un expediente contradictorio, y será acordada por el Gobierno Valenciano mediante Decreto*”. Como en los casos catalán¹¹¹⁸ y andaluz¹¹¹⁹, el municipio valenciano tendrá la oportunidad de oponerse a esta pérdida de su condición de Municipio Turístico a través de un “*expediente contradictorio*”, que lógicamente no será necesario en el caso de desistimiento voluntario por parte del propio municipio interesado.

g) Efectos derivados de la declaración de Municipios Turísticos.

Las consecuencias o *efectos* de la declaración de Municipio Turístico se instrumentalizan en la Ley valenciana a través de *convenios de colaboración interadministrativa* concluidos entre la Administración autonómica y la municipal. La posibilidad –que no obligación, como viene siendo habitual– de suscribir convenios se establece de manera expresa en el artículo 32 de la Ley valenciana, al señalar que “*la Generalitat Valenciana, a través de l’Agència Valenciana del Turisme, podrá celebrar tres tipos de Convenios con los municipios turísticos, en función de los objetivos perseguidos por los mismos*”¹¹²⁰. La Ley valenciana

¹¹¹⁸ Vid. artículo 22.2 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*, que indica que “*Corresponde al Gobierno declarar la pérdida de la condición de municipio turístico, una vez oído, en los supuestos b y c del apartado 1, el ayuntamiento afectado*”.

¹¹¹⁹ Vid. artículo 17.2 y 3 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, en su redacción actual en virtud del Decreto 70/2006, de 21 de marzo.

¹¹²⁰ Para RAZQUIN LIZARRAGA “*El problema se centra en que toda esta legislación, como de inmediato se expondrá, no trata de ofrecer soluciones de organización local para lo (sic) municipios, lo que pudiera abrir nuevas perspectivas, sino de una fórmula tendente solamente a encontrar singulares fuentes de financiación, que permitan cubrir los gastos derivados al municipio de la singular actividad turística que se desarrolla en el mismo, a lo que se añade ahora con importancia creciente la prestación de servicios de calidad y el mantenimiento, preservación o recuperación del medio ambiente. Se trata, así pues, de ayudar a determinados municipios a superar o conllevar la «carga» turística en el entendimiento de que la misma no es sino la otra cara de una maravillosa moneda que supone una fuente*

es la primera que prevé de forma expresa una *tipología* o *clasificación* de los convenios de colaboración a suscribir entre ambas partes, en función de las características y necesidades a resolver en cada modalidad de Municipio Turístico. Se trata de los “*Convenios para la Compensación Financiera*”, los “*Convenios para la Adaptación de los Municipios Turísticos*” y los “*Convenios para la Competitividad y la Comunicación*”¹¹²¹. Esto no quiere decir que en las demás Comunidades Autónomas en las que está prevista la conclusión de convenios interadministrativos de colaboración exista solamente un tipo *estándar* de convenio que necesariamente será el que rijan las relaciones entre el Municipio Turístico y la Administración autonómica, ya que el contenido de estos instrumentos es de libre elección por las partes firmantes. Lo que ocurre es que nada se indica sobre el contenido concreto de tales acuerdos o sobre el objetivo específico que se pretende conseguir cada uno de ellos, sino de una manera *genérica* para todos ellos. Cada convenio será por lo tanto *único* en su contenido, sin que se diferencie de los demás por los objetivos *parciales* o *específicos* que persigue, ya que estas normas establecen los mismos objetivos generales para todos ellos¹¹²².

esencial de ingresos para el Estado (en su conjunto) y un factor esencial en el empleo de sus ciudadanos”. RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. Mª. , “Organización local del turismo”...*op.cit.*, págs. 48 a 49.

¹¹²¹ Sobre las consecuencias y efectos que la Ley valenciana apareja a la declaración de Municipios Turísticos, BERMEJO VERA considera que “*A la postre, el régimen especial del Municipio turístico, cualquiera que sea el parámetro determinante, se sustenta exclusivamente en la cooperación y coordinación de las competencias necesarias para la adecuada prestación –o, en su caso, establecimiento– de servicios. [...] Puede considerarse original la fórmula de diversificación del régimen, en función de las categorías que permite la Ley. Atendiendo a la necesidad de compensar los mayores gastos u obligaciones presupuestarias que exceden de las posibilidades de ingresos, la Ley prevé para todos los casos la posibilidad de suscripción entre la Administración autonómica y los Municipios de convenios, encaminados, fundamentalmente, a la compensación de los esfuerzos financieros adicionales realizados (art. 33) la adaptación de los Municipios a las exigencias del turismo (art.34), o la competitividad y la comunicación para promoción y comercialización turística (art. 35). Constituye un acierto indudable, de cara al afianzamiento de la intervención y a la efectividad de su acción, el señalamiento en la Ley de indicadores genéricos, aunque también aquí existe remisión a la norma reglamentaria. En la línea de fijación de parámetros legales puede situarse la obligatoriedad de servicios públicos, mucho más acentuada en los Municipios turísticos por la «vía del destino», toda vez que en este supuesto deberían tener «una orientación turística preferente». [...]*”. BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...*op.cit.*, pág. 236.

¹¹²² *Vid.* por ejemplo el artículo 13 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*.

Pero, además de lo previsto en la propia Ley valenciana, existe asimismo un desarrollo reglamentario de los artículos de ésta a través del Decreto 71/2000, de 22 de mayo, *Reglamento regulador de los Convenios previstos en la Ley 3/1998, de 4 de Mayo, de Promoción y Ordenación del Turismo de la Comunidad Valenciana*. El primer artículo de este reglamento establece que “*La Agencia Valenciana de Turismo, como responsable del impulso y ejecución de la política en materia de turismo de la Generalitat Valenciana, y aquellos municipios que, conforme a la Ley 3/1998, hayan obtenido la condición de turísticos, podrán suscribir convenios en los términos previstos en el presente Reglamento*”. Este precepto viene a reiterar la atribución que el legislador valenciano hacía a la *Agencia Valenciana del Turismo* como parte negociadora de los convenios interadministrativos de colaboración en el artículo 32 de la Ley valenciana. Y aunque este precepto no haga referencia alguna a los distintos tipos de convenios, el artículo siguiente sí que lo hace, indicando que “*Tal y como prevé la citada Ley, estos convenios podrán ser de tres tipos, en función de los objetivos perseguidos por los municipios turísticos: convenio para la compensación financiera; convenio para la adaptación de los municipios turísticos; y convenio para la competitividad y la comunicación*” (art. 2).

Dentro del capítulo dedicado a las “*disposiciones generales*” (*Capítulo I*) de este Decreto se prevé asimismo el contenido que de forma obligatoria deberá recoger el instrumento de formalización de tales documentos. En este sentido, establece el artículo 3 del Decreto valenciano que “*Los instrumentos de formalización de los convenios, que exclusivamente podrán suscribir municipios de la Comunidad Valenciana salvo la excepción prevista en el artículo 10 del presente Reglamento, deberán especificar, cuando así proceda:*

a) *Las partes que celebran el convenio, que serán la correspondiente corporación municipal y la Agencia Valenciana de Turismo. Se hará constar la fecha del acuerdo de la corporación o de sus órganos de gobierno, aprobando el otorgamiento del referido convenio.*

b) Las menciones y contenido que se deriven de lo establecido en aquél para cada clase de convenio que el mismo regula.

c) Las demás menciones y requisitos que exige el resto de la legislación para los convenios a otorgar por la Agencia Valenciana de Turismo”.

Será preceptivo, por lo tanto, reflejar en el instrumento de formalización del convenio de colaboración interadministrativa las partes firmantes, la fecha del acuerdo municipal que apruebe el otorgamiento del convenio, las *menciones y contenido* de los mismos, así como las “*demás menciones y requisitos*” que exija el resto de la legislación para este tipo de acuerdos. Se trata de un contenido absolutamente lógico pero quizás demasiado *general e indeterminando*, habiendo sido preferible una mayor concreción de aquellos elementos que deben formar parte del contenido de los convenios de forma obligatoria¹¹²³, sin perjuicio de una posterior especificación para cada una de las modalidades de convenio prevista por la normativa valenciana.

1. Los Convenios para la compensación financiera.

El primero de los convenios regulados en la Ley valenciana es el denominado “*Convenio para la Compensación Financiera*” (artículo 33 de la Ley valenciana), que establece en su número Uno que “*Cuando la finalidad perseguida sea compensar el*

¹¹²³ Como por ejemplo hace la normativa andaluza en el artículo 16 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*, que establece que “1. Los convenios, suscritos por el municipio, las Consejerías y, en su caso, otras Administraciones Públicas, Entidades privadas y públicas interesadas en su objeto, contendrán las siguientes previsiones: a) Duración del convenio. b) Las implicaciones económicas del convenio, especificando para cada una de sus anualidades de vigencia los compromisos financieros de las partes que lo suscriban y, en su caso, de las que con posterioridad se adhieran. c) Los indicadores del logro de los objetivos y, en su caso, las medidas a adoptar para corregir posibles desvíos sustanciales. d) En su caso, la necesidad de una organización común para su gestión. e) Los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación del convenio. Para ello se creará un órgano especial que, sin perjuicio de las competencias del superior órgano de seguimiento previsto en el artículo 12.1, tendrá como función velar por el cumplimiento efectivo del contenido del convenio así como proponer cuantas medidas crea oportunas para el buen desarrollo de la actividad turística en el municipio. 2. Los Convenios deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

*esfuerzo financiero adicional realizado por los Ayuntamientos Turísticos en aquellas partidas que sufran incrementos que no puedan ser costeados a través de tributos, podrá suscribirse un convenio en el que la Generalitat Valenciana asuma parte de dicho esfuerzo financiero adicional producido por la implicación o el componente turístico del municipio mismo*¹¹²⁴. Este convenio pretende solucionar el principal problema que sufren los Municipios Turísticos en la actualidad –y al que se ha hecho referencia hasta la saciedad–: la falta de recursos económicos como consecuencia de la creación o aumento de la calidad de los servicios municipales con incidencia turística sobreutilizados que no son *autosuficientes* económicamente ni se pueden costear en su totalidad a través de tributos. En este tipo de convenios dicho gasto *adicional* producido como consecuencia de la naturaleza turística del municipio –y únicamente por esta circunstancia, quedando fuera de este convenio cualquier gasto que no sea consecuencia directa de la actividad turística– será sufragado, aunque como dice este artículo *sólo en parte*, por la Generalitat Valenciana.

Asimismo, indica el mismo artículo en su número *Dos* que “*Reglamentariamente se especificarán los indicadores a tener en cuenta, los porcentajes, topes o cuantías de cada caso, así como el procedimiento, plazos de tramitación y duración de los convenios, que por esta misma vía podrán variarse para adecuarse a los criterios y circunstancias presupuestarios de cada ejercicio*”. Será por tanto materia de la negociación del convenio la determinación de qué porcentaje de dicho “*esfuerzo financiero adicional*” será sufragado por la Administración autonómica, pero siempre dentro de los *límites y cauces* que establezca el desarrollo reglamentario de estos preceptos.

¹¹²⁴ De una forma casi literal repite el artículo 5 del Decreto valenciano 71/2000, de 22 de mayo, refiriéndose a esta modalidad de convenio, que “*Podrá suscribirse este tipo de convenio entre el municipio y la Agencia Valenciana de Turismo, cuando la finalidad perseguida sea compensar el esfuerzo financiero adicional realizado por los ayuntamientos de los municipios turísticos en las partidas del artículo siguiente que sufran incrementos que no puedan ser costeados por medio de tributos y siempre que el incremento en dichas partidas haya sido generado por el carácter turístico del municipio*”.

El artículo 6 del Decreto valenciano va a precisar los gastos que se tendrán en cuenta a la hora de valorar el “*esfuerzo financiero adicional*” realizado por estos municipios. A tal respecto indica la Ley valenciana que “*Al objeto previsto en el artículo anterior únicamente se tendrán en cuenta las partidas que a continuación se detallan, con independencia del capítulo, apartado, forma de consignación o de la denominación con que aparezcan en el correspondiente presupuesto municipal:*

1. Gastos derivados de la prestación de los servicios propios de las oficinas de información turística, en su concepto de postventa.

2. Mantenimiento y conservación de recursos turísticos de tipo ecológico y medioambiental.

3. Mantenimiento y conservación de recursos turísticos de tipo histórico-artístico y cultural.

4. Policía y seguridad ciudadana.

5. Actuaciones extraordinarias en materia de limpieza viaria y del mobiliario urbano”.

Llama la atención que este precepto advierta que únicamente se considerarán gastos compensables económicamente los que se relacionan a continuación, con independencia del *capítulo, apartado, forma de consignación* o de su *denominación* en los presupuestos municipales. Esta cautela pone de manifiesto que con anterioridad a esta norma ciertos municipios han intentado hacer pasar por gastos turísticos algunos que no tenían tal naturaleza, por lo que el legislador valenciano se ha visto en la necesidad de incluir esta advertencia para evitar eventuales fraudes al espíritu de la norma. Por lo que respecta a los gastos en sí, son los característicos de cualquier municipio turístico que pretenda mantener un nivel aceptable de calidad en su oferta turística: información turística, mantenimiento y conservación de los recursos turísticos de tipo ecológico, medioambiental,

histórico-artístico y cultural; seguridad ciudadana o limpieza viaria y del mobiliario urbano.

A continuación, el artículo 7 se va a ocupar de la determinación del denominado “*componente adicional*” de la financiación de los Municipios Turísticos valencianos. Señala este precepto que “*La Agencia Valenciana de Turismo, por resolución de su presidente ejecutivo, fijará anualmente los indicadores mínimos a partir de los cuales se pueda obtener el componente adicional a estimar de cada una de las partidas presupuestarias subvencionables por este tipo de convenio, al objeto de que por el municipio turístico con el que se suscriba el convenio se pueda conocer la cuantía sobre la que se aplicará la correspondiente compensación financiera. La Ley de Presupuestos o, en su caso, la Ley de Acompañamiento a éstos, fijará el porcentaje a aplicar sobre la cuantía del componente adicional que vendrá previamente determinada en los propios convenios, tal y como se prevé en el artículo siguiente*”¹¹²⁵. La Resolución de 10 de abril de 2006, de la Consellería de Turismo y Presidenta de la Agencia Valenciana de Turismo, por la que se fijan los indicadores mínimos previstos en el artículo 7 del Decreto 71/2000, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano¹¹²⁶, tiene como objetivo el servir de guía a la Administración turística autonómica para la compensación financiera del incremento del gasto al que hacen frente los Municipios Turísticos y que se deriva, precisamente, de su condición de turísticos. Como su propio nombre indica, esta norma fija los “*indicadores mínimos*” aplicables a los gastos derivados del *esfuerzo financiero adicional* realizado por los Municipios Turísticos, al objeto de poder determinar el “*componente adicional compensable*” para el año 2007¹¹²⁷.

¹¹²⁵ En relación a este “*componente adicional*” y al porcentaje a aplicar sobre el mismo establece el propio Decreto valenciano en su *Disposición Transitoria Primera* que “*A tal efecto, el porcentaje a que se refiere el párrafo segundo del Artículo 7 del presente Reglamento será fijado por una resolución del presidente ejecutivo de la Agencia Valenciana de Turismo*”.

¹¹²⁶ *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* nº 5269, de 30 de mayo de 2006.

¹¹²⁷ La novedad introducida por la presente Resolución en relación a las de ejercicios anteriores consistirá, como ella misma pone de manifiesto, en la modificación al alza de los indicadores aplicables a los municipios de más de 100.000 habitantes en relación a las partidas de *policía y seguridad ciudadana y actuaciones extraordinarias en materia de limpieza viaria y del mobiliario urbano*. El objetivo de esta modificación sería minimizar los desequilibrios que pudiesen producirse como consecuencia de la mayor

Lo primero que hace esta norma reglamentaria es establecer una serie de *tramos* de población por número de habitantes:

- 1). Municipios hasta 2.000 habitantes;
- 2). Municipios entre 2.001 y 25.000 habitantes;
- 3). Municipios entre 25.001 y 50.000 habitantes;
- 4). Municipios entre 50.001 y 100.000 habitantes;
- 5). Municipios con más de 100.000 habitantes.

Posteriormente fija para los gastos del ejercicio 2005 una serie de *indicadores mínimos*, a partir de los que se podrá obtener el *componente adicional* a estimar en las siguientes partidas presupuestarias:

1) Para los gastos derivados de la prestación de los servicios propios de las oficinas de información turística, en su concepto de *post-venta*, que no hayan sido objeto de otro tipo de financiación por parte de algún organismo público, se considerará componente adicional la cantidad que resulte del indicador de 0 euros por habitante;

2) Para los gastos derivados del mantenimiento y conservación de los recursos turísticos de tipo ecológico y medioambiental, que no hayan sido objeto de otro tipo de financiación por parte de algún organismo público, se establecen los siguientes indicadores:

Primer tramo: 0 euros por habitante;

Segundo tramo: 3 euros por habitante;

Tercer tramo: 4,25 euros por habitante;

capacidad de gasto del que gozan los grandes municipios de la Comunidad Valenciana, en detrimento del resto de municipios turísticos que, por regla general, cuentan con una población de derecho notablemente inferior y, por ello, una menor capacidad de gasto. *Vid. ad exemplum* la Resolución de 15 de junio de 2004, del Secretariado Autonómico de Turismo, por la que se fijan los indicadores mínimos previstos en el artículo 7 del Decreto 71/2000, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano (Diario Oficial de la Generalidad Valenciana nº 4785, de 29 de junio de 2004).

Cuarto tramo: 5,50 euros por habitante;

Quinto tramo: 6,50 euros por habitante.

3) Para la conservación de los gastos derivados del mantenimiento y conservación de recursos turísticos de tipo histórico-artístico y cultural, que no hayan sido objeto de otro tipo de financiación por parte de algún organismo público, se aplicarán los siguientes indicadores:

Primer tramo: 0 euros por habitante;

Segundo tramo: 4,25 euros por habitante;

Tercer tramo: 5,50 euros por habitante;

Cuarto tramo: 6,50 euros por habitante;

Quinto tramo: 7,75 euros por habitante.

4) Para los gastos de policía y seguridad ciudadana, que no hayan sido objeto de otro tipo de financiación por parte de algún organismo público, se aplicarán los siguientes indicadores:

Primer tramo: 6 euros por habitante;

Segundo tramo: 50 euros por habitante;

Tercer tramo: 55 euros por habitante;

Cuarto tramo: 65 euros por habitante;

Quinto tramo: 85 euros por habitante.

5) Para las actuaciones extraordinarias en materia de limpieza viaria y del mobiliario urbano, que no hayan sido objeto de otro tipo de financiación por parte de algún organismo público y cuya finalidad sea claramente turística, se establecen los indicadores siguientes:

Primer tramo: 6 euros por habitante;

Segundo tramo: 50 euros por habitante;

Tercer tramo: 55 euros por habitante;

Cuarto tramo: 65 euros por habitante;

Quinto tramo: 85 euros por habitante.

A este *componente adicional* se le aplicará un porcentaje establecido en la ley presupuestaria de la Comunidad Valenciana para el ejercicio 2007. La Ley valenciana 11/2006, de 27 de diciembre, *de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2007*¹¹²⁸, estipula en su *Disposición Adicional Quinta* que el porcentaje a aplicar sobre la cuantía del componente adicional que figure en los convenios para la compensación financiera suscritos con los Municipios Turísticos para compensar gastos correspondientes al ejercicio 2005, será el que resulte de dividir la dotación presupuestaria consignada al efecto en la presente Ley entre la suma de los componentes que figuren en dichos convenios, multiplicado por cien.

Volviendo al Decreto 71/2000, éste se ocupa de regular el procedimiento a seguir para la conclusión de convenios para la compensación financiera en su artículo 8. Dicho procedimiento tiene un carácter absolutamente obligatorio, sin ser por lo tanto meramente *orientativo*, ya que este precepto comienza advirtiendo que “*Para poder suscribir este primer tipo de convenio se deberá seguir el siguiente procedimiento*”. Para empezar, este precepto establece un plazo anual para la solicitud de negociación de tales convenios, indicando en su primer número que “*La solicitud de suscripción de convenios para la compensación financiera podrá formularse por los municipios turísticos con anterioridad al día 30 de junio de cada año natural*”. La finalidad de esta exigencia no es otra que la de apremiar a las partes (en este caso al Municipio Turístico) para que inicien las negociaciones tendentes a la conclusión del convenio de colaboración con tiempo suficiente para que sea

¹¹²⁸ *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* nº 5417, de 29 de diciembre de 2006.

aprobado definitivamente antes del comienzo del año en el que entrará en vigor.

Los documentos que deberán acompañarse a dicha solicitud están previstos en el siguiente número del artículo 8, que dispone que “*A dicha solicitud se acompañará certificación del gasto total realizado en cada una las partidas a que se refiere el artículo 6 de este Reglamento, sobre la base de la liquidación presupuestaria del ejercicio inmediato anterior y cuya compensación se pretenda [...]*”. Asimismo será posible la solicitud de documentación adicional, aunque únicamente referida al “*componente adicional*”, ya que como continúa señalando este precepto “[...] *A estos efectos por parte de la Agencia Valenciana de Turismo se podrá solicitar información documental y presupuestaria adicional y complementaria que estime necesaria para la determinación del componente adicional*”. Se puede comprobar fácilmente como la documentación exigida por la normativa valenciana para esta modalidad de convenios se limita exclusivamente a la demostración fehaciente de los gastos municipales de carácter turístico, y esto es comprensible dado que la única finalidad de estos convenios es la *cofinanciación* de tales gastos, sin interesarse por ningún otro aspecto de los Municipios Turísticos.

Una vez aportada la documentación señalada, la redacción del contenido del convenio va a corresponder a la *L'Agència Valenciana del Turisme*, tal y como exige el artículo 8.3 del Decreto valenciano, que dispone que “*Transcurrido el plazo de presentación y revisadas las solicitudes y documentación presentadas, la Agencia Valenciana de Turismo procederá a la redacción de los correspondientes convenios con arreglo a las reglas contenidas en esta norma, y en los que partiendo de los indicadores mínimos a que se refiere el artículo 7, se determinará la cuantía sobre la que se aplicará la compensación financiera. Hechos los cálculos oportunos, la Agencia Valenciana de Turismo incluirá en su presupuesto la correspondiente línea para la financiación de estos convenios, que quedará en todo caso supeditada a su aprobación por la Ley de Presupuestos*”. Será

por tanto *L'Agència Valenciana del Turisme* el órgano encargado de la redacción de los *convenios para compensación financiera*, la que determinará la cuantía a compensar económicamente y la que propondrá la *línea de financiación* de estos convenios a través de sus propios presupuestos, en espera de su aprobación vía Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Valenciana.

Como se ha visto, la cuantía concreta de la financiación recogida en estos convenios va a depender en una gran proporción del contenido los presupuestos de la Comunidad Valenciana, y así lo reitera el número siguiente del artículo 8, que señala que una vez “*Aprobada la Ley de Presupuestos para el ejercicio siguiente al de la suscripción de los convenios y conforme a las disponibilidades presupuestarias, el presidente ejecutivo de la Agencia Valenciana de Turismo resolverá sobre la cuantía de la compensación correspondiente a cada uno de los municipios turísticos, aplicando el porcentaje que cada año determine dicha Ley, o en su caso, la Ley de Acompañamiento a ésta, a la cuantía establecida en cada uno de ellos como componente adicional*” (art. 8.4). En virtud de este precepto, el *presidente ejecutivo* de la Agencia Valenciana de Turismo será el encargado de fijar la cuantía de la compensación para cada uno de los Municipios Turísticos con los que se haya concluido convenios para la compensación financiera, aplicando el porcentaje de *componente adicional* que modula tal cuantía, pero siempre supeditado a lo determinado por la Ley de Presupuestos de la Comunidad Valenciana aprobada para el ejercicio económico siguiente a aquél en el que se hayan suscrito tales convenios.

Para terminar con el tratamiento reglamentario de la figura de los *convenios para la compensación financiera*, el artículo 9 del Decreto valenciano va a fijar un plazo para su duración, señalando que “*Los convenios para la compensación financiera que puedan suscribir los municipios turísticos con la Agencia Valenciana de Turismo tendrán carácter anual, financiándose con cargo al presupuesto de dicho organismo aprobado para el ejercicio económico siguiente al de su firma*”. A diferencia de lo que ocurrirá con los restantes tipos de convenios regulados por la

normativa valenciana, para este caso se establece un plazo fijo de vigencia de un año, sin considerar la posibilidad de prórroga. Se trata, por lo tanto, de una modalidad de convenio interadministrativo de colaboración cuya única finalidad es la compensación anual de los gastos económicos extraordinarios que la masiva afluencia de visitantes produce en aquellos municipios valencianos con un sector turístico relevante, y a esta finalidad van dirigidos todos sus requisitos y consecuencias.

2. Los Convenios para la adaptación de los Municipios Turísticos. El “Pla Millor”.

Los “*Convenios para la Adaptación de los Municipios Turísticos*” se encuentran regulados en el artículo 34 de la Ley valenciana: “*Uno. Cuando la finalidad perseguida sea cofinanciar proyectos a realizar en los municipios turísticos que tengan como objetivo la mejora de espacios de uso turístico o de los servicios tendentes a configurar un producto turístico más competitivo y a comunicar la imagen de una oferta de calidad, capaz de satisfacer las exigencias de la demanda respecto a los aspectos y equipamientos urbanos y medioambientales que persigan, además, la viabilidad y sostenibilidad del desarrollo turístico, los municipios turísticos podrán suscribir con la Generalitat Valenciana un Convenio de colaboración por el que ésta asumirá un determinado porcentaje del coste de dicho proyecto. Los proyectos podrán ser cofinanciados con los Ayuntamientos o con el sector privado o, en su caso, con ambos y deberán cumplir la normativa que les sea de aplicación, así como los criterios y estrategias emanadas de la Generalitat Valenciana*¹¹²⁹.*Dos. Reglamentariamente se especificarán los*

¹¹²⁹ El artículo 10 del Decreto valenciano 71/2000, de 22 de mayo, repite de forma casi literal estos dos párrafos de la Ley: “*Podrá suscribirse este tipo de convenio entre el municipio y la Agencia Valenciana de Turismo, cuando la finalidad perseguida sea financiar conjuntamente proyectos que tengan como objetivo la mejora de espacios de uso turístico o de los servicios tendentes a configurar un producto*

criterios, líneas de actuación y particularidades a observar por los proyectos, así como el procedimiento, plazos de tramitación y duración de los convenios”¹¹³⁰.

La finalidad de esta modalidad de convenio, es por lo tanto, la compensación económica de todos aquellos proyectos municipales que persigan un aumento de la *calidad integral* en su oferta turística así como la *sostenibilidad* de la actividad turística. En este caso se trata de un momento anterior¹¹³¹ al de los *convenios para la compensación financiera*, ya que en este caso el objeto del convenio serán *proyectos* o *servicios* de nueva creación, y no sufragar económicamente los ya existentes. Este convenio pretende evitar que la falta de recursos económicos de los municipios valencianos –fundamentalmente de los de menor tamaño– frene la adaptación de la oferta turística autonómica a las nuevas tendencias de la demanda turística, basadas fundamentalmente en la calidad de los servicios turísticos y en el respeto medioambiental. Por esta razón exige este precepto que tanto los servicios como los proyectos persigan unas finalidades muy concretas, que son la mejora de los *espacios de uso turístico*, la mejora de los servicios que pretendan crear un producto turístico más *competitivo* o la comunicación de una imagen de oferta turística *de calidad*, la *satisfacción* de la demanda turística respecto de los *aspectos* y *equipamientos* urbanos y medioambientales, o la colaboración con la consecución de un *desarrollo turístico sostenible*. En este caso, de manera similar a

turístico más competitivo y a comunicar la imagen de una oferta de calidad capaz de satisfacer las exigencias de la demanda respecto a los aspectos y equipamiento urbanos y medioambientales que persigan, además, la viabilidad y sostenibilidad del desarrollo turístico. Los proyectos podrán ser cofinanciados con los ayuntamientos o con el sector privado o, en su caso, con ambos, y deberán cumplir la normativa que les sea de aplicación así como los criterios y estrategias emanadas de la Agencia Valenciana de Turismo”.

¹¹³⁰ Sobre estos convenios opina RAZQUIN LIZARRAGA que “[...] a pesar de su denominación, se trata de un convenio de financiación en el que se busca que la generalidad asuma parte del coste del proyecto de mejora de espacios, servicios, equipamientos relacionados con el turismo respecto de un determinado municipio. Por ello se habla de una cofinanciación de proyectos, entre la Administración autonómica, los Ayuntamientos y el sector privado”. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a. , “Organización local del turismo”...*op.cit.*, pág. 52.

¹¹³¹ No debe entenderse anterior *cronológicamente*, ya que puede que un municipio que tenga sus servicios turísticos en funcionamiento cree otros nuevos que podrán ser objeto de este tipo de convenios, sino anterior *conceptualmente*, ya que se refiere a la creación de tales servicios o dotaciones, con anterioridad a su puesta en funcionamiento, y por lo tanto a la posibilidad de que su prestación genere un *descalabro financiero* al ayuntamiento que los facilita.

como ocurre en el anterior modalidad convencional, los gastos derivados de la creación de estos nuevos servicios y equipamientos turísticos serán sufragados de manera parcial por la Generalitat Valenciana (“*cofinanciados*”, en palabras de la Ley valenciana), y también como en el caso anterior este precepto se remite al desarrollo reglamentario que concretará los “*criterios, líneas de actuación y particularidades a observar en los proyectos, procedimiento, plazos de actuación y duración*” de este tipo de convenios.

A diferencia de lo que ocurría en el caso de los *convenios para la compensación financiera*, en los *convenios para la adaptación de los Municipios Turísticos* se abre la posibilidad de que el *sector privado* participe en la cofinanciación, al permitir el artículo 34.Uno párrafo segundo de la Ley valenciana que tales proyectos sean cofinanciados junto con los Ayuntamientos, con el sector privado e incluso con ambos al mismo tiempo, con el único requisito de que se cumpla la normativa *que les sea de aplicación* y los *criterios y estrategias* emanadas por la Generalitat Valenciana. En relación a la eventual participación del sector privado en los convenios para la adaptación de los Municipios Turísticos, indica el último párrafo del artículo 10 del Decreto valenciano que “*Cuando en la financiación del proyecto participe el sector privado, éste deberá suscribir, junto con el ayuntamiento, el correspondiente convenio*”. En tales casos las partes firmantes del convenio serán, además de los habituales Municipio Turístico y Agencia Valenciana de Turismo, el sector privado.

El desarrollo reglamentario de esta tipología de convenio continúa en el artículo 11 del Decreto valenciano, que señala que el “*conjunto de acciones*” acometidas a través de esta clase de convenios será denominado “*Plan Marco para la Adaptación de los Municipios Turísticos de la Comunidad Valenciana*”, o “*Pla Millor*”. Dentro de este plan se incluirá la financiación de dos *tipos* de proyectos en función de “*su presupuesto total y del alcance de sus actuaciones*”. Dentro del *Pla Millor* existen por lo tanto dos subplanes. En primer lugar está el denominado “*Pla*

Detalls”, “*dirigido a financiar la realización de proyectos para pequeñas actuaciones cuyo presupuesto no supere la cantidad de dieciséis millones de pesetas (16.000.000 de ptas.)*”¹¹³². En segundo lugar está el llamado “Pla Imatge”, que “*irá dirigido a financiar la realización de grandes proyectos para la adaptación turística de los municipios cuyo presupuesto sea superior a la cantidad señalada anteriormente*”. Pequeños proyectos de detalle o grandes obras de proyección turística serán por lo tanto el posible contenido del *Pla Millor*, cada uno de ellos a través de su respectivo *subplan*.

La financiación de estos planes corresponderá de forma parcial (“*cofinanciación*”) a *L’Agència Valenciana del Turisme*, que aportará el 50 % del presupuesto de los proyectos que se encuentren acogidos al *Pla Detalls* y el 33 % de los acogidos al *Pla Imatge*, pero siempre “[...] *conforme a las disponibilidades presupuestarias existentes y sobre la base del cumplimiento de los criterios establecidos en los artículos siguientes*” (art. 12). Pero esta financiación únicamente tendrá lugar si los proyectos acordados en el marco del “*Pla Millor*” cumplen una serie de “*premisas*”, entre las que estarán la conservación de los recursos medioambientales, la recuperación de *tradicionales factores culturales*, la adecuación de los productos turísticos a las exigencias de la demanda “[...] *a efectos de hacerlo más competitivo y susceptible de ser comunicado como un producto de calidad*”, la viabilidad y evolución *sostenible* del sector turístico, y la adecuación a las *directrices* establecidas por los planes y estrategias dictadas por la agencia Valenciana de Turismo que afecten a los diferentes espacios turísticos de la Comunidad Valenciana (art. 13). La *sostenibilidad* medioambiental y social, así como el deseo de recuperación y conservación de las señas de identidad cultural de esta Comunidad Autónoma, serán por tanto los requisitos o *premisas* que deberán cumplir los proyectos municipales que pretendan ser sufragados parcialmente por la Administración autonómica valenciana.

¹¹³² 96.161,94 euros.

Como en el caso de los *convenios para la compensación financiera*, también en este caso el Decreto valenciano recoge el procedimiento a seguir para la conclusión de los *convenios para la adaptación de los Municipios Turísticos*, y como en el caso anterior, se trata de un procedimiento de obligado cumplimiento¹¹³³. Comienza el artículo 14 del Decreto valenciano estableciendo, como en el caso anterior, una fecha límite para la presentación de solicitudes de suscripción de esta modalidad convencional. En este caso señala dicho precepto en su primer número que “*La solicitud de suscripción de convenios para el Plan Marco deberá presentarse con anterioridad al día 31 de marzo de cada año natural*”.

Por lo que respecta a la documentación que debe acompañar a dichas solicitudes, ésta se encuentra recogida en el número dos de este mismo precepto. En este caso será necesaria una “*descripción*” del proyecto cuya *cofinanciación* se solicita, “[...] *especificando claramente su denominación, objeto, localización, presupuesto total y plazo de ejecución*”; un compromiso del solicitante de que correrán a su cargo la tramitación, la obtención de permisos y licencias que sean necesarios, los impuestos de cualquier tipo...etc, “[...] *así como, en su caso, la realización de cuantos trámites de carácter técnico y de gestión de proyecto resulten necesarios para su ejecución, conforme a la legislación aplicable*”; y, por último, una *memoria explicativa* del cumplimiento de los criterios del artículo anterior (“*premisas*”). Se trata por tanto de una documentación referida casi exclusivamente a los diferentes proyectos municipales a cofinanciar. Como en el caso anterior, la normativa valenciana únicamente exige documentación relacionada con aquellos aspectos sobre los que se ocupará el futuro convenio, lo cual resulta totalmente lógico.

La encargada de resolver con qué municipios deberán suscribirse los correspondientes convenios es, como en el caso anterior, *L'Agència Valenciana del Turisme*, una vez transcurrido

¹¹³³ Ya que se inicia el precepto dedicado a regular el procedimiento advirtiendo que “*Para poder suscribir este tipo de convenio se deberá seguir el siguiente procedimiento*”.

el plazo y revisadas las solicitudes y demás documentación presentada, y siempre “[...] *en función de la dotación presupuestaria existente para dicho ejercicio económico y sobre la base de los criterios establecidos en el artículo siguiente*”. En estos convenios se especificará la cuantía de la aportación económica que va a corresponder a cada una de las partes del convenio pero, en cualquier caso, “[...] *sin que, la correspondiente a la Agencia Valenciana de Turismo pueda sobrepasar en ningún caso el límite señalado en el artículo 12*”¹¹³⁴. Además, una vez adjudicada la totalidad de la *línea de financiación* habilitada en el presupuesto de la Agencia Valenciana del Turismo no será posible la conclusión de más convenios de este tipo durante dicho ejercicio económico (art. 14.3º). Existe por lo tanto una *limitación económica* para este tipo de convenios. El pago efectivo de las cantidades comprometidas en estos convenios se realizará, una vez formalizados los diferentes convenios, tras la justificación por parte del beneficiario de la realización de los gastos a financiar y siempre con cargo a los créditos presupuestarios reservados por la Agencia Valenciana del Turismo para estos convenios. Además, advierte el Decreto valenciano que todo esto se realizará “[...] *sin perjuicio de lo previsto en el artículo 47 bis del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana en cuanto a gestión de pagos anticipados*” (art. 14.4º)¹¹³⁵. Será por lo tanto un pago *a posteriori*, con la finalidad principal de asegurar que la financiación económica recibida por los diferentes Municipios Turísticos se dedica efectivamente a los proyectos en base a los que se concedió.

Por último, señala el artículo 14.5º del Decreto valenciano que el instrumento de formalización de este tipo de convenios contendrá las *especificaciones* del artículo 3 de esta norma. Como se analizó *supra*, este precepto recogía el “*contenido de los instrumentos de formalización de los convenios*”, comunes a las

¹¹³⁴ Ya se ha comentado *supra* como el artículo 12 de este Decreto establece el *límite* para la financiación de los proyectos del *Pla Detalls* en el 50 % de su importe y en el 33 % para los del *Pla Imatge*.

¹¹³⁵ Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana* (*Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* nº 1588, de 17 de julio).

tres modalidades de convenio, por lo que no era necesario – aunque sí pueda ser *oportuno*- su reiteración en este momento. Asimismo, exige el artículo 14.6º del Decreto valenciano que aquellos proyectos que hayan obtenido la financiación de la Agencia Valenciana del Turismo por medio de este tipo de convenios exhiban “*de forma clara*” los *distintivos* establecidos por la Agencia que indiquen la participación de la Administración en su realización.

Pero el Decreto valenciano va incluso más allá de la mera determinación del procedimiento a seguir para la conclusión de esta clase de convenios, ya que suministra incluso una serie de *criterios* para la selección de los diferentes proyectos presentados en su artículo 15. Señala este precepto que “*De entre los proyectos presentados al Plan Marco, para la suscripción de los correspondientes convenios, tendrán carácter preferente aquellos en los que concurran las circunstancias señaladas a continuación, que serán valoradas por la Agencia Valenciana de Turismo al objeto de establecer el orden de suscripción de los mismos: [...]*”. Estas circunstancias son, en primer lugar, que en la financiación del convenio intervenga, además de las Administraciones públicas, el sector privado. En segundo lugar que el proyecto sea capaz de conseguir la *diversificación* de la oferta y la creación de nuevos productos turísticos. Y en tercer y último lugar que tales proyectos supongan una *innovación tecnológica* o una *clara elevación* de los niveles de calidad de los servicios turísticos o infraestructuras del Municipio Turístico. Además –y esto podría considerarse un cuarto criterio de selección– “[...] *se valorarán como criterios de selección la prioridad en el tiempo en la cumplimentación de la documentación del correspondiente expediente administrativo y la oportunidad de los proyectos, en relación directa con el cumplimiento de los objetivos de la Agencia Valenciana de Turismo*” (art. 15 *in fine*).

Las razones de la elección de estos *criterios* sobre cualesquiera otros demuestran el convencimiento por parte de la Administración valenciana de que para que una política turística

sea eficaz resulta imprescindible la concurrencia de todos los protagonistas de este sector económico, entre los que está de un modo preeminente el sector privado; que la *sostenibilidad* económica, social y medioambiental de este sector necesita urgentemente medidas *diversificadoras* que pongan fin a la triple concentración espacial, temporal y de origen que afecta a la práctica totalidad de la oferta turística nacional; y que la *calidad integral* de la oferta turística (en la que se incluye la aplicación de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación) va a ser el elemento imprescindible para el mantenimiento de la competitividad del sector con respecto a los nuevos destinos turísticos emergentes.

El artículo 16 del Decreto valenciano instaura la denominada “*Comisión de Seguimiento*”, que tendrá como cometido “[...] *supervisar las fases de ejecución de los proyectos y su adecuación a los objetivos fijados en este Reglamento [...]*” y que se creará en cada convenio, con una composición que “[...] *garantice la presencia de todas las partes firmantes del mismo y cuya presidencia deberá recaer en un representante de la Agencia Valenciana de Turismo*”. Varias figuras similares a ésta fueron analizadas al examinar el Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios turísticos*. Esta norma recogía el llamado “*especial órgano de seguimiento*” de los convenios suscritos en esta Comunidad Autónoma (art.12.1), así como un “*órgano especial*” que, sin perjuicio de las funciones del primero, tendrá por cometido “[...] *velar por el cumplimiento efectivo del contenido del convenio así como proponer cuantas medidas crea oportunas para el buen desarrollo de la actividad turística en el municipio*” (art. 16.1 e). Además, en los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración autonómica se instaura un órgano denominado igualmente “*Comisión de Seguimiento*”, al que se le atribuyen una composición y competencias análogas al de su homólogo valenciano¹¹³⁶.

¹¹³⁶ Los problemas jurídicos derivados de la extralimitación de sus funciones serán analizados en las conclusiones a este estudio.

En cuanto a la duración de los *convenios para la adaptación de los Municipios Turísticos*, el artículo 17 del Decreto valenciano no establece un plazo fijo –aunque sí máximo–, señalando que su duración “[...] será la derivada de la actuación que en ellos se prevea, sin que en ningún caso puedan exceder de una anualidad presupuestaria para los proyectos acogidos al Pla Detalls, y de tres anualidades presupuestarias para los proyectos acogidos al Pla Imatge. En el caso de convenios plurianuales quedará el segundo o ulteriores ejercicios condicionados a la existencia de consignación presupuestaria adecuada y suficiente en la Agencia Valenciana de Turismo”. Además, en relación a los convenios plurianuales, indica el mismo precepto del Decreto valenciano que éstos “[...] tendrán preferencia sobre los de nueva solicitud en los ejercicios económicos siguientes”. No hay, como ocurría en el caso de los *convenios para la compensación financiera*, un plazo fijo, ya que éste dependerá de la duración de la *actuación* que en ellos se prevea, pero sí que existe un plazo máximo: un año para los convenios relativos a proyectos del *Pla Detalls* y tres para los pertenecientes al *Pla Imatge*.

Resulta muy interesante la previsión que se hace en el último párrafo de este artículo, que va a exigir que “*Todos los convenios contendrán cláusulas específicas de resolución que prevean el incumplimiento por parte del solicitante durante el ejercicio correspondiente de las obligaciones contraídas, sin perjuicio de que se incluyan las cláusulas generales de resolución que resultan de aplicación a los convenios que son suscritos por la Agencia Valenciana de Turismo*”. Se trata de una previsión muy oportuna acerca de la terminación *anormal* de estos convenios, cuya finalidad es evitar eventuales conflictos si alguna de las partes (aunque la norma valenciana se refiera únicamente al *solicitante*) incumpliese sus obligaciones. Se trata de unas cláusulas tremendamente útiles que tratan de evitar acudir a un proceso judicial para determinar las consecuencias jurídicas de tales incumplimientos, con el consiguiente coste económico y temporal que estos procesos suelen acarrear.

3. Los Convenios para la competitividad y la comunicación.

Por último, los “*Convenios para la Competitividad y la Comunicación*” se recogen en el artículo 35 de la Ley valenciana, que establece a este respecto que “*Uno. Cuando la finalidad perseguida sea la promoción y comercialización, tanto a nivel nacional como internacional, de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana, que requiera del adecuado posicionamiento de aquéllos en sus correspondientes mercados con el fin de mejorar su competitividad, éstos podrán suscribir con la Generalitat Valenciana el correspondiente convenio de colaboración por el que ésta asumirá parte de los gastos que con este motivo se ocasionen*¹¹³⁷. *Por medio de este tipo de convenio se pretende dar apoyo técnico y financiero a la promoción de aquellos municipios turísticos que realicen acciones programadas, tendentes a comunicar y comercializar sus productos turísticos contando con la participación económica y estratégica del sector. Los recursos económicos y logísticos de que se disponga, la aplicación de estrategias y medios técnicos, así como la competitividad de los mercados en los que esté involucrado el municipio turístico, deberán ser valorados a priori para asegurar que las acciones programadas alcancen el umbral de eficacia que garantice la rentabilidad de la inversión. La estrategia de comunicación de los proyectos a cofinanciar no deberá ser contraria a la de l’Agència Valenciana del Turisme. Dos. Reglamentariamente se especificarán los criterios, líneas de actuación y particularidades a cumplir por las campañas de*

¹¹³⁷ Del mismo modo indica el artículo 18 del Decreto valenciano 71/2000, de 22 de mayo, que “*Podrá suscribirse este tipo de convenio entre el municipio y la Agencia Valenciana de Turismo, cuando la finalidad perseguida por el municipio sea la promoción y comercialización, tanto en un ámbito nacional como internacional, que requiera del adecuado posicionamiento de éste en sus correspondientes mercados con el fin de mejorar su competitividad, siempre en las condiciones establecidas en el artículo 35 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo*”.

promoción y comercialización, así como el procedimiento, plazos de tramitación y duración de los convenios”¹¹³⁸.

La finalidad perseguida por este tercer *modelo* de convenio de colaboración está también muy clara: la cofinanciación de los gastos de *promoción y comercialización* de los Municipios Turísticos de la Comunidad Valenciana a nivel nacional e internacional, con el objetivo de lograr el “*adecuado posicionamiento*” de éstos en sus *correspondientes mercados* para lograr el aumento de su competitividad. Como en los casos anteriores, la Administración autonómica correrá con una parte de los gastos que se originen en esta actividad, proporcionando *apoyo técnico y financiero* para la promoción de tales municipios. Los únicos *requisitos* que establece la Ley valenciana para poder concluir este tipo de convenios es que los municipios realicen “*acciones programadas*” tendentes a “*comunicar y comercializar*” sus productos turísticos, siempre contando con la *participación estratégica y económica* del sector turístico –público y privado–. Otro requisito será que los *recursos económicos y logísticos* de los que se disponga, la aplicación de *estrategias y medios técnicos*, así como la *competitividad* de los mercados en los que se involucre el Municipio Turístico sean valorados obligatoriamente *a priori* para asegurar que las acciones que se programen alcancen un grado de *eficacia* que garantice la rentabilidad de la inversión realizada. El último requisito obliga a que la “*estrategia de comunicación*” de tales proyectos no contradiga en modo alguno a la propia de la *l'Agència Valenciana del Turisme*.

Al igual que en los dos casos anteriores, el artículo 35 de la Ley valenciana se va a remitir a su desarrollo reglamentario para especificar los “*criterios, líneas de actuación y particularidades a cumplir por las campañas de promoción y comercialización, así como el procedimiento, plazos de tramitación y duración*” de este

¹¹³⁸ Opina RAZQUIN LIZARRAGA sobre este tipo de convenio que “[...] *de nuevo se trata de un convenio de financiación que tiene como objeto que la Generalidad asuma parte de los gastos ocasionados con la promoción y comercialización a nivel nacional de e internacional de los municipios turísticos. Por ello se exige una coordinación de los proyectos a cofinanciar con la estrategia de comunicación de L'Agència Valenciana del Turisme*”. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a. , “Organización local del turismo”...*op.cit.*, pág. 52.

tipo de convenios. El artículo 19 del Decreto valenciano limita la cuantía de la compensación económica de los gastos de promoción turística, señalando que *“La Agencia Valenciana de Turismo podrá financiar hasta el 33% del coste de las campañas y/o acciones de promoción y comercialización, conforme a las disponibilidades presupuestarias”*; y el precepto siguiente del Decreto valenciano establece una serie de *“particularidades”* que deberán cumplirse en las diferentes campañas y acciones de promoción y comercialización que lleven a cabo los Municipios Turísticos si pretenden optar a dicha financiación. Estas *particularidades* serán que dichas campañas se realicen fuera del territorio de la Comunidad Valenciana, que hayan sido diseñadas por el Departamento u órgano encargado de la gestión turística del municipio o por una empresa privada especializada, *“por medio de una contratación externa”*; que estén precedidas de los *necesarios estudios* que contemplen *objetivos* y prevean los *posibles impactos* de las mismas; y que haya sido previsto el nivel presupuestario necesario para poder alcanzar el *umbral de eficacia* suficiente como para garantizar la rentabilidad de la inversión. Además de estas *particularidades*, exige el artículo 20 *in fine* del Decreto valenciano que *“En ningún caso se podrán entender comprendidas entre el objeto de este tipo de convenio las campañas y/o acciones de promoción que puedan realizar los municipios de sus actos, fiestas y eventos de carácter local, salvo su posible presentación en el extranjero”*.

Como en los casos anteriores, el Decreto valenciano va a prever un procedimiento de obligado cumplimiento para las partes del convenio en su artículo 21, y como en los dos casos anteriores se prevé un plazo para la presentación de solicitudes, señalando su primer número que *“La solicitud de suscripción de convenios para la competitividad y la comunicación se presentará por los respectivos ayuntamientos con anterioridad al día 31 de octubre del año inmediato anterior a aquél en que se vayan a realizar las campañas y/o acciones de promoción y comercialización”*. La documentación que deberá acompañar a estas solicitudes estará compuesta por una *“memoria”* de las acciones programadas para comunicar y comercializar el producto turístico del Municipio

Turístico en cuestión, que “[...] *deberán ser acordes con la estrategia de comunicación de la Agencia Valenciana de Turismo, así como la fecha prevista para su realización*”. Asimismo deberá presentarse un informe sobre la *competitividad* de los mercados en los que se encuentre *involucrado* dicho municipio “[...] *así como del coste total de la campaña con indicación de la posible participación económica y estratégica del sector turístico local o de cualquier otra institución*”. Una *justificación* de la existencia de un *departamento técnico de promoción* del propio municipio o en caso de inexistencia, de la contratación externa de tales servicios. Por último, un *informe explicativo* de los resultados pretendidos y de la forma de comunicación de la colaboración prestada a través de este tipo de convenios por la Agencia Valenciana del Turismo.

La redacción del *convenio para la competitividad y la comunicación* corresponde, como en los dos casos anteriores, a la propia Agencia Valenciana del Turismo, una vez sean conformes a las exigencias establecidas anteriormente, y en cuyo texto se especificará la cuantía de esta colaboración teniendo en cuenta el límite señalado en el artículo 19 de este Decreto y, en su caso, el posible apoyo técnico que podrá prestar la Agencia para realizar estas campañas o acciones. Todo ello siempre “[...] *en atención a las solicitudes admitidas para este tipo de convenio [...]*” (art. 21.3º). En cuanto a su pago efectivo, se llevará a cabo, una vez formalizado el convenio de colaboración, “[...] *tras la justificación de la realización de las campañas y/o acciones de promoción y comercialización correspondientes y con cargo al subprograma del presupuesto de la agencia reservado para este tipo de convenios*”. Como en los casos anteriores se trata de una financiación *a posteriori*, una vez que las campañas de promoción y comercialización han tenido lugar y se haya justificado adecuadamente su realización. También como en el caso anterior, indica el artículo 21.5º que “*El instrumento de formalización del convenio contendrá las especificaciones a que se refiere el artículo 3 del presente Reglamento*. Las mismas consideraciones hechas en el caso anterior son aplicables a éste.

El Decreto valenciano prevé asimismo para los *convenios para la competitividad y la comunicación* una “Comisión de Seguimiento”, cuyas funciones serán “[...] *supervisar la adecuación de las campañas o acciones a los objetivos fijados en el artículo 35 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana [...]*”¹¹³⁹ y que, como en el caso anterior, deberá tener una composición que “[...] *garantice la presencia de todas la partes firmantes del mismo y cuya presidencia deberá recaer en un representante de la Agencia Valenciana de Turismo*”. Por último, el artículo 23 del Decreto valenciano indica su duración. Como en los dos casos anteriores no se establece un plazo fijo, aunque sí uno máximo, al señalar que “*Los convenios para la competitividad y la comunicación tendrán la duración de las actuaciones en ellos previstas, sin que en ningún caso su vigencia pueda extenderse más allá de la correspondiente anualidad presupuestaria*”. Y del mismo modo que el caso anterior, este precepto prevé que “*Los convenios para la competitividad y la comunicación contendrán cláusulas específicas de resolución que prevean el incumplimiento por parte del solicitante, durante el ejercicio correspondiente, de las obligaciones contraídas, sin perjuicio de que se incluyan las cláusulas generales de resolución que resultan de aplicación a los convenios que son suscritos por la Agencia Valenciana de Turismo*”.

4. La resolución de los Convenios.

Las circunstancias que producirán la *resolución* de los convenios interadministrativos de colaboración están previstas en el Decreto valenciano 71/2000, de 22 de mayo. Se ocupa de este importante asunto su artículo 4, titulado “*causas de la resolución*”

¹¹³⁹ Vid. el principio del análisis de los *convenios para la competitividad y la comunicación*.

de los convenios”, y que distingue entre la resolución de forma voluntaria o convencional, indicando a este respecto que “*Los convenios se resolverán por mutuo acuerdo de las partes*” (art. 4.1); y la resolución como consecuencia de algún tipo de incumplimiento por parte de la Administración autonómica o municipal. Esta segunda clase de resolución posee una finalidad claramente sancionadora y dentro de ella el Decreto valenciano va a distinguir varios supuestos que darán lugar a la resolución del convenio de colaboración. Esta previsión es una auténtica novedad con respecto a la normativa autonómica sobre Municipios Turísticos analizada hasta el momento, que en varios casos prevé de forma expresa la pérdida de la condición de Municipio Turístico, pero guarda silencio acerca de las formas de terminación de estos convenios, debiendo remitirse para conocer tal régimen jurídico a la normativa general sobre convenios interadministrativos. Únicamente en algún caso aislado se prevén ciertas consecuencias que la terminación del régimen jurídico del Municipio Turístico puede producir sobre los convenios interadministrativos en vigor, pero nada más¹¹⁴⁰.

La primera de las causas contenidas en este precepto es el incumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes en la firma del convenio “[...] *o que resulten de la ejecución del convenio*”. La segunda hace referencia al incumplimiento de los deberes de información establecidos en este Decreto. Sobre esta segunda causa de resolución señala este precepto que tendrá lugar por “*La constatación de que se han facilitado de forma inexacta datos necesarios para el otorgamiento del convenio, según este Reglamento y sus disposiciones de desarrollo*”. La tercera forma de resolución del convenio viene motivada por “*La pérdida de la condición de municipio turístico conforme a lo señalado en el artículo 31 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana*”, lo cual es absolutamente lógico, ya que una de las partes del convenio debe ser necesariamente un

¹¹⁴⁰ Sobre este extremo se ha comentado *supra* como el artículo 31.3 de la propia Ley valenciana, referido a la pérdida de la condición de Municipio Turístico, establece que la condición de Municipio Turístico puede perderse varias causas, entre las que están la “[...] *petición propia del municipio, adoptada por el mismo procedimiento que la solicitud. En el supuesto de encontrarse en vigor un Convenio a los que se refiere el presente título, deberá arbitrarse la forma de cancelación del mismo*”.

Municipio Turístico¹¹⁴¹, y si tal municipio deja de ser *Turístico* faltaría una de las partes indispensables para su supervivencia. Se cierra el precepto dedicado a las causas de resolución de los convenios interadministrativos de colaboración con una *cláusula de cierre* que amplía estas causas a “*Las señaladas por la legislación general o sectorial en su caso aplicable*”. Se trata de unas causas de resolución muy similares a las que la normativa andaluza y catalana prevé para la pérdida de la condición de Municipio Turístico¹¹⁴², por razones obvias.

h) Los “Espacios Turísticos”.

La Ley valenciana regula también otras áreas territoriales de relevancia turística: los denominados “*Espacios Turísticos*”, que no deben ser confundidos con la figura de los Municipios Turísticos, ya que, como se comprobará, ni sus caracteres ni los objetivos perseguidos por la Ley valenciana en sendos casos son equivalentes. No es la única norma autonómica que prevé otras áreas territoriales de importancia turística aparte de los Municipios Turístico. Entre éstas están la normativa catalana y

¹¹⁴¹ Se acaba de ver como el artículo 1 de este Decreto indica que “*La Agencia Valenciana de Turismo, como responsable del impulso y ejecución de la política en materia de turismo de la Generalitat Valenciana, y aquellos municipios que, conforme a la Ley 3/1998, hayan obtenido la condición de turísticos, podrán suscribir convenios en los términos previstos en el presente Reglamento*”.

¹¹⁴² En tal sentido la normativa andaluza establece que serán causa de pérdida de la condición de Municipio Turístico la “[...] a) *Pérdida de los requisitos exigidos para su declaración. b) Variación sustancial de las circunstancias y servicios del artículo 3 del presente Decreto considerados al emitir la declaración de Municipio Turístico. c) Grave incumplimiento, por parte del municipio, de las obligaciones establecidas en los convenios. d) A petición propia del municipio, de acuerdo con el artículo 4.3 del presente Decreto [...]*” (art. 17 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, *sobre Municipios turísticos*). En cuanto a la normativa catalana, las causas de pérdida de la condición de Municipio Turístico serán “[...] a) *Si lo solicita el ayuntamiento interesado. b) Si dejan de darse las circunstancias que la motivaron. c) Si el ayuntamiento no presta los servicios mínimos inherentes a la condición de municipio turístico [...]*” (art. 22 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, *de Turismo de Cataluña*).

sus “*declaraciones de interés turístico*”¹¹⁴³ o la cántabra y sus “*zonas de preferente uso turístico*”¹¹⁴⁴, entre otras.

Esta figura se define en el artículo 36 de la Ley valenciana, indicando que se trata de “[...] *aquellas áreas delimitadas de territorio cuyas estructuras y actividades turísticas gocen de tal homogeneidad que permita la ejecución de una política turística común y uniforme para toda el área*”. Sus características se exponen en el artículo siguiente, que advierte que “*La homogeneidad en estructuras y actividades a que se refiere el artículo anterior deberá referirse a los siguientes extremos:*

1. *Modelo territorial y urbanístico.*
2. *Recursos naturales, patrimoniales y culturales.*
3. *Infraestructuras.*
4. *Gestión medioambiental.*
5. *Posibilidades de complementación recíproca entre los municipios que integren el «Espacio Turístico».*
6. *Comportamiento de la oferta y la demanda”.*

La pretendida *homogeneidad* deberá existir por tanto entre su modelo territorial y urbanístico, sus recursos naturales, patrimoniales y culturales, las infraestructuras que existan en tales territorios, la gestión medioambiental, la capacidad de *complementación recíproca* y las características de la oferta y demanda turística. Estos espacios van a gozar de un instrumento de planificación *ad hoc* que organice de manera eficaz la política turística a realizar sobre su ámbito territorial. Se trata del “*Plan de Espacios Turísticos*”, que delimitará las zonas de la Comunidad Autónoma valenciana consideradas como *Espacios Turísticos* y que contendrá –como se comentó supra– las “*Directrices Generales*” para la actuación turística sobre estos espacios (*vid.*

¹¹⁴³ Capítulo IV del Título II de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

¹¹⁴⁴ Artículo 36 de la ley 5/1999, de 24 de marzo, de *Ordenación del Turismo de Cantabria*.

art. 41¹¹⁴⁵) y las “*Directrices Particulares*” (vid. art. 42¹¹⁴⁶) para cada una de estas zonas en concreto (art. 38). Se trata de un plan que tiene carácter “*orientativo*” para todas las “[...] *Administraciones Públicas que ejerzan competencias sobre las materias afectadas en sus respectivos ámbitos, y en todo caso respetará la distribución competencial básica vigente*” (art. 39). Los *objetivos* de tal delimitación territorial se van a instrumentalizar a través del citado plan, y son, a grandes rasgos, el *desarrollo ecológico sostenible*, la ordenación de la oferta turística, el incremento de la calidad en el sector, la consolidación de los destinos *maduros* y la creación de otros nuevos, así como el respeto de cualquier actividad turística a los recursos naturales existentes en la Comunidad Valenciana (Art. 40).

i) Municipios de la Comunidad Valenciana declarados “Turísticos” y convenios celebrados entre éstos y la Administración autonómica.

En la Comunidad Valenciana existen en la actualidad 159 Municipios Turísticos, siendo la Comunidad Autónoma que posee –con mucha diferencia– el mayor número de éstos, repartidos de forma similar entre las provincias de Alicante (45 Municipios Turísticos), Valencia (62) y Castellón (52). Los Municipios Turísticos fueron declarados por cuatro Decretos del Gobierno

¹¹⁴⁵ Indica este artículo que “*Uno. Las Directrices Generales para la ordenación de los «Espacios Turísticos» contendrán propuestas de acción ecológicamente sostenibles respecto de los diversos elementos que condicionan el desarrollo turístico. Dos. Las propuestas de acción a que se refiere el párrafo anterior se referirán: 1. A la oferta turística. 2. Al medio urbano. 3. A los otros ámbitos territoriales: espacios del litoral y espacios rurales o de interior. 4. A las infraestructuras y equipamientos colectivos. 5. A los agentes intervinientes en el Sector. 6. A cualquier otro condicionante del desarrollo turístico de los Espacios delimitados. . A la salvaguarda y restauración de los valores medioambientales y a los ecosistemas*”.

¹¹⁴⁶ Establece este precepto que “*Las Directrices Particulares contendrán medidas concretas para cada Espacio delimitado, y se elaborarán teniendo en cuenta la vocación de cada «Espacio Turístico» en relación con las actividades y recursos turísticos que se pretendan mantener, modificar o activar, así como con el modelo territorial y urbanístico sostenible desarrollado en la zona*”.

Valenciano: 72/2000, de 22 de mayo¹¹⁴⁷; 184/2000, de 22 de diciembre¹¹⁴⁸; 54/2002, de 10 De abril¹¹⁴⁹; y 101/2006, de 7 de julio¹¹⁵⁰.

La Resolución de 16 de enero de 2007, de la Consellera de turismo, en su calidad de Presidenta de la Agencia Valenciana del Turisme, *por la que se convocan las ayudas y se publican los programas de actuación de la agencia para el año 2007 de apoyo al sector turístico*¹¹⁵¹, tiene como objetivo convocar las ayudas¹¹⁵² y publicar los programas de este organismo público en apoyo de las actuaciones llevadas a cabo por el sector turístico en orden a la creación, mejora, adecuación, adaptación y calificación de los establecimientos, productos y destinos turísticos. El Anexo II de esta norma comprende las *Ayudas a los Municipios Turísticos derivadas de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de la Generalitat*

¹¹⁴⁷ *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* n° 3759, de 29 de Mayo de 2000. Los Municipios Turísticos declarados por este Decreto fueron los Municipios de Aigües, Alcalá de Xivert, L'Alfàs del Pi, Alicante, Altea, Bejís, Benagéber, Benicassim, Benidorm, Benisanó, Benissa, Bicorp, Bocairent, Busot, Calp, Callosa d'En Sarriá, El Campello, Catí, Caudiel, Cocentaina, Cullera, Chilches, Denia, Elche, L'Eliana, Engera, Gandia, Gata de Gorgos, Geldo, Guadalest, Guardamar del Segura, Jávea, Jérica, Manises, Miramar, Moncofa, Morella, La Nucia, Oliva, Onteniente, Orihuela, Oropesa del Mar, Peñíscola, Pilar de la Horadada, Piles, La Pobla de Farnals, Els Poblets, Polop, Requena, Rojales, Sagunto, San Fulgencio, Sant Mateu, Santa Pola, Segorbe, Siete Aguas, Sot de Ferrer, Teulada, Toga, Torreblanca, Torrevieja, Valencia, La Vall d'Uixó, Vilafamés, Villahermosa del Río, Villajoyosa, Vistabella del Maestrazgo, y Viver.

¹¹⁴⁸ *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* n° 3906, de 28 de diciembre de 2000. Los Municipios valencianos declarados *turísticos* por este Decreto fueron los Municipios de Albaida, Alboraya, Alpuente, Anna, Bellreguard, Burriana, Canet d'En Berenguer, Castielfabib, Cheste, Finestrat, Mogente, Montán, Montanejos, Novelda, Paterna, Planes, Sueca, Tavernes de la Vallidigna, Titaguas, Xátiva y Xeraco.

¹¹⁴⁹ *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* n° 4227, de 12 de abril de 2002. Los Municipios valencianos declarados *turísticos* por este Decreto fueron los Municipios de Albocásser, Alcoy, Antella, Ayódar, Azuébar, Benasal, Biar, Chella, Estubeny, Gaibiel, Gátova, Jalance, Jarafuel, Matet, Navarrés, Petrer, Rótova, Serra, Soneja, Torás, Uriel y Vinarós.

¹¹⁵⁰ *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* n° 5300, de 11 de julio de 2006. Los Municipios Turísticos declarados por este Decreto son los Municipios de Agres, Aín, Alcira, Banyeres de Mariola, Almedíjar, Aras de los Olmos, Benidoleig, Altura, Buñol, Castilla, Ares del Mestre, Carcaixent, Castell de Castells, Benicarló, Cofrentes, Muro de Alcoy, Cabanes, Corbera, Onil, Cincorres, Cortes de Pallás, Tibi, Cortes de Arenoso, Chelva, Torremanzanas, Culla, Chulilla, Villena, Forcall, Daimús, Jijona, Lucena del Cid, Gilet, Navajas, Lliria, Onda, Náquera, Palanques, Puçol, Puebla de Arenoso, Puig, Teresa, Simat de la Vallidigna, Vall de Almonacid, Vallada, Villafranca del Cid, Villalonga y Villagordo del Gabriel.

¹¹⁵¹ *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* n° 5438, de 29 de enero de 2007.

¹¹⁵² El régimen jurídico de tales ayudas estará integrado, además de por las normas analizadas hasta este momento, por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones*; el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, *por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones*; la Orden de 12 de enero de 2007, de la Consellera de Turismo, *sobre concesión de ayudas por la Agencia Valenciana del Turisme para la creación, modernización y mejora de la oferta turística en la Comunidad Valenciana*; el Decreto 9/2000, de 25 de enero, del Gobierno Valenciano, *sobre concesión de ayudas en materia de turismo*; la Ley 11/2006, de 27 de diciembre, *de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2007*; y el Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, *que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana*.

Valenciana, de Turismo de la Comunitat Valenciana, estableciendo los requisitos que deberán cumplir los Municipios Turísticos interesados en suscribir alguna de las tres modalidades convencionales previstas por la Ley valenciana y su normativa de desarrollo.

Por lo que se refiere a los *convenios para la compensación financiera*, podrán ser beneficiarios todos los Ayuntamientos de Municipios Turísticos que cuenten con dicha declaración con carácter definitivo¹¹⁵³. El plazo para la presentación de solicitudes finalizó el 30 de junio de 2007. En *los convenios para la adaptación de los Municipios Turísticos/Pla Millor* se financiarán, como se vio *supra*, dos tipos de proyectos: el *Pla Detalls*, que comprenderá pequeñas actuaciones cuyo presupuesto no supere los 96.161,94 euros; y el *Pla Imatge*, que comprenderá aquellos proyectos que superen la cuantía máxima del *Pla Detalls*. Como en el caso anterior, podrán ser beneficiarios de estas ayudas aquellos Ayuntamientos de Municipios Turísticos que cuenten con dicha declaración con carácter definitivo y que quieran realizar inversiones en proyectos de las características exigidas por esta modalidad convencional (*vid. supra* comentario al Decreto 71/2000). El plazo para la presentación de solicitudes finalizó el 31 de marzo de 2007. Por último, el plazo establecido por esta Resolución para solicitar la suscripción de un *convenio para la competitividad y comunicación* se dilata hasta el 31 de octubre del año inmediatamente anterior al que se vayan a realizar las campañas de promoción y comercialización del Municipio Turístico fuera del ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. Tanto en esta modalidad convencional como en la inmediatamente anterior, las ayudas previstas estarán incluidas en el borrador del *Programa Operativo Fondo Europeo de*

¹¹⁵³ Tanto los *convenios para la compensación financiera* como los *convenios para la competitividad y comunicación* de los Municipios Turísticos están incluidos, junto con el *Programa Qualitur* y el programa de apoyo a proyectos de E-Marketing y de I+D+I, en las denominadas “transferencias corrientes” (Capítulo IV), con un crédito total de 5.614.900 euros. Por el contrario, los *convenios para la adaptación de los Municipios Turísticos/Pla Millor* se incluye entre las “subvenciones de capital” (Capítulo VII), junto con los incentivos a las empresas del sector turístico valenciano e I+D+I, con un montante total de 3.550.000 euros (art. 3 de la Resolución de 16 de enero de 2007, de la Consellera de turismo, en su calidad de Presidenta de la Agencia Valenciana del Turisme, *por la que se convocan las ayudas y se publican los programas de actuación de la agencia para el año 2007 de apoyo al sector turístico*).

Desarrollo Regional (FEDER) 2007-2013, elaborado por la Generalitat Valenciana y pendiente de aprobación por la Comisión Europea¹¹⁵⁴.

En cualquiera de las tres clases de convenios previstos en la normativa valenciana, el órgano instructor de las solicitudes municipales será el *Área de Producto del Servicio de Ordenación e Inspección de Empresas Turísticas* de la Agencia Valenciana del Turismo. En cuanto al régimen jurídico de estas ayudas (plazo y lugar de presentación de las solicitudes, documentación requerida, evaluación y resolución de las solicitudes, obligaciones de los beneficiarios...etc), la citada Resolución se remite a lo establecido en el Decreto 71/2000, a cuyo análisis será necesario dirigirse en este momento.

j). Un aspecto sobresaliente de la normativa valenciana sobre Municipios Turísticos: los convenios para la compensación financiera y su fórmula para determinar la cuantía de la ayuda económica concedida a los Municipios Turísticos.

A lo largo del análisis que se acaba de hacer de la normativa valenciana en materia de Municipios Turístico se han resaltado varios de sus aciertos, como la existencia de una triple clasificación dentro de la categoría general de Municipio Turístico en función de sus características preeminentes, siendo plausible además que para cada una de estas *sub-modalidades* de Municipio Turístico se prevea un tipo específico de convenio a suscribir con la Administración autonómica, en función una vez más de sus necesidades específicas. En tal sentido, uno de los aspectos más sobresalientes de la regulación que hace la

¹¹⁵⁴ Estas ayudas serán compatibles con cualesquiera otras, sin perjuicio de las normas de la Unión Europea u otras que sean de aplicación referentes a la compatibilidad de ayudas y supuestos de doble financiación.

normativa valenciana de la figura del Municipio Turístico es el establecimiento de una fórmula para determinar de forma precisa el montante económico de la ayuda que la Administración autonómica concederá a los Municipios Turísticos. Es, además, la única Comunidad Autónoma que hace algo semejante, diferenciándose en este aspecto de las restantes regulaciones autonómicas del Municipio Turístico. Como se ha comprobado al analizar este tipo de convenios, su cometido principal consiste en compensar el esfuerzo financiero adicional de los municipios turísticos en aquellas partidas que sufran incrementos que no puedan ser costeadas a través de tributos. Para cumplir este objetivo, la Generalitat Valenciana se comprometerá –en el convenio de colaboración suscrito con el Municipio Turístico correspondiente– a asumir dicho esfuerzo financiero adicional producido por la implicación o el componente turístico del municipio.

Sin embargo, el desarrollo reglamentario de esta modalidad convencional se remite a un órgano autonómico, la Agencia Valenciana de Turismo, para la determinación anual de los *indicadores mínimos* a partir de los que se podrá obtener el *componente adicional* a estimar de cada una de las partidas presupuestarias subvencionables por los convenios (reguladas reglamentariamente), con el objetivo de conocer la cuantía sobre la que se aplicará la referida compensación financiera. En este sentido, la Ley presupuestaria autonómica –o en su caso, la *Ley de Acompañamiento* a ésta– fijará el *porcentaje* a aplicar sobre la cuantía del “componente adicional” determinado previamente en los convenios de colaboración suscritos entre la Administración autonómica y los Municipios Turísticos. Por tal razón, a pesar de que la fórmula para calcular la cuantía de la compensación económica que corresponde a los Municipios Turísticos valencianos está contenida en su Ley turística, la determinación de sus componentes corresponderá en última instancia a un órgano autonómico (la Agencia Valenciana de Turismo) en colaboración con el legislador valenciano. En definitiva, la encargada última de fijar la cuantía de la ayuda financiera concedida a los Municipios Turísticos será la Administración

autonómica. Además, la redacción del contenido de los convenios corresponde a la Agencia Valenciana de Turismo, que precisará la cuantía a compensar económicamente en función de los parámetros señalados e incluirá en sus propios presupuestos la correspondiente línea para su financiación, quedando ésta supeditada en todo caso a su aprobación por la Ley presupuestaria autonómica.

La Administración valenciana, al igual que ocurre en los casos andaluz y catalán, se niega a que la fijación del montante total de la ayuda económica concedida a los Municipios Turísticos pueda quedar en manos ajenas a las suyas propias (a través de una verdadera negociación de los términos del convenio, por ejemplo), por lo que idea una fórmula cuyos componentes dependen de su propia voluntad, sin dejar margen de decisión a los Municipios Turísticos. A pesar de ello, la regulación valenciana de los convenios de colaboración en materia de Municipios Turísticos posee la virtud de configurar un mecanismo idéntico –objetivo– para todos los Municipios Turísticos de esta Comunidad Autónoma, que únicamente diferirá en función de la población de derecho de cada uno de éstos, terminando así con las asimetrías entre Municipios Turísticos de dimensiones semejantes que se producen en otras Comunidades Autónomas (así por ejemplo, el municipio de Cazorla (Jaén), con 8.173 habitantes de derecho censados en el año 2006, recibe un total de 1.180.660 euros por este concepto, frente a los 450.100 euros de Aracena (Huelva), cuya población es únicamente inferior a la de aquél en 900 habitantes). De este modo, aunque la determinación de la cuantía de la compensación financiera concedida a los Municipios Turísticos siga correspondiendo a la Administración autonómica –sin participación alguna de aquéllos–, se reduce la discrecionalidad administrativa y la inseguridad jurídica a la hora de determinar dicho montante en cada caso concreto. De este modo se trata de garantizar la igualdad de los Municipios Turísticos en materia de compensación financiera con independencia de su capacidad negociadora o de su color político. La fórmula adoptada por el legislador valenciano supone un considerable avance en materia

de convenios de colaboración entre la Administración autonómica y sus Municipios Turísticos. Aunque, por las razones apuntadas, esta técnica no carece de defectos, se acerca más que las demás al modelo propugnado en estas páginas. Por tales razones, las Comunidades Autónomas que han optado por este efecto jurídico harían bien aprendiendo de las singularidades del modelo valenciano, que, como se ha demostrado, reducen considerablemente la discrecionalidad de la Administración autonómica a la hora de concretar las consecuencias económicas de este régimen excepcional para un Municipio Turístico determinado.

K. País Vasco.

a) Las áreas y comarcas turísticas.

En la Comunidad Autónoma vasca no existe ninguna referencia expresa a la figura del Municipio Turístico. El artículo 49.1 de su Ley 6/1994, de 16 de marzo, *de Ordenación del Turismo del País Vasco*, dispone que “*El Plan Territorial Sectorial de ordenación de los Recursos Turísticos establecerá áreas territoriales o comarcas turísticas consideradas como preferentes desde la perspectiva de la actuación y financiación pública.*”. Sin embargo, el artículo 50.2 de esta Ley permite que dicha declaración recaiga sobre un municipio o parte de él, asimilándose en estos casos a la figura del Municipio Turístico. Para acceder a esta declaración será necesario que en el área territorial se den una serie de condiciones¹¹⁵⁵: *a) Que disponga de “recursos turísticos básicos” suficientes; b) Que disponga de alojamientos bastantes o de suelo apto para la edificación en los*

¹¹⁵⁵ Aunque el artículo 49.2 hace referencia en este punto únicamente a las *Comarcas turísticas*, estos requisitos deben entenderse exigibles también a las *áreas territoriales turísticas*.

mismos en la extensión adecuada; c) Que no exista otro recurso incompatible con el turismo cuyo interés público sea *preferente*. Se trata, como ocurre en otras Comunidades Autónomas, de requisitos con un grado muy alto de indeterminación, y cuya apreciación en el caso concreto corresponderá al órgano administrativo encargado de su análisis y valoración, lo que introduce grandes dosis de inseguridad jurídica para los municipios y comarcas interesadas.

¿Quién es el órgano encargado de la declaración de estos municipios? A pesar de que el citado artículo 49.1 hace referencia únicamente al *Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos*¹¹⁵⁶, el artículo 50.1 de esta norma también prevé la posibilidad de que estas áreas territoriales sean declaradas a través de una *declaración especial* aprobada por el consejo de Gobierno a propuesta del Departamento competente en materia de turismo. En cualquier caso, los municipios podrán solicitar del Gobierno dicha declaración a través del Departamento correspondiente. Como en el caso navarro, la Ley vasca admite la posibilidad de que sea la planificación turística la encargada de establecer qué municipios tendrán la consideración de *Turísticos*, sin necesidad de una declaración formal previa. No se van a volver a analizar en este momento los inconvenientes derivados de esta forma de proceder, siendo suficiente con trasladar aquí las consideraciones hechas al analizar la figura del Municipios Turístico en la Comunidad Autónoma navarra. En cualquier caso, y a diferencia de lo que ocurre en Navarra, la Ley vasca admite al mismo tiempo la declaración formal de municipios turísticos, por lo que existen dos *vías* para acceder a este régimen excepcional: a través de la planificación turística o mediante declaración formal del órgano con competencias atribuidas para ello. Por otro lado, los municipios interesados únicamente participan en el procedimiento para su declaración

¹¹⁵⁶ Conforme al artículo 48 de la Ley vasca ordenadora del turismo, la ordenación de los recursos turísticos de esta Comunidad Autónoma se realizará a través de un Plan Territorial Sectorial, el cual definirá su modelo de desarrollo turístico y ordenará el *fenómeno* de la segunda residencia turística o vacacional con arreglo al modelo definido por los instrumentos de ordenación territorial establecidos por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de *Ordenación del Territorio del País Vasco*. Este instrumento de planificación abarcará todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma vasca.

como *Turísticos* en la segunda de las vías señaladas, y aún en este caso, dispone la Ley vasca que éstos “podrán” solicitarla al gobierno a través del Departamento competente. Si se entendiese que esto quiere decir que únicamente serán ellos los legitimados para solicitar dicha declaración no se planteará problema alguno. Por el contrario, si lo que quiere decir es que los municipios interesados *también* pueden solicitarla, siendo admisible su solicitud por parte del Departamento correspondiente *de oficio*, sin intervención alguna de los municipios afectados, habría una clara violación de su autonomía municipal, en base a las razones esgrimidas en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, al igual que si se optase por declarar municipios turísticos utilizando la primera de las vías señaladas.

Los efectos vinculados a la declaración de esta modalidad excepcional de Municipio Turístico consistirán, como señala expresamente el artículo 49.2 de la Ley turística vasca, en la planificación detallada del aprovechamiento *adecuado* de los recursos turísticos existentes en su ámbito territorial. Tal planificación tendrá lugar a través de los denominados “Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos”¹¹⁵⁷, impulsados por el Departamento con competencias en materia turística o a instancias de los propios municipios afectados, y elaborados por una *comisión redactora* en la que estarán presentes, además de éstos, la Diputación Foral correspondiente, la Mancomunidad de municipios turísticos –en caso de haberse constituido– y los municipios considerados dentro del ámbito comarcal. Estos planes contendrán, como mínimo, las siguientes determinaciones: *a)* Inventario y valoración de los recursos turísticos y fijación de los modos óptimos de aprovechamiento de los mismos y medidas a adoptar para su protección; *b)* Áreas adecuadas para los asentamientos turísticos en razón a la situación, naturaleza, valor y capacidad de los recursos turísticos, las condiciones del suelo y la preservación del medio ambiente; *c)* Zonas de protección y demás cautelas a adoptar para preservar al turismo de usos, obras y actividades

¹¹⁵⁷ Los cuales no tendrán, por expreso deseo de esta norma (art. 51.1), naturaleza de *Planes Especiales* de la normativa urbanística.

incompatibles con él; *d*) Tipología de la oferta turística básica y complementaria y estimación cuantitativa y cualitativa de dicha oferta en función de las previsiones sobre la demanda y la aptitud del territorio; *e*) Obras de infraestructura básica necesarias; *f*) Previsiones para acomodar la ejecución del plan a las exigencias reales de la demanda en cada momento; *g*) Adaptación del planeamiento municipal a las determinaciones de los *Planes Estratégicos* y redacción de los *Planes Especiales Urbanísticos* precisos; *h*) Relación de las actuaciones y proyectos sometidos al informe preceptivo a que se hace referencia en el artículo 52 de la Ley vasca¹¹⁵⁸; e *i*) Causas suficientes para la revisión del plan. En cualquier caso, y como señala la *Disposición Adicional Tercera* de la Ley turística vasca, este plan deberá ser aprobado en el plazo de cinco años a partir de la fecha de declaración de la comarca –o en este caso, del municipio o parte del mismo– como turística.

b) Inexistencia de la figura del Municipio Turístico como tal en la normativa turística del País Vasco.

La Comunidad Autónoma vasca no configura al Municipio Turístico como una figura jurídica autónoma, como ocurre en las Comunidades Autónomas analizadas hasta este momento. Se trata de una “subespecie” de la *comarca turística*, que es la única figura turística de carácter territorial prevista por la Ley vasca. No existen, pues, Municipios Turísticos vascos propiamente dichos, sino *comarcas turísticas* circunscritas al ámbito territorial de un municipio, sin posibilidad de existencia independiente al margen del marco jurídico fijado para ésta. Además, su regulación es tremendamente exigua e incompleta, limitándose a establecer

¹¹⁵⁸ Conforme al artículo 52 de la Ley turística vasca, el Departamento competente en materia turística emitirá informe preceptivo previo a la ejecución de aquellas actuaciones y proyectos que el *Plan Estratégico Comarcal de Ordenación de los Recursos Turísticos* determine. A falta de este plan, el informe se emitirá con igual carácter cuando se prevean actuaciones y proyectos que puedan perjudicar la oferta turística de la zona donde tenga planeado ejecutarse.

únicamente ciertos requisitos para su declaración, los órganos competentes para ésta y un único efecto derivado de aquélla. Por el contrario, guarda silencio en asuntos vitales para cualquier régimen jurídico de estas características, como el procedimiento para su declaración, las consecuencias derivadas de ésta (obligaciones, derechos y cargas), o las causas por las que podrá ponerse fin a este régimen jurídico.

IV. LAS “ZONAS SATURADAS” Y SU RELACIÓN CON LA DECLARACIÓN DE MUNICIPIOS TURÍSTICOS.

A. Concepto de “zona turística saturada”. Orígenes científicos y jurídicos y problemática actual.

La declaración de un espacio turístico como “saturado” consiste, en términos generales, en la restricción de la actividad turística –total o parcial, presente o futura, cuantitativa o cualitativa, temporal o indefinida– como consecuencia de una situación objetiva de sobreexplotación de sus recursos naturales y turísticos con grave riesgo para su supervivencia medioambiental y socioeconómica, y con la finalidad de preservar el entorno y la calidad tanto de sus servicios turísticos como del nivel de vida de su población residente. Así lo reconocen varias normas autonómicas ordenadoras del turismo en sus exposiciones de motivos, como por ejemplo la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, *de Ordenación del Turismo de Castilla y León*, o la Ley 5/1999, de 24 de marzo, *de Ordenación del Turismo de Cantabria*¹¹⁵⁹. El

¹¹⁵⁹ Señala esta norma en su Exposición de Motivos que su “[...] Título IV regula la calidad turística, su fomento y protección, la información turística, entendida de manera especial en lo referente a la consecución de una industria turística respetuosa con el medio natural, planes especiales de aprovechamiento turístico, denominaciones geoturísticas y territorios de preferente uso turístico. Junto a medidas de promoción y fomento de la comercialización, se desarrollan otras de estricta protección del

objetivo último de este instrumento jurídico es mantener la competitividad de los destinos turísticos gracias a la conservación de su entorno natural, y surge como respuesta al modelo de desarrollo turístico espontáneo, desordenado y carente de atención medioambiental que proliferó en España durante la época del desarrollismo económico¹¹⁶⁰.

El concepto de “zona saturada” proviene del ámbito de las ciencias naturales y es especialmente importante en campos de investigación científica como la contaminación atmosférica o las aguas subterráneas¹¹⁶¹. En el ámbito jurídico este concepto ha sido recepcionado por uno de los sectores del Derecho administrativo ambiental más *populares* de los últimos tiempos: la normativa sobre contaminación acústica. En este sector el concepto de *zona saturada* se define como aquella que ha alcanzado unos niveles de ruido susceptibles de provocar molestias graves en la vecindad como consecuencia de la concentración de actividades generadoras de ruido, generalmente la afluencia de público a los locales de ocio sitios en ella. El principal efecto aparejado a la declaración de una zona como *acústicamente saturada* será la posibilidad de establecer prohibiciones, limitaciones o restricciones sobre la instalación, apertura, ampliación de la licencia o de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos generadores de contaminación acústica en espacios urbanos¹¹⁶².

medio ambiente y de la competitividad, tales como las declaraciones de zonas saturadas para el establecimiento total o parcial de empresas turísticas.”

¹¹⁶⁰ Vid. QUINTERO SANTOS, J. L., “Los impactos económicos, socioculturales y medioambientales del turismo y sus vínculos con el turismo sostenible”, en *Anales del Museo de América*, nº 12, 2004, pág. 270.

¹¹⁶¹ En este último campo científico se entiende por “zona saturada” el área por debajo del nivel piezométrico donde todos los espacios abiertos están llenos de agua. El agua que está en la zona saturada compone el *acuífero*. SAMPER, F. J., “La zona no saturada en la Directiva Marco europea del agua ¿la gran ignorada?”, en *Estudios de la zona no saturada del suelo*, Vol. IV, ÁLVAREZ-BENEDÍ, J. y MARINERO, P. (Editores), 2003, págs. 321 y ss.

¹¹⁶² Vid. *ad exemplum* los artículos 15 a 18 de la Ordenanza Municipal de Ayuntamiento de Zaragoza sobre distancias mínimas y zonas saturadas para actividades reguladas en la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón (Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza nº 264, de 17 de noviembre de 2006, págs. 5 y ss.), y el artículo 7 del Anexo de la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica de Galicia (Diario Oficial de Galicia nº 159, de 20 de agosto de 1997, págs. 8039 y ss.). Sobre este tema *vid.*, entre otros, Régimen jurídico del ruido: una perspectiva integral y comparada, ARANA GARCÍA, E. y TORRES LÓPEZ, M^a A. (Coord.) et al, Capítulo III, Comares, 2004; ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J. M^a, “La intimidad y el domicilio

Este concepto se ha recogido recientemente en otros sectores del derecho, como ocurre en la normativa reguladora del sector de las telecomunicaciones y, en concreto, la referente a la telefonía móvil, en la que se utiliza la noción de “zona saturada” para definir aquellas áreas del territorio en la que se existe un nivel de radiaciones superior al prefijado normativamente, o bien el elevado número de instalaciones de telefonía móvil genere un impacto considerable en el paisaje de la zona¹¹⁶³. Como en el caso anterior, el principal efecto de la declaración de una zona como “saturada” en materia de telefonía móvil será el establecimiento de una moratoria sobre la instalación de nuevas infraestructuras de telecomunicaciones o la ampliación de las ya existentes¹¹⁶⁴.

ante la contaminación acústica: nuevas perspectivas de los derechos fundamentales”, en *La Ley: revista española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, nº 7, 2001, págs. 1572 y ss.; ARNAL, E., “Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido. II: tipologías de aspectos que regulan las ordenanzas”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 5, 2004, págs. 160 y ss.; CANTO ORTÍZ, J. M. y MARTIMPORTUGUÉS GOYENECHEA, C., “Creencias ambientales y coste social del ruido de ocio”, en la *Revista de acústica*, vol. 36, nº 3-4, 2005, págs. 11 y ss.; PRADOS PÉREZ, E., “La nueva legislación del ruido: la protección frente a la contaminación acústica”, en *Gestión de hoteles*, nº 55, 2004, págs. 38 y ss.; PÉREZ MARTOS, J., *Ordenación jurídica del ruido*, Montecorvo, 2003; PINEDO HAY, J., *El ruido del ocio: análisis jurídico de la contaminación acústica producido por las actividades de ocio*, Bosch, 2001; o BEATO ESPEJO, M., “El medio ambiente urbano y la convivencia ciudadana: el ruido por consumo de bebidas en la vía pública”, en la *Revista de Administra Pública (RAP)*, nº 139, 1996, págs. 171 y ss.

¹¹⁶³ Así por ejemplo, el artículo 5.2 r) de la Ordenanza municipal para la ordenación de las instalaciones de las infraestructuras de telecomunicaciones por ondas electromagnéticas en el Municipio de Es Mercadal (Menorca) (*Boletín Oficial de las Islas Baleares* nº 94 EXT., de 2 de julio de 2003, págs. 143 y ss.) dispone que tendrán la consideración de “zonas saturadas” aquellas áreas “[...] accesibles habitualmente a las personas en las que se dé alguna de las siguientes características: - Que el nivel de radiación recibido en cualquier punto de dicha zona sea superior al 50% del establecido en el Plan Especial de Telefonía Móvil de Menorca; - Que el impacto de la instalación o instalaciones existentes, bien consideradas de forma aislada o bien de manera acumulativa, resulte incompatible con los criterios de ordenación aquí establecidos o con los valores que mediante los mismos se pretenden proteger; - Que la estructura constructiva en la que se vaya a ubicar la antena esté ocupada en más de un 75% de su superficie por dispositivos de telecomunicación, se encuentre agotada en su capacidad de carga en más del 70% o genere un elevado impacto visual.”

¹¹⁶⁴ Estas exigencias han sido recogidas incluso por los instrumentos de planeamiento urbanístico, siendo una de las posibles causas de su revisión anticipada. En este sentido puede citarse, *ad exemplum*, la Disposición Adicional 7ª (instalaciones de telefonía móvil, punto II.3) de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Gandía (Valencia), que reserva al Ayuntamiento “[...] la posibilidad de modificaciones justificadas de los planes ya aprobados, bien, por cambios en la legislación sectorial autonómica o estatal que afecten o pudieran afectar a las instalaciones de telefonía móvil celular, o bien, porque el Ayuntamiento de Gandía disponga de estudios fundamentados que aconsejen el cambio o incluso la remoción del citado plan. Así mismo, el Ayuntamiento se reserva la posibilidad de crear zonas saturadas electromagnéticamente, con la justificación debida, modificando o dictando la remoción del plan o planes afectados. Llegado a este punto el Ayuntamiento pedirá a las operadoras involucradas un nuevo plan para garantizar el servicio. [...]”.

La primera norma de carácter turístico que utilizó la figura de la *zona saturada* en el ordenamiento jurídico español fue el Decreto 3787/1970, de 19 de diciembre, *sobre requisitos mínimos de infraestructura en alojamientos turísticos*¹¹⁶⁵. Esta norma preveía en su artículo 14.4 la posibilidad de que el Ministerio de Información y Turismo, una vez examinados los dictámenes técnicos pertinentes, declarase como “zonas saturadas” aquellas áreas, localidades o términos municipales que “[...] *por insuficiencia de su infraestructura no permitan un aumento de su capacidad de alojamiento.*”. La consecuencia de la declaración de una zona como “saturada” sería la prohibición de instalar nuevos alojamientos turísticos, salvo que las deficiencias que motivaron tal declaración resulten subsanadas. Este último inciso revelaba la voluntad temporal de los efectos de esta norma. A pesar del laconismo de este artículo y de su falta de concreción (carece de criterios precisos para determinar cuando una zona se encuentra o no “saturada”), recoge ya la fórmula esencial del mecanismo de las zonas saturadas en materia turística.

Por desgracia, este interesante instrumento caería en el más absoluto olvido por parte del legislador turístico durante las dos décadas siguientes hasta que, ahora en el ámbito de la planificación turística, el *Libro Blanco del Turismo Español* de 1990 la rescatase dentro de su “*Sistema Infraestructuras, Equipamientos y Servicios*”, en el que se fijaría como uno de sus objetivos prioritarios el asegurar el crecimiento selectivo de la oferta en las *zonas saturadas* mediante el control municipal cuantitativo y cualitativo de las licencias de construcción (*acción 9ª*) y a través del desarrollo –con apoyo de Comunidades Autónomas y Municipios– de oferta turística fuera de las zonas litorales, rehabilitando los núcleos históricos de pueblos y ciudades (*acción 11ª*). A día de hoy, al menos la mitad de las Comunidades Autónomas han previsto la figura de las zonas turísticamente saturadas en su normativa sectorial, bien en su legislación de más alto nivel –leyes ordenadoras del turismo– o en alguna de sus normas de desarrollo.

¹¹⁶⁵ *Boletín Oficial del Estado* nº 15, de 18 de enero de 1971, págs. 108 y ss.

La noción de zona saturada se enfrenta en la actualidad con dos *problemas* u *obstáculos* esenciales: la concreción de los criterios para su determinación y su colisión con la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución Española. Con respecto al primero de los problemas planteados, no debe desconocerse que la noción de zona saturada es, por su propia configuración y naturaleza, una construcción jurídica que se remite implícitamente al concepto de “capacidad de carga”. Una zona sólo puede considerarse *turísticamente saturada* cuando sus recursos naturales y turísticos soportan un volumen de usuarios superior a sus posibilidades reales. Para determinar cuando acontece este hecho resulta inevitable recurrir a la idea de la “capacidad de carga”¹¹⁶⁶. El concepto de *capacidad de carga* – también denominado *capacidad de acogida*– nace en el seno de las ciencias naturales y de aquí se transplanta al estudio de la actividad turística. Uno de los primeros fenómenos que hicieron plantearse a la doctrina la necesidad de adaptar una serie de conceptos pertenecientes a las ciencias naturales al estudio del sector turístico fueron los impactos medioambientales provocados por el elevado número de excursionistas que acudían cada año a visitar espacios naturales protegidos –hasta 50.000 excursionistas acudían en determinadas épocas del año al *Parque Nacional Yosemite* (California)–. En el ámbito turístico, la Organización Mundial del Turismo (OMT/WTO) definió la “*capacidad de carga recreativa*” como el “*número máximo de personas que pueden visitar un lugar turístico, sin dañar el medio físico, económico o sociocultural, y sin reducir de manera inaceptable*

¹¹⁶⁶ Una pieza esencial para la sostenibilidad de los destinos turísticos la constituye el cálculo de la cantidad de visitantes que cada destino puede soportar sin que su entorno natural y la calidad de sus servicios se resientan. La pregunta fundamental que debería plantearse cualquier gestor de destinos turísticos es la siguiente: *¿A partir de qué cantidad de visitantes el sector turístico crea más problemas que beneficios?, ¿A partir de que cantidad de visitantes la calidad del entorno natural, la calidad de vida de la población residente y la calidad de los servicios públicos se resiente de forma perceptible?* Estas son las preguntas que intentan responder los teóricos de la capacidad de carga aplicada a la actividad turística, pero teniendo siempre muy en cuenta que la dificultad de estas cuestiones no estará en determinar si en un destino turístico determinado se ha llegado a un número tal de visitantes que generan unos inconvenientes insoportables tanto para el medio ambiente como para la población residente. La cuestión fundamental es conocer este dato *ex ante*, en un momento anterior al desarrollo del destino turístico, de modo que los planificadores locales puedan conocer de antemano las eventuales implicaciones negativas y los límites del desarrollo turístico de un destino en concreto, en un estadio anterior a su desarrollo turístico.

la calidad de la experiencia de los visitantes”¹¹⁶⁷. La “capacidad de carga turística” sería, por tanto, el volumen máximo de visitantes que pueden disfrutar de un determinado destino turístico en un espacio temporal preciso sin que se origine una merma en la calidad de la experiencia turística ofrecida por éste, pudiendo afectar dicha merma a todos o solamente a alguno de sus componentes: medioambientales, sociales, económicos o culturales¹¹⁶⁸. Lo esencial para determinar si la capacidad de carga turística ha sido excedida no será, por lo tanto, la naturaleza del daño producido por el exceso de visitantes, ni la importancia de los recursos a los que afecte, sino el resultado de generar una disminución *ostensible* en el grado de satisfacción de los usuarios turísticos y, por supuesto, de la calidad de vida de la población residente.

Pues bien, la dificultad radica en que la capacidad de carga es un concepto doctrinal que no ha sido recogido con carácter general por el Ordenamiento jurídico. Esto ha generado dos situaciones diferentes: construcciones jurídicas del concepto de zona turística saturada en las que no se aportan criterios objetivos para su determinación, por lo que ésta queda totalmente sometida a la discrecionalidad administrativa, con la inseguridad jurídica que esta situación genera en los destinatarios de la norma. Así sucedió, como se ha señalado, con el Decreto 3787/1970, de 19 de diciembre, *sobre requisitos mínimos de infraestructura en*

¹¹⁶⁷ Vid. VERA REBOLLO, J. F. (Coord.), LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. y ANTÓN, S., *Análisis territorial del turismo*, Ariel Geografía, 1997, pág. 337.

¹¹⁶⁸ Según MIECZKOWSKI, la “capacidad de carga recreativa” se divide en varios subconceptos: - *Capacidad de carga física*: es el número de personas que un servicio o una infraestructura pueden sostener con un nivel específico de desarrollo o calidad. Para evitar su saturación es posible ampliar su capacidad de acogida; - *Capacidad de carga ecológica*: sería el grado en que los ecosistemas pueden tolerar la actividad turística –y todo lo que ésta implica– sin que resulten dañados, manteniendo intacto su funcionamiento, y contemplando al medio ambiente como un recurso turístico; - *Capacidad de carga social percibido por los turistas o capacidad de carga perceptual*: lo constituiría aquel umbral en la calidad de su experiencia turística a partir del cual los visitantes buscan destinos alternativos; - *Capacidad de carga social percibida por los residentes*: aquel umbral hasta el cual la población residente es capaz de soportar la actividad turística sin que se generen tensiones graves entre residentes y visitantes, siendo el territorio capaz de absorber sin dificultad las otras funciones que se desarrollan sobre éste. MIECZKOWSKI, Z., *Environmental issues of tourism and recreation*, University Press of America, Boston, 1995, págs. 312 a 314. Cit. NAVARRO JURADO, E. “La capacidad de carga básica. Pieza clave para la planificación del territorio turístico. el caso de la Costa del Sol Occidental”, en el *II Congreso de Turismo Universidad y Empresa. La comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2000, pág. 552.

alojamientos turísticos, en el que no se proporciona criterio alguno para determinar cuando un destino turístico concreto había sobrepasado sus posibilidades de acogida, siendo el Ministerio de Información y Turismo el encargado de precisar este extremo con la ayuda de aquellos informes técnicos que resultasen *pertinentes*. Por desgracia esta situación pervive en la actualidad en las normas reguladoras del turismo de Comunidades Autónomas como Cantabria, Madrid, Navarra, La Rioja, Cataluña o Andalucía¹¹⁶⁹. La segunda *solución* adoptada por la normativa autonómica ante la falta de un reconocimiento legal del concepto de capacidad de carga turística ha sido proporcionar unos criterios *ad hoc* que sirvan para determinar cuando un destino turístico merece la calificación de *zona saturada*. Así sucede en las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Castilla y León o Murcia¹¹⁷⁰.

Entre las escasísimas definiciones legales del concepto de capacidad de carga puede citarse la contenida en la Directriz 25.1^a de las *Directrices de Ordenación del Turismo* (DOT's) para Canarias, aprobadas por la Ley 19/2003, de 14 de abril, *por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*¹¹⁷¹, que define la *capacidad de carga* como aquel “[...] conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una alteración ecológica, territorial y paisajística inaceptable, ni una afección excesiva sobre la sociedad residente (sic), y disponiendo de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y de la población de servicios que demande.”. A pesar de ello, tampoco esta norma contiene criterios objetivos para determinar con precisión el

¹¹⁶⁹ En esta última Comunidad Autónoma hasta la aparición del Decreto 70/2006, de 21 de marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico*.

¹¹⁷⁰ Aunque en la mayoría de casos las normas autonómicas contengan criterios no objetivos, con un alto grado de discrecionalidad, o directamente se remiten a un posterior desarrollo reglamentario para su concreción, con que la diferencia con las Comunidades Autónomas del primer grupo se atenúa bastante en la práctica.

¹¹⁷¹ *Boletín Oficial de Canarias* nº 73, de 15 de abril de 2003 (Marginal 625).

umbral a partir del cual un destino turístico puede considerarse *saturado*, por lo que será necesario recurrir al trabajo de científicos y expertos en este tipo de cuestiones¹¹⁷².

La segunda de las dificultades u obstáculos con los que tiene que enfrentarse la declaración de zonas turísticas saturadas está relacionada con la *libertad de empresa* reconocida en el artículo 38 CE. Hasta qué punto la prohibición de establecer nuevas empresas turísticas en una zona determinada, *congelando* la oferta turística existente, vulnera este principio constitucional es una cuestión que planea en todo momento sobre este instrumento jurídico. Cuestiones jurídicas aparte, es un hecho que la declaración de una zona turística como *saturada* despierta los recelos y, en no pocas ocasiones, el rechazo directo del sector empresarial y de una parte de la población del núcleo turístico, que ven amenazada la supervivencia económica de éste por la implantación de tales medidas¹¹⁷³. El profundo calado

¹¹⁷² Para ello es imprescindible elaborar un “*sistema de indicadores*” que hagan posible determinar la capacidad de carga de los destinos turísticos. La finalidad de este sistema de indicadores de la capacidad de carga en destinos turísticos es conocer *ex ante* la resistencia de las principales infraestructuras directa o indirectamente relacionadas con el turismo ante su utilización indiferenciada por la población residente y por los visitantes. Dos son las principales *dificultades* inherentes a la planificación de las infraestructuras en las zonas turísticas: En primer lugar, dada la fuerte estacionalidad que sufren los principales destinos turísticos, tanto en su modalidad de turismo vacacional de *sol y playa* como en otras modalidades –por ejemplo, el turismo de nieve e, incluso, el rural–, las infraestructuras deben *sobredimensionarse* con respecto a su utilización habitual. Debido a que la población en los principales destinos turísticos fluctúa considerablemente a lo largo del año, llegando a multiplicarse en varias veces su número, las principales infraestructuras deben proyectarse para satisfacer al número máximo de usuarios posibles –residentes y visitantes– para evitar su colapso en las épocas de mayor afluencia turística, a pesar de que durante la mayor parte del tiempo tales infraestructuras se encontrarán inevitablemente infrautilizadas. La segunda *dificultad* proviene del hecho de que, aún siendo relativamente sencillo contabilizar la población residente, pudiendo incluso predecirse su evolución a corto y medio plazo; es muy complejo conocer el número de visitantes de una población –dificultad que aumenta en caso de que se amplíe el cómputo, haciéndolo regional– y su evolución futura. A esto se suma la dificultad de diferenciar entre usuarios residentes y usuarios visitantes en muchas de las infraestructuras y recursos turísticos, como ocurre en el caso de las vías de comunicación, las playas, los espacios naturales, instalaciones de ocio o deportivas...*etc.*, y contabilizar de manera separada a unos y otros. Este es el denominado por la doctrina especializada como “problema de la doble utilización de las infraestructuras turísticas”. Aunque existen infinidad de indicadores propuestos por la doctrina, los más usuales para determinar la capacidad de acogida de un destino turístico son la capacidad alojativa, la disponibilidad de agua potable y la capacidad para tratar adecuadamente las aguas residuales y los residuos sólidos urbanos, el desarrollo urbanístico, las infraestructuras de comunicación, la *capacidad de carga social*...*etc.*

¹¹⁷³ Por otra parte, el problema de la doble utilización de las infraestructuras turísticas también afecta a las *zonas turísticas saturadas*, ya que como advierte NOGUEIRA LÓPEZ “[...] la declaración de zona saturada [...] puede encontrar problemas para su aplicación en el doble uso de las infraestructuras y recursos turísticos. La declaración de estas zonas, que corresponde a la Comunidad Autónoma, tiene como consecuencia una prohibición de apertura de nuevas empresas turísticas. Sin embargo, ¿cómo diferenciar en un bar, discoteca, restaurante o parque temático su destino turístico de su uso para el ocio de los habitantes locales? ¿Puede obligarse a los Ayuntamientos a limitar las posibilidades de ocio de sus

socioeconómico de la declaración de una zona como *turísticamente saturada* aconseja restringir su utilización a situaciones verdaderamente excepcionales, en las que no existan otros medios adecuados para frenar la degradación de sus recursos, y valorando en todo momento los *efectos secundarios* de esta declaración en el tejido social y económico del destino turístico¹¹⁷⁴.

B. Análisis de las zonas turísticas saturadas en la normativa turística autonómica.

Como se señaló *supra*, algunas Comunidades Autónomas han acogido el concepto de zona saturada en su normativa reguladora del sector turístico. Sin embargo, mientras que algunas –la gran mayoría– lo han hecho en sus leyes de ordenación del turismo, en algún caso este instrumento se ha recogido en la normativa de rango reglamentario, de carácter más o menos *secundario*, e incluso en la legislación sobre ordenación del territorio. Un caso excepcional es en este sentido la Comunidad Autónoma balear, que aunque no contiene de forma expresa la figura de las *zonas*

habitantes? ¿Acaso no pueden las autoridades locales seguir concediendo licencias de apertura, a pesar de la prohibición autonómica, escudándose en que su uso no es turístico sino “local”? Como se puede observar, sólo una adecuada coordinación y armonía entre ambos niveles permitirá que esta problemática del doble uso dificulte la aplicación de medidas de ordenación territorial del turismo. [...] Será por tanto necesario conseguir un consenso previo entre las autoridades autonómicas y las locales sobre qué zonas deben ser declaradas saturadas para conseguir que esta declaración sea realmente efectiva.” NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La ordenación del territorio y los recursos turísticos”, en *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, 1999, págs. 189,190 y 199.

¹¹⁷⁴ Sin embargo, y como advierte PÉREZ FERNÁNDEZ, este “[...] *contrafomento turístico proceda más en nuestros días de instancias y competencias no turísticas que de medidas de fomento contradictorias entre las diversas modalidades posibles de agentes turísticos. Finalmente, son razones de índole política y económica las determinantes a la hora de resolver sobre la aplicación y fomento de modelos de desarrollo contrarios a los puramente turísticos de una región. En este sentido, determinadas obras de infraestructura, hidráulicas o energéticas pueden resultar seriamente perjudiciales y contradictorias con un modelo de fomento turístico en el que se han invertido ingentes medios económicos y humanos en una determinada dirección. El equilibrio de intereses resulta imprescindible en la adopción de resoluciones que pueden ser decisivas para el logro de un desarrollo sostenible presente y futuro de la región, sin eludir además los efectos económicos negativos de invertir en sentido contrario o perjudicial a las inversiones producto de modelos anteriores.”* PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Derecho Público del Turismo... Op.cit*, pág. 77.

turísticamente saturadas, va a construir todo un sistema jurídico que tiene como punto de partida esta idea de una forma implícita. La Ley 2/1999, de 24 de marzo, sobre *Normas Regulatoras del Turismo en las Islas Baleares*, es, junto con la norma canaria homóloga, una de las pocas normas autonómicas de ordenación del turismo que van más allá de las meras declaraciones de intenciones e instauran auténticos mecanismos jurídicos cuya inequívoca intención es lograr la sostenibilidad medioambiental y social de sus industrias turísticas¹¹⁷⁵. Para ello, la Ley balear prevé dos *mecanismos*: la baja definitiva de establecimientos turísticos como requisito previo para la concesión de autorizaciones de apertura de nuevos establecimientos turísticos y, en menor medida, los *planes de modernización permanente*. De estos dos mecanismos, el primero de ellos toma como base la idea de *zona turística saturada* de una forma implícita, ya que únicamente permitirá la apertura de nuevos establecimientos turísticos a cambio de la baja definitiva de otros de similares características¹¹⁷⁶, *congelando* el número de estos establecimientos –pero no el de plazas turísticas¹¹⁷⁷–, aunque con

¹¹⁷⁵ La norma balear reconoce en su *Exposición de Motivos* que va a hacer hincapié en la preservación del medio ambiente (Párrafos 4º del Punto II y 5º del Punto III), ya que “[...] *no se puede olvidar que el éxito de la industria turística balear y el mantenimiento de la calidad de vida de los residentes depende, en gran medida, de la conservación de los espacios naturales y de la calidad de los servicios que se prestan, por lo que es necesario disponer el nuevo modelo de crecimiento turístico de tal forma que prime la calidad sobre la cantidad* [...]” (Párrafo 8º del Punto II), por lo que el legislador balear va a configurar esta Ley como la auténtica *pedra angular* de una política turística que persiga una configuración del sector sostenible en el medio y largo plazo. La exposición de tal filosofía prosigue a lo largo de su *Título Preliminar*, recogiendo entre los *objetivos* de la actuación de la Administración turística “*El fomento del aprovechamiento correcto de los recursos turísticos a partir del respeto a la conservación del medio ambiente y a la minimización de consumos*” (art. 1.3 e), en su artículo 8, que enumera las obligaciones de las empresas turísticas, y en el 45, que hace lo propio con los deberes de los usuarios turísticos.

¹¹⁷⁶ La necesidad de dar de baja definitiva cierto número de plazas turísticas para la concesión de licencias de apertura de nuevos establecimientos turísticos tiene varios propósitos, como reconoce la propia *Exposición de Motivos* de la Ley balear (Párrafo 5º del Punto III). Por un lado se pretende incrementar la *calidad global* de la oferta turística, fomentando la estabilidad laboral de quienes ejercen su actividad profesional en el sector turístico, y al mismo tiempo que se incentiva la desaparición de la oferta obsoleta. Pero, por otro lado –y esto es lo interesante de este mecanismo desde el punto de vista que se sigue en este trabajo–, se ahonda en el principio de sostenibilidad social y medioambiental de la actividad turística.

¹¹⁷⁷ La *ratio* plazas dadas de baja/plazas nuevas no es igual a uno, ya que por cada plaza obsoleta dada de baja definitiva se autorizará la apertura de un número superior de nuevas plazas, en proporción decreciente a la cantidad de plazas turísticas dadas de baja, hasta ser igual a 1 a partir de la plaza dada de baja número 301. Para determinar el número máximo de nuevas plazas turísticas que podrán autorizarse a cambio de la baja definitiva de las obsoletas se utilizará la siguiente fórmula (art. 51.4):

$$N = \text{Sumatorio} (Ki X)$$

Donde: *N* será igual al número de nuevas plazas a autorizar, *X* será el número de plazas obsoletas dadas de baja definitiva, *Ki* será: 1) Para las 100 primeras plazas dadas de baja definitiva: 2; 2) Para las comprendidas entre la plaza 101 y la 200: 1,75; 3) Para las comprendidas entre la plaza 201 y la 300:

ciertas excepciones previstas en la propia norma¹¹⁷⁸. Para el legislador balear la saturación del espacio turístico insular es un hecho incuestionable que no necesita declaración formal, por lo que procede directamente a limitar su oferta turística con el objetivo de salvaguardar sus atractivos turísticos y la calidad de vida de sus habitantes.

A continuación se analizará el tratamiento jurídico concedido por la normativa turística autonómica a la figura de las “zonas turísticamente saturadas”:

a) Aragón.

La Ley 6/2003, de 27 de febrero, *de Turismo de Aragón*, regula las denominadas “Zonas Turísticas Saturadas” en su artículo 19. La declaración de estas áreas corresponderá al Gobierno de Aragón mediante decreto y a propuesta de los departamentos ministeriales responsables del turismo, la ordenación territorial y el medio ambiente. Tres son los requisitos que prevé este precepto para que una zona turística pueda ser declarada *saturada*, uno de ellos carácter *formal* y dos de carácter *material*. El requisito de carácter formal consiste en un dictamen previo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón y de las Entidades locales afectadas. Los requisitos materiales serán:

1,50; 4) Para las que excedan la plaza 301: 1. De este modo, por las cien primeras plazas dadas de baja definitiva se autorizarán 200 de nueva construcción; por las plazas dadas de baja definitiva situadas entre la 101 y la 200, se autorizarán 175 nuevas plazas; por las dadas de baja definitiva situadas entre la 201 y la 300, se podrán construir 150 nuevas plazas; y por las plazas dadas de baja definitiva a partir de la número 301, se autorizará una plaza nueva por cada plaza obsoleta que se dé de baja definitiva.

¹¹⁷⁸ Hoteles rurales, de *turismo de interior* y *agroturismo*; viviendas turísticas de vacaciones (siempre que no haya más de tres contiguas o agrupadas en un mismo núcleo de población), establecimientos hoteleros de cuatro y cinco estrellas que tengan previsto ubicarse en zonas calificadas y ordenadas como *núcleo antiguo* por los instrumentos de planeamiento general o en edificios amparados por la legislación reguladora del patrimonio histórico, y que, en todo caso, estén abiertos, como mínimo, once meses al año; y hoteles de cinco estrellas que –además de cumplir con la normativa que los regula– dispongan, o bien de 70 metros cuadrados de edificación total por plaza con un mínimo de 20 metros cuadrados dedicados a instalaciones complementarias al servicio de los clientes, o bien de 100 metros cuadrados de parcela por plaza destinados a instalaciones deportivas, debiendo estar abiertos al público un mínimo de once meses al año y disponer de un 70% de trabajadores fijos en plantilla (art. 52 de la Ley 2/1999, de 24 de Marzo, sobre *Normas Regulatoras del Turismo en las Islas Baleares*).

a) Que su *capacidad de acogida* haya sido sobrepasada. Los criterios para determinar en qué preciso instante la capacidad de acogida de un destino turístico ha sido sobrepasada serán fijados reglamentariamente, teniendo en cuenta en cualquier caso el número de plazas turísticas por habitante o la densidad de población;

b) Registrar una demanda que cree situaciones *incompatibles* con la legislación ambiental.

Los efectos de la declaración no serán idénticos para todas las zonas turísticas saturadas ya que la Ley aragonesa se remite a los decretos de declaración para determinar sus efectos, que en cualquier caso conllevarán limitaciones de nuevas actividades turísticas¹¹⁷⁹. Será necesario, por lo tanto, acudir a cada uno de estos decretos para conocer las limitaciones concretas sobre nuevas actividades turísticas impuestas en cada caso.

b) Principado de Asturias.

La Ley 7/2001, de 22 de junio, de *Normas Regulatoras del Turismo en el Principado de Asturias*, sigue en esta materia el mismo modelo que la Ley aragonesa, aunque algo más complejo (art. 19). La declaración de estas zonas corresponde al Consejo de

¹¹⁷⁹ No hay que olvidar, como recuerda SANZ DOMÍNGUEZ, que [...] *la existencia de limitaciones para acceder a nuevas autorizaciones o a autorizaciones referidas a determinadas categorías, impuestas mediante la declaración formal de zona o área turística saturada, no modifica la consideración de dicha autorización como acto reglado, puesto que, en estos casos tampoco efectúa la Administración una valoración singularizada sobre las nuevas autorizaciones. En estos supuestos la función que corresponde a la administración se concreta en la aplicación a cada caso concreto, de los preceptos que se contengan en el Decreto de declaración de área turística saturada, que serán de general aplicación a todas las solicitudes de nuevas autorizaciones, en función del contenido que establezca la normativa de limitación referida.* SANZ DOMÍNGUEZ, C., “La autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros en el Ordenamiento español”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, nº 62, abril-mayo-junio, 2006, pág. 180.

Gobierno del Principado de Asturias¹¹⁸⁰ mediante decreto y a propuesta de las Consejerías competentes en materia de turismo y ordenación del territorio, pero también a propuesta del Concejo o Concejos afectados (cuando la propuesta no proceda de estos últimos será imprescindible su audiencia previa). A diferencia del caso aragonés, la Ley asturiana señala expresamente que la declaración de zonas saturadas tendrá en todo caso carácter *excepcional*, así como la *necesidad* y el *interés general* de tal declaración.

Requisitos previos de la declaración de zona turística saturada será el dictamen –preceptivo– del Consejo Consultivo de Turismo, así como todos aquellos estudios técnicos a cargo de las Direcciones Generales competentes en materia de turismo, ordenación del territorio y –en su caso– medioambiente que resulten necesarios para poner de manifiesto la necesidad y el interés general de la declaración citados. En cuanto a los requisitos materiales, son idénticos que en el caso aragonés, debiendo cumplirse alguna de las siguientes circunstancias:

a) Sobrepasar el *límite de oferta turística máximo*. Tal límite habrá de ser determinado reglamentariamente, teniendo en cuenta en todo caso el número de plazas turísticas por habitante o la densidad de población;

b) Registrar una demanda que, por su número o tipo de actividad concernida, genere situaciones *incompatibles* con la legislación ambiental.

El efecto aparejado a la declaración de zona turística saturada es la suspensión del otorgamiento de nuevas autorizaciones o permisos para ejercer actividades turísticas –de las definidas en el

¹¹⁸⁰ Establece el artículo 5.1 b) de la Ley asturiana que corresponderá a la Administración del Principado de Asturias la competencia para “[...] *la ordenación del sector turístico en el ámbito territorial del Principado de Asturias y su planificación, coordinando las actuaciones que en esa materia lleven a cabo las entidades locales. En concreto, le corresponde elaborar las directrices sectoriales de ordenación de los recursos turísticos, elaborar y aprobar los planes que las desarrollen, así como declarar las áreas o comarcas de dinamización turística y las zonas turísticas saturadas.*”.

artículo 3 de esta norma¹¹⁸¹ – y por cualquiera de los sujetos referidos en su artículo 24¹¹⁸². Tales limitaciones subsistirán hasta tanto no desaparezcan las circunstancias que motivaron dicha declaración, por lo que sus efectos tienen en principio carácter temporal. Sin embargo, en la práctica será muy complicado retornar a la situación inicial, debido a la naturaleza de los requisitos exigidos para la declaración, generalmente irrevocables. En tal sentido es muy complicado, aunque ciertamente no imposible, que el número de plazas turísticas por habitante o la densidad de población disminuyan de manera ostensible. También es complicado subsanar la *incompatibilidad* entre la actividad turística y la protección del medio ambiente, aunque en este caso existan multitud de mecanismos y técnicas para lograrlo, con un coste económico generalmente alto –reembolsable a través del aumento del número de visitantes–.

c) Cantabria.

El artículo 37 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de *Ordenación del Turismo de Cantabria*, atribuye al Gobierno de la Comunidad Autónoma la facultad de declarar “zona turística saturada”¹¹⁸³ áreas concretas y determinadas, localidades, términos municipales y comarcas en las que concurren alguna de las siguientes circunstancias: exceso de demanda, *patente* desequilibrio entre oferta y demanda, o *acondicionamientos* ecológicos o medioambientales que no permitan el incremento del turismo en alguna de sus actividades. La declaración se hará en

¹¹⁸¹ Conforme al artículo 3 a) de esta Ley deberá entenderse por “actividad turística” “[...] *La destinada a proporcionar a los usuarios turísticos los servicios de alojamiento, restauración, intermediación, comercialización, información, asistencia y acompañamiento, así como cualesquiera otros directamente relacionados con el turismo y que reglamentariamente se califiquen como tales, además de las actuaciones públicas en materia de ordenación y promoción del turismo.*”.

¹¹⁸² Dispone este precepto que las *empresas turísticas* pueden ser: de alojamiento turístico, de restauración, de intermediación, de turismo activo así como “*cualquiera otras que presten sus servicios turísticos y que reglamentariamente se clasifiquen como tales.*”.

¹¹⁸³ Vid. la Exposición de Motivos (párrafo 12º) de esta Ley.

todo caso a propuesta de las Consejerías competentes en materia turística y medioambiental, y previo informe de las Consejerías competentes en materia de ordenación del territorio y de los Municipios afectados. A pesar de que la Ley cántabra deja claro en qué circunstancias procederá la declaración de *zona turística saturada*, no proporciona criterios objetivos que permitan determinar con precisión cuándo acontecen tales circunstancias. Ni siquiera se remite a su desarrollo reglamentario para encontrar tales criterios, como hacen otras normas autonómicas, entre ellas las ya analizadas de Aragón o Asturias.

Los efectos vinculados a esta declaración serán la prohibición de instalar nuevas empresas turísticas de la actividad de que se trate, prohibición que se mantendrá durante el tiempo en el que perduren las causas que motivaron tal situación. La Ley cántabra va más un poco más allá que las anteriormente analizadas, precisando además que la declaración de *zona turística saturada* podrá ser *total* o *parcial*, afectando a toda la actividad turística o solamente a alguna de sus manifestaciones.

Por su parte, el Decreto cántabro 40/1993, de 9 de junio, *que establece la ordenación y clasificación de los campamentos de turismo*¹¹⁸⁴, faculta a la Consejería de Turismo, Transportes y Comunicación para establecer la exigencia de una *categoría mínima* para la instalación de campamentos de turismo e, incluso, la denegación de la autorización, cuando lo aconsejen razones de interés ecológico, paisajístico, artístico y de *saturación de la oferta* turística, y siempre con carácter excepcional y de forma motivada (art. 18)¹¹⁸⁵. La norma cántabra pretende que en aquellas zonas en las que la oferta turística esté *saturada* no se autorice la instalación de nuevos campamentos de turismo y que, de hacerlo, éstos tengan una calidad lo más alta posible,

¹¹⁸⁴ Boletín Oficial de Cantabria nº 123, de 22 de junio de 1993, págs. 2386 y ss. Esta norma derogó el Decreto 44/1984, de 3 de agosto, *de ordenación de los campamentos de turismo* (Boletín Oficial de Cantabria nº 14, de 24 de agosto), que contenía una previsión análoga en su artículo 21.

¹¹⁸⁵ Además, “*De ubicarse el camping en suelo no urbanizable, la Dirección Regional de Turismo emitirá informe con carácter previo a la concesión de la licencia municipal y a la autorización por la Comisión Regional de Urbanismo, acerca de la saturación o insuficiencia de la infraestructura turística existente en la zona.*” (art. 18 párrafo segundo del Decreto 40/1993).

exigiéndoles que cumplan los requisitos de una categoría mínima (*lujo, primera...etc*).

d) Castilla y León.

La regulación castellano-leonesa de esta materia es una de las más exiguas de todas las recogidas por la legislación turística autonómica, quizás debido a su mayor antigüedad. El artículo 48 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, *de Ordenación del Turismo de Castilla y León*, atribuye la capacidad para declarar “espacios turísticos saturados” a la Junta de Castilla y León, a propuesta de las Consejerías competentes en materia de turismo y ordenación del territorio. Tal declaración tendrá en todo caso carácter *excepcional* y recaerá sobre aquella parte del territorio de la Comunidad Autónoma en la que se sobrepase el límite de la *oferta turística máxima* –determinada reglamentariamente–, exista un exceso de oferta o se registre una demanda causante de problemas medioambientales¹¹⁸⁶. Esta norma no exige informe alguno para proceder a la declaración y, aunque fija las circunstancias en las que estos espacios podrán ser declarados, el único criterio objetivo que proporciona es la mencionada “oferta turística máxima”¹¹⁸⁷, y aún éste queda pendiente de su posterior concreción reglamentaria.

¹¹⁸⁶ En relación a los requisitos necesarios para la declaración de *zona saturada* en la Comunidad Autónoma castellano-leonesa, considera CALONGE VELÁZQUEZ, del mismo modo que se viene haciendo a lo largo de este epígrafe, que éstos “[...] están formulados de manera tan amplia e indeterminada que, cuando menos, será precisa su concreción vía reglamentaria a través del establecimiento de unos requisitos lo más objetivos posible a fin de que el margen de libre apreciación de la Administración sea mínimo, aunque ésta debiera haber sido una tarea del legislador, es decir, la propia Ley debería haber concretado tales supuestos.”. CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, Universidad de Valladolid, 2000, págs. 152 y 153.

¹¹⁸⁷ Este mismo autor manifiesta que, con relación al procedimiento para la declaración de “espacios turísticos saturados”, “[...] sorprende que, mientras en la declaración de zona de interés turístico preferente [art. 46 de la Ley castellano-leonesa] se propone un cauce en el que resulta trámite esencial la audiencia de las Entidades locales afectadas, aquí, en primer término, no se hace referencia a procedimiento alguno y, en segundo lugar, tampoco se habla de oír a la Entidad o Entidades locales afectadas, lo que, en nuestra opinión, debe ser objeto de crítica sobre todo si tenemos en cuenta los graves perjuicios que puede ocasionar a los particulares interesados en el establecimiento de empresas o actividades turísticas en dicha área, zona o localidad.”. Ídem, pág. 153.

El efecto de la declaración de *espacio turístico saturado* será la suspensión del otorgamiento de nuevas autorizaciones y permisos para ejercer actividades turísticas durante todo el tiempo en el que subsistan aquellas circunstancias que motivaron la declaración.

e) Comunidad de Madrid.

En esta Comunidad Autónoma las “áreas turísticas saturadas” son, junto con las “áreas de preferente uso turístico”, una de las dos *Áreas Especiales* reguladas en el artículo 40 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, *de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid*. La competencia general para la declaración de estas zonas corresponde al Gobierno autonómico mediante Decreto, a propuesta –únicamente– de la Consejería competente en materia turística y previo informe de las competentes en materia de ordenación del territorio y del Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados. Las “áreas turísticas saturadas” podrán comprender aquellas zonas, localidades y comarcas en las que, debido a su exceso de oferta o por razones de protección ambiental, resulte *desaconsejable* un aumento de su capacidad turística, tanto de alojamiento como de cualquier otro tipo. Como en el caso cántabro, la Ley madrileña fija las circunstancias en las que deberán ser declaradas las *áreas turísticas saturadas*, pero sin proporcionar criterio objetivo alguno para determinar con precisión cuándo tienen lugar éstas. Dicha declaración implicará la prohibición de instalar en estos espacios nuevas empresas o establecimientos turísticos¹¹⁸⁸.

¹¹⁸⁸ Por otra parte, el Decreto 159/2003, de 10 de julio, *de ordenación de los establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid* (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 173, de 23 de julio de 2003, págs. 5 y ss) permite a la Administración turística establecer *requisitos adicionales de calidad* para aquellos establecimientos de alojamiento hotelero ubicados en “áreas turísticas saturadas” que requieran una especial protección, por razones de exceso de oferta o de protección del medio ambiente (*Preámbulo* y art. 5.2).

f) Región de Murcia.

La regulación que hace de esta figura la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, *de Normas Reguladoras del Turismo de la Región de Murcia*, es la más parca de entre todas las previstas en las leyes autonómicas ordenadoras del turismo. Su artículo 52 se limita a atribuir competencia para declarar “áreas turísticas saturadas” –con carácter temporal– a la Administración Regional, remitiéndose al posterior desarrollo reglamentario de este artículo en todo lo referido a requisitos formales y materiales, criterios para su determinación, efectos..*etc.* Diez años después de la aprobación de la Ley murciana aún no se procedido a elaborar tal reglamento.

g) Navarra.

La Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, *de Turismo de Navarra*, difiere en el tratamiento de esta materia con respecto a la mayoría de leyes autonómicas de turismo. Conforme a su artículo 39 (*especial protección de los recursos turísticos*) la Administración de la Comunidad Foral podrá declarar –previo informe de los Municipios afectados– determinadas áreas como “saturadas” o “de especial densidad” con la finalidad expresa de proteger *de forma específica* su calidad y mantener sus recursos a lo largo del tiempo de manera sostenible¹¹⁸⁹. El efecto aparejado a esta declaración será, como en los casos anteriores, la limitación del desarrollo de las actividades turísticas en estas zonas con la finalidad de evitar perjuicios a los recursos turísticos o el acceso a los mismos sin las debidas garantías de calidad, pero con la novedad de que para ello la Ley navarra ordena la elaboración y

¹¹⁸⁹ Estas zonas deberán ser enumeradas en el *Plan Plurianual de Actuación* en materia turística que elaborará la Administración de la Comunidad Foral en colaboración con el Consejo Navarro de Turismo y demás agentes implicados en esta actividad (*vid.* art. 42.5 g) de la Ley navarra).

aprobación de un *plan de ordenación* de las actividades turísticas de la zona, algo inédito en otras regulaciones de este fenómeno.

Por otra parte, el Decreto Foral 76/1995, de 27 de marzo, que *regula los campamentos de turismo*¹¹⁹⁰, habilita a la Administración Foral para denegar, a propuesta del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, la implantación de nuevos campamentos de turismo cuando, desde la perspectiva del sector turístico, considere que el entorno territorial en que se pretende la ubicación se encuentra *saturado* de campamentos de turismo y no es conveniente la construcción de más campamentos (art. 16.4). También la propia noción de *zona saturada* es diferente en esta norma con respecto de las demás regulaciones autonómicas de este fenómeno. La razón es que mientras que por regla general la “saturación” de un espacio turístico se refiere a sus todos recursos turísticos con carácter general (o a alguno de ellos, sin especificar cuál)¹¹⁹¹, la presente norma sólo tienen en cuenta la saturación de la oferta de campamentos de turismo, sin atender a otros componentes de la oferta turística de la zona. En virtud de esta norma resulta indiferente la eventual saturación de otros componentes de la oferta turística del destino en cuestión (alojamientos hoteleros o extrahoteleros, recursos naturales, infraestructuras, servicios públicos...etc): se autorizará la construcción de campamentos de turismo hasta que la oferta de éstos alcance el nivel de *saturación*. Esto era así hasta el año 2003, momento en el que se aprueba la *Ley del Turismo de Navarra*. A partir de este momento –como se acaba de comprobar– la declaración de un área como *saturada* o *de especial densidad* permitirá limitar el desarrollo de las actividades turísticas en estas zonas, incluyendo los campamentos de turismo.

¹¹⁹⁰ *Boletín Oficial de Navarra* nº 50, de 19 de Abril de 1995, pág. 2490.

¹¹⁹¹ Así lo hace incluso el artículo 18 del Decreto cántabro 40/1993, de 9 de junio, *que establece la ordenación y clasificación de los campamentos de turismo*, y que habla de “saturación de la oferta turística”, pero sin especificar a que segmento concreto se refiere, por lo que debe entenderse como una referencia genérica a ésta.

h) La Rioja.

La regulación de este fenómeno por parte de la Ley riojana 2/2001, de 31 de mayo, *de Normas Regulatoras del Turismo*, es también extraordinariamente exigua y fragmentaria¹¹⁹². La figura de las “zonas turísticas saturadas” es concebida en esta norma como parte del contenido del *Plan General de Turismo de La Rioja*¹¹⁹³ (art. 25.2 f), al que corresponderá determinar tanto sus características como las *acciones correctoras* a adoptar en éstas, pero sin hacer mención alguna al sentido de estas características o en que consistirán tales acciones, como tampoco a las circunstancias y criterios objetivos para su determinación.

i) Cataluña.

Como en el caso riojano, la indicación de las “zonas turísticamente saturadas” o “sobreexplotadas” será parte del contenido obligatorio del *Plan de Turismo de Cataluña* (artículo 14 g) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, *de Turismo de Cataluña*). Pero en este caso la Ley catalana ni siquiera se remite a este instrumento de planificación turística para la regulación de las circunstancias, requisitos y criterios necesarios para la declaración de estas áreas, guardando el más absoluto silencio con respecto a tales extremos¹¹⁹⁴.

¹¹⁹² Tampoco el Decreto 111/2003, de 10 de octubre, *por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Normas Regulatoras del Turismo de La Rioja* (Boletín Oficial de La Rioja nº 127, de 14 de Octubre de 2006, págs. 4831 y ss.), aporta novedad alguna a esta regulación.

¹¹⁹³ La elaboración de este instrumento de planificación turística corresponderá al Gobierno de la Comunidad Autónoma a iniciativa de la Consejería competente en materia turística, en coordinación con las Entidades locales afectadas y previa audiencia del Consejo de Turismo de La Rioja (art. 25.1 de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, *de Normas Regulatoras del Turismo de La Rioja*).

¹¹⁹⁴ El *Plan Estratégico del Turismo de Cataluña* (2005-2010) no hace referencia alguna a estas zonas.

j) Andalucía.

El caso andaluz es único. La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, *de Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía*, no hace referencia alguna a estos instrumentos. Sin embargo, en su normativa de desarrollo sí que se mencionaban las *zonas saturadas*. En concreto, el artículo 3.3 c) del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, *de Municipios Turísticos*, señalaba como uno de los *elementos de valoración* para la declaración de Municipios Turísticos el que éstos contasen con un planeamiento urbanístico general vigente que previese “[...] *la cualificación de las infraestructuras y equipamientos urbanos, reforma interior y mejora urbana de zonas saturadas por el uso turístico residencial*.”. Por desgracia, esta referencia a las zonas turísticas saturadas desapareció con la reforma operada en esta norma por el Decreto 7/2006, de 21 de marzo¹¹⁹⁵, por lo que la normativa turística andaluza carece a día de hoy de esta interesante figura.

k) Galicia.

La Comunidad Autónoma gallega tampoco recoge la noción de *espacio saturado* en su legislación turística general, pero sí en su normativa reguladora de la oferta turística. Su Decreto 236/1985, de 24 de octubre, *de ordenación de los campamentos públicos de turismo*¹¹⁹⁶, exige para autorizar el establecimiento de un campamento de turismo en suelo no urbanizable el informe favorable de la Dirección General de Turismo y Tiempo Libre en el que conste que la demanda no está *saturada* por la infraestructura existente y que el emplazamiento previsto es

¹¹⁹⁵ El nuevo artículo 3 j) de esta norma se limita a señalar que para la declaración de Municipio Turístico se tendrá en cuenta “*La existencia de un planeamiento urbanístico que contemple las dotaciones de espacios libres y otras que cumplan las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística, referidas a la población de derecho y a la población turística asistida*.”.

¹¹⁹⁶ *Diario Oficial de Galicia* nº 221, de 19 de noviembre de 1993.

adecuado (art. 2.2). A esta norma puede hacerse la misma crítica que la hecha al Decreto Foral 76/1995 si se entendiese que el concepto de “infraestructura existente” hace referencia exclusivamente a los campamentos de turismo, con el agravante de que en esta Comunidad Autónoma no hay legislación general turística que venga a enmendar el *error*, como ocurría en la Comunidad Foral de Navarra. Sin embargo, y a falta de interpretación jurisprudencial o auténtica, resulta más acorde con el *espíritu* de las zonas saturadas considerar que se refiere a la oferta turística en su conjunto y no únicamente a un fragmento de ésta.

l) Comunidad Valenciana.

La Comunidad Valenciana no hace referencia alguna al concepto de zona saturada en su normativa ordenadora de la actividad turística, pero sí en la normativa que regula la concesión de ayudas económicas a este sector. El Decreto 9/2000, de 25 de Enero, *de concesión de ayudas en materia de turismo*¹¹⁹⁷, considera que deberán ser objeto de tales ayudas los proyectos de creación de nuevos establecimientos turísticos en *zonas no saturadas* o que reúnan especiales circunstancias de calidad y singularidad o supongan la aplicación de alta tecnología en el sector turístico. Sin embargo, y como viene siendo habitual, ni define lo que debe entenderse por “*zona saturada*” ni proporciona criterio alguno para que la Administración competente pueda determinarlo de manera objetiva, por lo que será inevitable emplear una vez más un alto grado de discrecionalidad administrativa para comprobar si los solicitantes de ayudas en

¹¹⁹⁷ *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* nº 3676, de 28 de enero de 2000, págs. 1428 y ss. También hace lo propio la Orden de 3 de Enero de 2006 *de concesión de ayudas por la Agencia Valenciana de Turismo para creación, modernización y mejora de la oferta turística de la Comunidad Valenciana* (*Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* nº 5180, de 19 de enero de 2006, págs. 2608 y ss; art. 15).

materia turística cumplen con los requisitos establecidos en esta norma.

m) Canarias.

El caso de canarias también es ciertamente peculiar. La normativa turística de esta Comunidad Autónoma no hace mención alguna al concepto de *zona saturada*. Sin embargo, su legislación en materia de ordenación del territorio sí que lo hace en relación a la actividad turística del archipiélago. En este sentido, el *Texto refundido en materia de ordenación del territorio de Canarias* incluye la posibilidad de prohibir el uso turístico en determinadas zonas por resultar incompatible con el principio de sostenibilidad o haber alcanzado ciertos niveles de saturación, a través de sus *Planes Insulares de Ordenación (PIO's)*¹¹⁹⁸; así como la posibilidad de establecer límites a la autorización de nuevas plazas turísticas¹¹⁹⁹. En tal sentido, la

¹¹⁹⁸ Dispone el artículo 18.5 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de Mayo, que aprueba el *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, que “Los Planes Insulares podrán establecer áreas del territorio insular en las que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos, por ser incompatibles con el principio de desarrollo sostenible o tener el carácter de zonas saturadas por exceder la oferta existente o la demanda previsible. También podrán establecer límites de ámbito insular a la autorización de nuevos alojamientos turísticos dentro de un modelo insular equilibrado. Asimismo, los Planes Insulares podrán contener previsiones suficientes para aquellas zonas turísticas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a. Tratarse de una zona o núcleo a rehabilitar, declarada de conformidad con los establecido en la legislación turística. b. Ser zona mixta, donde la presencia de edificaciones turísticas pueda producir, junto con otras residenciales o industriales, efectos que pongan en peligro la calidad turística de la zona. c. Ser zonas insuficientemente dotadas, por no corresponderse las infraestructuras, equipamientos y servicios con que cuenten con el número de camas turísticas.”.

¹¹⁹⁹ Con anterioridad a esta norma, el Decreto 63/1991, de 9 de Abril, que aprueba el *Plan Insular de Ordenación Insular de Lanzarote (Boletín Oficial de Canarias nº 80, 81 y 82, de 19 y 21 de Junio de 1991)* hacía referencia a la noción de espacio saturado, pero referido únicamente a las infraestructuras del transporte por carretera, al señalar que “El PIO propone racionalizar el sistema global de transporte de la isla, mejorando la oferta de transporte público, y actuando sobre el reparto modal, hoy muy desequilibrado hacia los vehículos de alquiler, lo que puede originar a corto plazo problemas de saturación del viario y de carácter medio-ambiental.” (art. 3.4.2.9). En este sentido, advierte el Anexo de la Ley 19/2003 (punto 2.3) que “Canarias ostenta actualmente el mayor índice de longitud viaria por superficie territorial de todas las islas de Europa, con 0,60 km/km², pero la saturación de las carreteras ha venido induciendo su ampliación, creando un círculo vicioso que responde al incremento constante de vehículos con el aumento continuado de carriles y vías que encauzan y atraen un mayor número de vehículos, en una espiral que resulta insostenible en un medio insular con escaso suelo disponible,

Directriz 26^a de las *Directrices de Ordenación del Turismo* (DOT's) para Canarias, aprobadas por la Ley 19/2003, de 14 de Abril, *por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, dispone que el planeamiento insular deberá declarar “agotada” la capacidad de aquellos destinos turísticos en los que así se dedujera del análisis de sus elementos (*vid.* Directriz 25^a, citada *supra*). Esta declaración, que podrá afectar a zonas o núcleos concretos de una isla o a su totalidad, tendrá como principal efecto la *congelación* del número de plazas turísticas y residenciales (dentro de las *zonas turísticas*), salvo expresa previsión en contrario debidamente justificada del *Plan Insular de Ordenación*¹²⁰⁰.

Por otra parte, el programa de renovación edificatoria y rehabilitación urbana concebido en esta Ley también tiene muy presente la idea de *zona turísticamente saturada* a la hora de reubicar la oferta alojativa insular, tal y como señala su Directriz 122^a: “[...] 2. *El criterio de la renovación [de la oferta alojativa turística] se basará en el mantenimiento de la capacidad alojativa como derecho de los propietarios, la posibilidad de su traslado parcial cuando no fuera urbanísticamente posible desarrollar en la ubicación original el incremento de edificabilidad requerido por el nuevo producto renovado, y el fomento, mediante el incremento de la capacidad, de los traslados de plazas alojativas fuera de áreas saturadas. [...]*”. Esta norma trata de descongestionar las zonas turísticas saturadas mediante el traslado de parte de su oferta alojativa a otros emplazamientos sin problemas de este tipo.

máxime cuando las infraestructuras resultan cada vez más complejas y con un mayor potencial de impacto sobre el territorio.”

¹²⁰⁰ La Directriz 26^a reitera esta misma idea al señalar en su número 4 que “*Conforme a lo dispuesto en el artículo 18.5 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, el planeamiento insular podrá establecer igualmente áreas del territorio insular en las que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos por tener el carácter de zonas saturadas, al exceder la oferta existente de la demanda previsible.”*

C. Análisis crítico y conexión con los Municipios Turísticos.

La declaración de zona saturada puede ser un instrumento jurídico de extraordinaria utilidad si se emplea bien. A través de la declaración de zonas saturadas es posible frenar el deterioro de los recursos turísticos debido a su sobreexplotación, permitiendo a los destinos turísticos mantener un nivel de calidad que haga posible sustentar su capacidad de atracción turística a través del tiempo. A lo largo de este epígrafe se han analizado sus principales carencias y defectos: regulación normativa carente de criterios lo suficientemente claros como para que la discrecionalidad administrativa quede reducida al mínimo en su declaración y fuerte contestación social en ciertas situaciones. Por esta razón es imprescindible que a la hora de declarar un espacio como *turísticamente saturado* se realicen –y esto es algo obvio– todos los estudios y análisis que sean necesarios para determinar con el mayor grado de seguridad posible tal extremo. Además, para que la declaración de zona turística saturada se mantenga a lo largo del tiempo y no sea burlada por las autoridades locales es así mismo imprescindible informar adecuadamente tanto a los sectores económicos implicados como a la ciudadanía en general de la necesidad de adoptar esta medida para la supervivencia de los recursos turísticos, explicándoles de un modo que puedan entender fácilmente que la declaración de zona turística saturada es un sacrificio necesario para no agotar dichos recursos y mantener un grado admisible de calidad en su oferta turística, siendo un mal menor en comparación con los que generará en el medio y largo plazo un crecimiento incontrolado de la actividad turística en dichos espacios. Para ello sería extraordinariamente positivo el entendimiento previo entre la Administración pública encargada de la declaración y la Administración pública de la zona objeto de ésta.

La declaración de zona turística es, como se ha comprobado, un instrumento muy útil para detener el deterioro de los destinos turísticos consolidados. Sin embargo, carece en principio de virtualidad alguna a la hora de reparar el daño causado hasta el

momento de la declaración. Ésta puede frenar el daño generado, pero necesita de otros instrumentos para que el destino turístico recupere su potencial turístico original. Para ello podrán utilizarse numerosos instrumentos proporcionados en su mayoría por la normativa urbanística y ordenadora del territorio: planes de reforma interior, programas de recualificación de la oferta turística, actuaciones de *esponjamiento urbanístico*, desclasificación y recategorización del suelo urbanizable, control restrictivo de la producción de suelo turístico y de la densidad de edificación, programas de recuperación de zonas libres y espacios naturales...*etc.* Por esta razón no puede perderse de vista que la finalidad esencial de la declaración de *zonas turísticas saturadas* es frenar el deterioro generado por la actividad turística, y que para su reparación será imprescindible acudir a otros mecanismos jurídicos.

La declaración de zonas turísticas saturadas es en principio totalmente independiente de la declaración de Municipios Turísticos, pudiendo reunirse ambas en un mismo destino turístico sin ningún problema. Aunque, como se ha comprobado *supra*, la declaración como área turísticamente saturada sea en algunas normas autonómicas un *elemento de valoración* para la declaración de Municipios Turísticos, no constituye ni un requisito necesario ni un obstáculo para la declaración de éstos. Sin embargo, y a pesar de la absoluta independencia que existe actualmente entre ambas figuras, sí que es cierto que la declaración de zona turística saturada puede ser un complemento adecuado a la de Municipio Turístico en ciertos casos, ya que ésta tiene como principal efecto el conseguir recursos económicos extraordinarios para la financiación de los servicios públicos con repercusión en el sector turístico, manteniendo un grado adecuado de calidad en éstos, pero carece de potencialidad para frenar el desarrollo de los destinos turísticos por encima de su *capacidad de acogida*, lo que acarrea fundamentalmente dos consecuencias adversas: el deterioro de la experiencia turística global y el aumento de la presión sobre los servicios públicos existentes, lo que conduce inevitablemente a la necesidad de más recursos

económicos para su financiación¹²⁰¹. En estos casos es imprescindible utilizar de forma complementaria ambos instrumentos, cumpliendo de manera escrupulosa los requisitos exigidos para cada uno de ellos y evitando caer en la tentación de declarar un Municipio Turístico como *zona saturada* con el mero objetivo de *congelar* indefinidamente la cuantía de las transferencias económicas a su favor (ya que, por regla general, la Administración encargada de la declaración de zonas turísticamente saturadas coincide con la obligada a auxiliar económicamente a los Municipios Turísticos: la Administración autonómica).

¹²⁰¹ Y viceversa, la declaración de una zona como *turísticamente saturada* podrá detener el deterioro del destino turístico y evitar su crecimiento descontrolado e indefinido, pero no posee capacidad alguna para solucionar los graves problemas de financiación y planificación de los Municipios Turísticos.

V. LA FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS.

*A. La autonomía financiera de las Entidades locales*¹²⁰².

a) La autonomía financiera de los Entes locales en la “Carta Europea de Autonomía Local”.

La “Carta Europea de la Autonomía Local”, de 15 de octubre de 1985 (ratificada el 20 de enero de 1988), se refiere a la autonomía financiera de las Entidades locales en su artículo noveno. En los tres primeros apartados de los ocho de los que consta este artículo, la Carta estipula que las Entidades locales tendrán derecho, en el marco de la política económica de sus respectivos Estados, a gozar de recursos propios *suficientes* de los que disponer libremente en el ejercicio de sus competencias (apartado 1º), que en todo caso deberán ser *proporcionales* a las competencias locales previstas por la Constitución o por la Ley (apartado 2º). El apartado 3º rebaja en cierto modo la exigencia

¹²⁰² Sobre la autonomía financiera de los Entes locales *vid.*, además de las obras citadas, ALARCÓN GARCÍA, G., *La autonomía financiera y el presupuesto general de los Municipios*, Tesis doctoral, Universidad de Murcia, 1994; CARRETERO PÉREZ, A. “Autonomía local y sistema financiero de las Corporaciones Locales”, en *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, VVAA, Vol. I, Dirección General de lo Contencioso del Estado/Instituto de Estudios Fiscales, 1985; FERREIRO LAPATZA, J. J., “Constitución y Haciendas locales”, en la *Revista Jurídica de Cataluña*, nº 4, 1984; “El marco constitucional de las Haciendas locales”, en *Manual de Derecho tributario local*, FERREIRO LAPATZA, J. J. y SIMÓN ACOSTA, E., Escuela de Administración Pública de Cataluña, 1987; y “Principios generales de la Hacienda local y competencias de las Comunidades Autónomas”, en la revista *Palau 14*, nº 7, 1989; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., “Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones Locales según la Constitución Española”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* (REALA), nº 229, 1986; LASARTE ÁLVAREZ, J., “Hacienda Local: ¿Autonomía o suficiencia?”, en la *Revista de las Cortes Generales* (RCG), nº 12, 1987, págs. 161 y ss; LOZANO SERRANO, C., “La autonomía municipal en materia de gastos: tendencias del ordenamiento”, en la revista *Presupuesto y Gasto Público*, nº 12, 1982, págs. 119 y ss; y “La Hacienda municipal en la Constitución”, en la revista *Hacienda Pública Española* (HPE), nº 60, 1979, págs. 115 y ss., MICHELI, G. A., “Autonomía e finanza degli enti locali” en *Atti del XIII Convengo di studi di Scienza dell’Amministrazione*, 1969; RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., “Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* (REALA), nº 259, 1993, págs. 499 y ss.; RUÍZ GARCÍA, J. R., “Algunas consideraciones sobre autonomía tributaria local”, en la *Revista Española de Derecho Financiero* (REDF), nº 46, 1985, pág. 231 y ss.; SIMÓN ACOSTA, E., “El principio de suficiencia de la Hacienda Local”, en *Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales*, VVAA, Instituto de Estudios Financieros, 1982, págs. 473 a 497;

del apartado 1º, señalando que al menos una parte de los recursos financieros de las Entidades locales deberán provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites fijados legalmente, por lo que admite la posibilidad de que parte de la financiación de los Entes locales provenga de recursos de otras Administraciones públicas. Estos tres apartados del artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local fueron considerados como “*básicos*” por el Estado español al suscribir este documento, por lo que serán considerados de obligado cumplimiento en España, cuya normativa básica sobre Haciendas locales deberá recoger obligatoriamente dicha concepción de la autonomía financiera local. Como consecuencia del carácter obligatorio de estos tres principios esenciales de la autonomía financiera de las Entidades locales, surgirá responsabilidad internacional en caso de incumplimiento o contravención por parte del legislador español.

Los restantes apartados del artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local contienen estipulaciones específicas sobre aspectos muy concretos de este esquema financiero. Así, la Carta considera conveniente que los sistemas de financiación sobre los que descansan los recursos de las Entidades locales sean de una naturaleza lo suficientemente *diversificada* y *evolutiva* como para permitirles continuar en la práctica –y en la medida de lo posible– la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias (apartado 4º). Las Entidades locales financieramente más débiles deberán ser *protegidas*, articulando procedimientos de compensación financiera u otras medidas equivalentes destinadas a la corrección del reparto desigual de las fuentes potenciales de financiación y de las cargas vinculadas a éstas (mecanismos y medidas que en ningún caso podrán reducir la *libertad de opción* de las Entidades locales en su ámbito de competencia) (apartado 5º). En cualquier caso, las Entidades locales deberán ser consultadas (mediante *formas apropiadas*) sobre las modalidades de adjudicación de los recursos redistribuidos de los que sean beneficiarias (apartado 6º). El apartado 7º es también de gran interés para el presente estudio, ya que dispone que, en la medida

de lo posible, las subvenciones concedidas a favor de las Entidades locales no deberán ser destinadas a la financiación de proyectos específicos¹²⁰³. Tampoco deberán causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales en su ámbito de competencias. Por último, y con el fin de financiar sus gastos de inversión, la Carta establece que los Entes locales deberán tener acceso a los mercados nacionales de capitales, de conformidad con la Ley (apartado 8º).

COLLADO YURRITA y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ¹²⁰⁴ sistematizaron este artículo de la Carta Europea de la Autonomía Local extrayendo una serie de *principios* de cada uno de sus apartados, principios que deberán servir obligatoriamente de inspiración al ordenamiento jurídico interno de los Estados firmantes:

- a) Suficiencia y adecuación a las exigencias del gasto local;
- b) Autonomía para el gasto y para el ingreso (en este último, al menos, para la fijación del tipo impositivo);
- c) Diversidad y flexibilidad de las fuentes de los recursos financieros;
- d) Compensación equilibradora de las Entidades locales financieramente más débiles;

¹²⁰³ En relación a esta exigencia advierte RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ que “*En el ámbito autonómico, debe destacarse no sólo la necesidad de una mayor transferencia de competencia y de recursos financieros a las Entidades locales, sino también el cumplimiento del principio del carácter predominantemente no finalista de las transferencias y subvenciones de otras Administraciones públicas, exigido por el artículo 9.7 de la Carta Europea de la Autonomía Local, que si bien es respetado escrupulosamente por el Estado, no puede decirse lo mismo de todas las Comunidades Autónomas.*”. En este sentido, “*La generalización de fondos municipales no finalistas en todas las Comunidades Autónomas, constituidos esencialmente por un porcentaje suficiente de sus ingresos impositivos, deviene una verdadera exigencia del «Pacto Local», dando también cumplimiento a la exigencia contenida en el artículo 142 de nuestra Constitución.*”. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Estudios sobre la Constitución*, La Ley, 2002, págs. 170 y 171.

¹²⁰⁴ COLLADO YURRITA, M. A. y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., *La nueva Hacienda Local española*, Civitas, 1990, págs. 26 y ss.

e) Derecho a ser consultadas en relación a los procedimientos de compensación financiera y a las medidas de adjudicación de los recursos redistribuidos;

f) Predilección por las subvenciones incondicionadas como medidas respetuosas con la autonomía local;

g) Libertad de acceso al mercado nacional de capitales con el objetivo de concertar operaciones de crédito para la financiación de sus gastos de inversión.

Ya se comprobó al analizar los aspectos generales de la Carta Europea de la Autonomía Local como su contenido obliga tanto a la Constitución Española (su aprobación requirió la autorización previa de las Cortes Generales, al ser un Tratado internacional de carácter político y que, además, recaía sobre materias objeto de reserva de Ley formal; art. 94.1 *a)* y *e)* CE) como a la normativa básica sobre régimen local y a la normativa autonómica de desarrollo, ya que este documento pasó a formar parte del ordenamiento jurídico interno tras su publicación oficial en España, siendo imprescindible para su denuncia cumplir con el mismo procedimiento utilizado para su aprobación (art. 96. CE). Los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local gozarán por lo tanto de fuerza de Ley (se consideran “*normas estatales internacionales*”), y condicionarán la normativa estatal sobre autonomía financiera –básicamente LRBRL y TRLHL–, así como la normativa autonómica de desarrollo.

b) La autonomía financiera de los Entes locales en la Constitución Española.

El artículo 142 CE es el precepto constitucional encargado de consagrar la llamada “autonomía financiera” de las Entidades locales. Señala este precepto que “*Las Haciendas locales deberán*

disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Por *autonomía financiera* deberá entenderse la potestad para organizar un sistema de recursos propios y decidir el destino de los obtenidos, es decir, la capacidad para establecer un sistema de ingresos y la potestad para gastarlos¹²⁰⁵, cumpliendo de esta forma con el principio doctrinal de *corresponsabilidad fiscal*¹²⁰⁶. Así lo reconoce la *Exposición de Motivos* de la anterior Ley de Haciendas Locales de 1988 (*Punto II*), para la que “*El Principio de Autonomía, referido al ámbito de la actividad financiera local, se traduce en la capacidad de las Entidades Locales para gobernar sus respectivas haciendas. Esta capacidad implica algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local involucrando a las propias corporaciones en el proceso de obtención y empleo de sus recursos financieros y permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto [...]. Además, y como consecuencia de lo expuesto, el artículo 142 CE también es el precepto que sirve de base para la regulación de las denominadas Haciendas locales, que no son sino el conjunto de*

¹²⁰⁵ TEJERIZO LÓPEZ, J. M., “Comentario al artículo 142 CE. Las Haciendas locales”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.) et al., Tomo X, Cortes Generales/Edersa, 1998, pág. 544.

¹²⁰⁶ Este principio implica la necesidad de que los Entes públicos territoriales cuenten con una lógica correspondencia (de ahí lo de *corresponsabilidad* o *corresponsabilización*) entre sus ingresos tributarios autónomos y el volumen de sus necesidades, para así poder adecuar la financiación de los bienes y servicios públicos de su competencia al esfuerzo fiscal y las preferencias de los ciudadanos. LINARES MARTÍN DE ROSALES, J., “Corresponsabilidad fiscal en la financiación de las Comunidades Autónomas”, en *Cuadernos Aragoneses de Economía*, nº 1, 1993, pág. 57. Sobre este principio *vid.*, entre otros, PÉREZ GARCÍA, F., “Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional”, en *Papeles de Economía Española*, nº 83, 2000, págs. 100 y ss.; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A., *La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi, 1997; y “Corresponsabilidad fiscal y Hacienda municipal”, en la *Revista de Hacienda Local*, nº 77, 1996, págs. 313 y ss; CASTELLS OLIVERA, A., “Corresponsabilidad fiscal: revisión de algunos problemas”, en *Cuadernos Aragoneses de Economía*, nº 1, 1993, pág. 32 y ss.; HIERRO RECIO, L. A., y ATIENZA MORENO, P., “¿Hasta dónde la corresponsabilidad fiscal en el sistema español de financiación autonómica de régimen común? Un ejercicio de comparación con el caso canadiense”, en la *Revista de Estudios Regionales*, nº 74, 2005, págs. 43 y ss.; o SUÁREZ PANDIELLO, J., “La corresponsabilidad fiscal en las Entidades locales”, en *Papeles de Economía Española*, nº 83, 2000, pág. 208 y ss.; y “Financiación local y corresponsabilidad fiscal local ¿Ganamos con el nuevo modelo?”, en la *Revista de Estudios Regionales*, nº 66, 2003, págs. 115 y ss.

recursos económicos y financieros con los que cuentan las Entidades locales¹²⁰⁷ (*vid.* art. 2.1 TRLHL).

La autonomía financiera es parte integrante de la autonomía política y administrativa de los Entes locales (arts. 137, 140 y 141 CE) y, al mismo tiempo, un requisito de eficacia indispensable para esta última, dotándola de contenido concreto. Sin autonomía política y administrativa no es posible la existencia de autonomía financiera, pero sin esta última la autonomía política y administrativa no es tal, ya que sin recursos *propios* no es posible una autonomía real. Así lo reconoce la doctrina jurídica, entre la que se puede citar como opinión cualificada al profesor ENTRENA CUESTA¹²⁰⁸, que advierte en este sentido que “*De nada serviría, en efecto, la consagración de dichos principios [principios constitucionales de autonomía local y descentralización administrativa] si las Haciendas locales no fuesen autosuficientes para alcanzar sus fines. Pues, o habría que renunciar a ejercitar las funciones de su competencia, con lo que la descentralización y la autonomía se volverían, en definitiva, en contra de los ciudadanos, que carecerían de los servicios necesarios, o habrán de acudir a la ayuda de otros entes, por la vía de la subvención: con lo que, si bien se mejoraría la prestación de los servicios, se produciría una erosión de los principios de referencia, al posibilitarse, mediante aquéllas, una penetración del sujeto subvencionante en la gestión de la Corporación subvencionada.*”.

¹²⁰⁷ En este sentido, señala CASANA MERINO que “*La autonomía financiera de los entes locales hace referencia a la posibilidad que tienen éstos de organizarse de forma autónoma tanto en la obtención de ingresos, como en la distribución del gasto a través del correspondiente presupuesto. El ejercicio de la autonomía financiera, en su vertiente de ingreso y de gasto, da origen a una función financiera local, disciplinada por un conjunto de normas que permiten hablar de un ordenamiento financiero local, y que constituye una de las acepciones del término Hacienda local.*”. CASANA MERINO, F., “Comentario al Título VIII. Haciendas Locales. Artículo 105”, en *Comentario a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*, REBOLLO PUIG, M. (*Dir.*), IZQUIERDO CARRASCO, M. (*Coord.*) et al, Tomo III (Artículos 89 a 120 bis), Tirant Lo Blanch, 2007, pág. 2910.

¹²⁰⁸ ENTRENA CUESTA, R., “Comentario al art. 142 CE”, en *Comentarios a la Constitución*, GARRIDO FALLA, F. (*Dir.*) et al, 3ª Ed., Thomson/Civitas, 2001, pág. 2460.

Este principio constitucional, que carece de precedentes históricos en el Derecho español¹²⁰⁹ y de preceptos análogos en el Derecho comparado, contiene *tres afirmaciones esenciales*: los recursos de las Entidades locales deben ser “suficientes”, tal *suficiencia* estará en todo momento vinculada a las funciones que la Ley atribuya a las Corporaciones locales, y los medios con los que contarán las Entidades locales para ejercer tales funciones serán, fundamentalmente, sus propios tributos y la participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas. El artículo 142 CE consta por lo tanto de dos partes¹²¹⁰: la primera proclama el *principio de autosuficiencia financiera*, y, la segunda, establece los medios con los que contarán las Entidades locales para lograr dicha autosuficiencia. Como se ha podido comprobar, la Constitución no establece una lista cerrada de los posibles recursos de las Haciendas locales (tampoco distingue entre recursos de los Municipios y de las Diputaciones provinciales). Únicamente señala que éstos estarán constituidos “fundamentalmente” por sus tributos propios y la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas, pero no cierra la puerta a otras posibles fuentes de financiación¹²¹¹. En este sentido, el hecho de que no se aluda expresamente a las *subvenciones* entre los recursos con que contarán las Entidades locales no quiere decir que éstas estén excluidas¹²¹², aunque sí que esta modalidad de ingreso deberá ser utilizada en cualquier caso de forma secundaria y excepcional, como medio de proteger la autonomía de la Corporación que la reciba (ya que este medio de financiación local tiende a anteponer la *suficiencia* financiera a la *autonomía*) o, en todo caso, instrumentando un sistema de otorgamiento de subvenciones que asegure el respeto a la autonomía local¹²¹³.

¹²⁰⁹ Vid. arts. 322, 323 y 335 de la Constitución Española de 1812. Más ejemplos (muchos de ellos desfasados al haber variado esencialmente el ordenamiento jurídico de los países de referencia) en GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., “Reflexiones sobre la autonomía...*Op.cit.*, págs. 97 y ss.

¹²¹⁰ ENTRENA CUESTA, R., “Comentario al art. 142...*Op.cit.*, pág. 2459.

¹²¹¹ OSORIO, L., “Comentario al artículo 142 CE”, en *Comentario a la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, JIMÉNEZ-BLANCO, A., MAYOR, P., OSORIO, L. y JIMÉNEZ-BLANCO, G., Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, pág. 770.

¹²¹² El Tribunal Constitucional ha admitido las subvenciones como medio de financiación de las Entidades locales en, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 96/1990, de 27 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre; o 331/1993, de 12 de noviembre.

¹²¹³ ENTRENA CUESTA, R., “Comentario al art. 142...*Op.cit.*, págs. 2460 y 2461.

Por lo que respecta a la capacidad de gasto de las Entidades locales, la Constitución es aún más parca si cabe que en relación a los ingresos locales. La única mención que hace la Constitución de manera específica sobre gastos de las Entidades locales está en el artículo 142 CE, al señalar que el destino de los ingresos locales será el desempeño de las funciones atribuidas a éstas por ley. Como es sabido, la Constitución Española, a diferencia de lo que ocurre con el Estado y las Comunidades Autónomas, no establece un listado de funciones y competencias de titularidad local, por lo que su establecimiento será tarea del legislador ordinario. También estará reservada a la Ley la regulación del gasto de las Administraciones públicas, incluidas las Entidades locales, como establece el artículo 133.4 CE, por lo que corresponderá al legislador –estatal y autonómico– fijar tanto las funciones y competencias propias de las Entidades locales como los requisitos y condiciones del gasto imprescindibles para su cumplimiento.

La valoración que hace la doctrina de este precepto es generalmente positiva, aunque con abundantes críticas sobre algunos aspectos puntuales. Como ejemplo de este sentir mayoritario puede citarse la opinión del profesor TEJERIZO LÓPEZ¹²¹⁴, quien critica del artículo 142 CE su enorme ambigüedad, habiendo sido deseable, a juicio su juicio, una regulación más detallada o, al menos, de una mayor precisión en sus dictados (a imagen, por ejemplo, del listado de recursos que recoge el artículo 157.1 CE para las Comunidades Autónomas). Para este autor la Constitución Española, más que imponer o siquiera sugerir un sistema determinado de ingresos locales, se habría limitado a constatar la desaparición de una *Hacienda patrimonial* y su sustitución por una *Hacienda fiscal*, erigida sobre ingresos de naturaleza tributaria. Sin embargo, esto no quiere decir que hayan de desaparecer los ingresos patrimoniales

¹²¹⁴ TEJERIZO LÓPEZ, J. M., “Comentario al artículo 142...*Op.cit.*, págs. 542 y 563 y ss. Por otro lado, este precepto “[...] a pesar de su brevedad e indefinición, o precisamente por ello, [...] ha dado lugar a un número considerable de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, algunas veces de difícil conciliación entre sí, lo que ha terminado por consolidar al menos un esbozo de ordenamiento de las Haciendas Locales.”.

o que estos deban estar necesariamente en una situación de subordinación cuantitativa con respecto a los ingresos tributarios, ya que la Constitución se limita en todo caso a dar cobertura legal a lo que es moneda corriente en la Haciendas locales, pero sin vetar ninguna modalidad específica de recurso económico en el ámbito local. A pesar de todo, esta falta de concreción del sistema financiero local en sede constitucional va a tener consecuencias fundamentalmente *positivas*, ya que permitirá al legislador ordinario adaptarse en cualquier momento a las situaciones cambiantes no sólo de la economía general sino de las situaciones concretas que puedan afectar a algún Ente local en particular¹²¹⁵.

c) La autonomía financiera de los Entes locales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El principio de autonomía financiera, a diferencia de lo que ocurre con el principio de suficiencia, no se encuentra reconocido de forma expresa en la Constitución, tal y como recuerdan las Sentencias del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre, y 221/1992, de 11 de diciembre. Para un correcto análisis de la autonomía financiera de las Administraciones públicas (en este caso las Entidades locales) debe partirse de una premisa fundamental: este principio no es, especialmente en la vertiente de potestad de gasto, un título competencial que pueda alterar el reparto fijado en la Constitución y en las leyes, sino que debe considerarse en cualquier caso como un mero *acto de ejecución* de competencias materiales (Sentencia del Tribunal

¹²¹⁵ A una conclusión muy similar llegaría también CAYÓN GALIARDO casi veinte años antes. Para este autor “[...] la suficiencia financiera se ha instrumentado técnicamente en el reconocimiento y protección, mediante la técnica de las garantías institucionales, de una potestad financiera con fundamento y límites en la constitución y en las leyes, de manera que, siendo su contenido indisponible para el legislador, sea adaptable a las circunstancias y al papel que hayan de jugar, en cada momento, las Haciendas Locales respecto de la Hacienda General.”. CAYÓN GALIARDO, A., “Comentario al artículo 142”, en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.) et al, Tomo X (Artículos 128 a 142), Editorial Revista de Derecho Privado/EDERSA, 1985, pág. 583.

Constitucional 14/1989, de 26 de enero, referida a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas). La autonomía financiera es, además, un poder *limitado*, ya que “[...] *autonomía no es soberanía –y aun este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2º de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la “gestión de sus respectivos intereses”, lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el poder respectivo. [...] poder [...] [que] se ejerce [...] en el marco del ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución [...]”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero).

La regulación básica de la autonomía financiera local incumbe al Estado en base a los artículos 149.1.14^a (Hacienda general) y 149.1.18^a (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas) de la Constitución, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo de la legislación básica estatal, cuando así lo prevean sus Estatutos de Autonomía y no afecte a las materias reservadas de forma exclusiva al Estado (art. 149.3 CE). Así lo recuerda la Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, advirtiendo en este sentido que si la regulación estatal de las Haciendas locales hubiesen de “[...] *introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de tal modo que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria [autonómica] para dictar las normas de detalle.*” (Vid. también la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990, de 4 de octubre)¹²¹⁶.

¹²¹⁶ Esta es la opinión generalizada en la doctrina actual. Así, por ejemplo, MARTÍN FERNÁNDEZ opina que del análisis del TRLHL (y, en especial, de su artículo primero) puede deducirse el contenido de las competencias estatal y autonómica en materia de Haciendas locales: “*En primer lugar, la totalidad de la regulación del sistema tributario local corresponde, en exclusiva, al Estado, reclamándose como título competencial el art. 133 de la CE. En segundo lugar, también corresponde al Estado, en exclusiva, la*

El Tribunal Constitucional entiende que el artículo 142 CE exige que los recursos de los que disponen las Entidades locales deben ser *suficientes* para el desempeño de sus funciones atribuidas legalmente, pero no necesariamente *propios*, lo que posibilita la financiación de las Entidades locales mediante recursos de otras Administraciones públicas, como el Estado y las Comunidades Autónomas. Así lo reconoce el propio artículo 142 CE al señalar que, además de los tributos propios, las Entidades locales *participarán* en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Entre los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que establecieron esta interpretación de la autonomía financiera de los Entes locales pueden citarse, entre otras, las Sentencias 4/1981, de 2 de febrero, 6/1983, de 4 de febrero, 179/1985, de 19 de diciembre, 96/1990, de 24 de mayo, o 4/1991, de 2 de febrero. Esta última resulta muy clara al respecto, al advertir que *“La constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios –patrimoniales y tributarios– suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes pero no que hayan de ser en su totalidad propios. Así lo expresa con toda claridad el artículo 142 de la Constitución al decir que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la*

regulación de la participación de las Entidades locales en los tributos del Estado, de conformidad con el artículo 142 de la CE. En tercer lugar, el resto de preceptos constituyen sólo las bases del régimen jurídico financiero de las Administración local, de manera que es posible que sean desarrolladas por aquellas CCAA que tengan atribuida dicha competencia a través de su Estatuto. Por último, todo lo anterior debe interpretarse sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado para regular la Hacienda General, de conformidad con el artículo 149.1.14ª de la CE.” MARTÍN FERNÁNDEZ, F. J., “Comentario al artículo 106”, en *Comentario a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*, REBOLLO PUIG, M. (Dir.), IZQUIERDO CARRASCO, M. (Coord.) et al, Tomo III (Artículos 89 a 120 bis), Tirant Lo Blanch, 2007, pág. 2928. Vid. el artículo 1.1 del TRLHL, que señala que *“Tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, los preceptos contenidos en esta Ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la Constitución.”* Este artículo fue declarado plenamente constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 223/1999, de 16 de diciembre.

participación en los del Estado y Comunidades Autónomas.”. Sin embargo, poco o nada señala el Tribunal Constitucional acerca del significado concreto del concepto de “*suficiencia financiera*”, quedando esta labor en manos de la doctrina jurídica. Tampoco establece –como se vio– ningún sistema específico de ingresos para las Entidades locales, limitándose a señalar que éste deberá estar constituido “*fundamentalmente*” por sus tributos propios y la participación en los tributos estatales y autonómicos, pero sin excluir otras posibles fuentes de financiación (Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre).

Entre las formas de financiación “externa” de las Entidades locales, la participación de éstas en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas es percibida por el Tribunal Constitucional como un *elemento básico* de la autonomía financiera local, que garantizará el funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda General. Así lo reconoce expresamente su Sentencia 331/1993, de 12 de noviembre, para la que “*La participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado prevista en el artículo 142 CE constituye una de las fuentes de financiación constitucionalmente posibles, a través de la cual se pretende dotar al conjunto de Entes locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente les han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida (arts. 137, 140 y 141 CE). Es justamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, en cuanto garantía de su autonomía, lo que convierte a aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda General. Y, en consecuencia, lo que la constituye en elemento básico de ésta.*”. Por esta razón, el Tribunal Constitucional considera en esta misma Sentencia que corresponde al legislador estatal dar efectividad a los principios de suficiencia financiera de las Entidades locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio interterritorial (art. 138 CE), por lo que le corresponderá el

señalamiento de los criterios para el reparto de la participación en los ingresos estatales¹²¹⁷.

Este complejo sistema de financiación de las Entidades locales, en el que coexisten recursos propios de los Entes locales con recursos provenientes de otras Administraciones públicas, junto con el carácter limitado de la autonomía financiera local, justificarán a juicio del Tribunal Constitucional la existencia de *controles de legalidad*, tanto en lo que se refiere a la obtención y gestión de los ingresos de carácter propio, como en relación a la utilización de recursos económicos provenientes de otras fuentes (Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero). Es la llamada “*tutela financiera*”, que conforme al Tribunal Constitucional tiene como objetivo la salvaguarda del *principio de unidad y de supremacía del interés de la nación*, y que justificará controles específicos en aquellos casos en los que el ejercicio de las competencias locales incida sobre intereses generales concurrentes de otras Administraciones públicas. Tales controles de legalidad suponen la refutación de aquellas teorías que consideran que la autonomía local habilita a cada Ayuntamiento para disponer con total libertad de los recursos provenientes de otras Administraciones públicas¹²¹⁸ (como la participación en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas). A pesar de ello, estos controles deberán respetar escrupulosamente la autonomía local, sin que en ningún caso sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia quasi-jerárquica con respecto a la Administración estatal o autonómica, ni supongan la privación de alguna de las potestades decisorias que configuran el principio de autonomía local (*vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1981, de 28 de julio), limitándose por regla general a cuestiones de legalidad (aunque de forma excepcional podrán entrar a valorar cuestiones de oportunidad cuando así lo exigiese la fijación de competencias *compartidas*) (Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero).

¹²¹⁷ *Vid.* en el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1990, de 24 de mayo.

¹²¹⁸ OSORIO, L., “Comentario al artículo 142 CE...*Op.cit.*, pág. 769.

Los *titulares* de la tutela financiera serán el Estado y las Comunidades Autónomas. La competencia del Estado para ejercer el control de la autonomía financiera local se justificaría con base en el artículo 149.1.11^a (bases de la ordenación del crédito), 13^a (bases y coordinación de la actividad de la planificación general de la actividad económica), 14^a (Hacienda general) y 18^a (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas) CE¹²¹⁹. Por su parte, la competencia de las Comunidades Autónomas estará fundamentada en el artículo 148.1.2^a CE, que atribuye a éstas con carácter general “[...] *las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.*” (Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1983, de 28 de junio). Al Estado le corresponderá regular las *bases* de este control (TRLHL, fundamentalmente) y a las Comunidades Autónomas su desarrollo y la fijación, en su caso, de medidas específicas de tutela (Sentencia del Tribunal Constitucional 31/1981, de 28 de julio, entre otras). Pero el Tribunal Constitucional también acepta que este control se lleve a cabo utilizando técnicas de *coordinación administrativa* (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de noviembre). Ejemplos de esta técnica pueden encontrarse en los artículos 9.2 y 3 TRLHL y 6.3 LOFCA¹²²⁰. Otras formas de tutelar la autonomía financiera de las Entidades locales¹²²¹ consistirán en la imposición de determinadas reglas de gestión, la obligatoriedad de obtener permisos y autorizaciones para que éstas lleven a cabo ciertas actividades con trascendencia para su sistema de ingresos, el control financiero (a través del Tribunal de Cuentas y órganos autonómicos de análoga

¹²¹⁹ Sentencias del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero; 57/1983, de 28 de junio; 179/1985, de 19 de diciembre; 214/1989, de 21 de noviembre; 13/1992, de 6 de febrero; o 331/1993, de 12 de noviembre.

¹²²⁰ Señala este último precepto que “3. *Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro.*”

¹²²¹ Vid. TEJERIZO LÓPEZ, J. M., “Comentario al artículo 142...*Op.cit.*, págs. 550 y ss.

naturaleza¹²²²) o la posibilidad de reaccionar ante determinadas decisiones adoptadas en esta materia por las Entidades locales (arts. 63 y ss LRBRL).

Las Entidades locales están investidas asimismo de la potestad para aprobar sus propios presupuestos. Así lo reconoce expresamente el Tribunal Constitucional, para el que es “[...] *evidente que [...] el precepto impugnado contenido en la disposición transitoria primera de la ley impugnada [Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad], en cuanto sujeta a la aprobación del Parlamento de la Generalidad de los presupuestos de las Diputaciones provinciales, priva a éstas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía, y, en consecuencia, ha de considerarse contraria a la Constitución, especialmente en su artículo 142. Una cosa es, en efecto, que en el ejercicio de la función de supervisión y tutela sobre las distintas entidades locales dotadas de autonomía, el Estado o, en su caso, la Generalidad puedan llevar a cabo un control de legalidad, dentro de los límites que señala nuestra Sentencia de 2 de Febrero de 1981, sobre la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos, y otra bien distinta es que se sustraiga a estas entidades dotadas de autonomía la potestad de aprobar sus propios presupuestos.*” (Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio).

Por lo que se refiere a los *límites* de la autonomía financiera de los Entes locales, debe partirse de la reserva de ley en materia tributaria a favor del Estado prevista artículo 133 CE, que le atribuye la potestad *originaria* para establecer los tributos. En virtud de este precepto, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales únicamente podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes. El Tribunal Constitucional ha señalado que la reserva de ley en materia tributaria debe abarcar necesariamente “[...] *los criterios o*

¹²²² Sentencias del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; o 18/1991, de 31 de enero, entre otras.

principios con arreglo a los cuáles se ha de regir la materia tributaria y, concretamente, la creación ex novo del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo.” (Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1981, de 4 de febrero)¹²²³; pero no ha aclarado cuáles son tales *elementos esenciales* del tributo reservados a la ley¹²²⁴. Estos elementos han sido determinados por la doctrina¹²²⁵, que los ha identificado con las letras *a*) y *b*) del artículo 10 de la Ley 230/1963, de 28 de Diciembre, *General Tributaria* (actualmente letras *a*) y *d*) del artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, *General Tributaria*): la delimitación del *hecho imponible*, del *devengo*, de la *base imponible y liquidable*, la fijación del *tipo de gravamen* y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, así como el establecimiento de presunciones que no admitan prueba en contrario; y el establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las *exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones* y demás *beneficios o incentivos fiscales*. En cuanto al papel que juega el reglamento en materia tributaria, la reserva de ley no excluirá la posibilidad de las leyes contengan remisiones a las normas reglamentarias, pero sí impedirá que dichas remisiones hagan posible una regulación independiente y no subordinada claramente a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva constitucional de ley a favor de los elementos esenciales del tributo (como ocurre, por ejemplo, con los mencionados

¹²²³ Vid. también las Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre; 179/1985, de 19 de diciembre; y 19/1987, de 17 de febrero.

¹²²⁴ Entre los escasos intentos por parte del Tribunal Constitucional para determinar los elementos del tributo sometidos a reserva legal puede citarse la Sentencia 221/1992, de 14 de diciembre (con voto particular en contra), que señala que “*La reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo. El grado de concreción exigible a la Ley es máximo cuando regula el hecho imponible. Asimismo, está reservado a la Ley el establecimiento de beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado [...]. Pero la concreción requerida a la Ley es mucho menor cuando se trata de regular otros elementos. Así y con relación al tipo de gravamen, este Tribunal ha considerado que se trata de un elemento esencial en la definición del tributo cuya determinación corresponde necesariamente a la Ley; sin embargo cuando se está ante tributos de carácter local puede el legislador hacer una parcial regulación de los tipos, predisponiendo criterios o límites para su ulterior definición por la Corporación local a la que corresponderá la fijación del tipo que haya de ser aplicado [...]. En cuanto elemento necesario para la determinación de la cuota tributaria, también la base imponible es un elemento esencial del tributo y, en consecuencia debe ser regulado por Ley.*”.

¹²²⁵ ESEVERRI, E. y LÓPEZ MARTÍNEZ, J., *Temas prácticos de Derecho financiero. Parte General*, 6ª Ed., Comares, 2000, pág. 88.

*elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria del art. 8 a) LGT)*¹²²⁶.

De todos modos, la reserva de ley es menos exigente en materia de *tasas y contribuciones especiales* que en materia tributaria, lo que tendrá como consecuencia directa un aumento de la autonomía financiera de las Entidades locales, que a pesar de ello seguirán vinculadas a los principios generales sobre materia financiera y tributaria previstos en la Constitución y en las leyes básicas sobre financiación de las Haciendas locales (*vid.* arts. 20 y ss TRLHL). También estará sujeta a reserva de ley la Deuda pública, tal y como establece el artículo 133.4 CE, sobre el que declaró el Tribunal Constitucional que “*Según este precepto (art. 133.1), la Constitución remite “en blanco” al legislador la posibilidad de limitar la asunción de obligaciones financieras por parte de las Administraciones públicas, entre las que, obviamente, están comprendidas las Entidades locales. [...] En consecuencia, no puede afirmarse que la base citada se oponga a la Constitución al establecer determinados límites al posible endeudamiento de los Entes locales, límites cuya determinación atribuye al Gobierno en función de la necesidad de una regulación unitaria y de las circunstancias cambiantes del interés público en materia económica.*” (Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero).

¹²²⁶ *Ídem*, págs. 90 y 91. Como advierten estos autores “*El principio de reserva material de ley configura perfectamente las funciones de la Ley y del Reglamento; así, si la Ley regula una determinada materia, el Reglamento la desarrolla, pero siempre en función de la autorización y principios que aparecen en la Ley, dando lugar al Reglamento ejecutivo, pero cuando el Reglamento va más allá de las previsiones del Estado-legislador, o bien introduce novedades en su texto que, habiendo podido, no la ha llevado a cabo el legislador, en este caso, el Gobierno como Administración, invade competencias reservadas exclusivamente al poder legislativo con la correspondiente sanción de nulidad absoluta que establece el art.28 LRJAE para las disposiciones generales que van en contra de la Ley (art.26 LRJAE).*”. Así lo reconoce por ejemplo la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 221/1992, de 14 de diciembre, que, a pesar de reservar a la ley la regulación de la *base imponible* como elemento necesario para determinar el importe de la cuota del tributo, considera que “[...] *No puede desconocerse, sin embargo, que en un sistema tributario moderno la base imponible puede estar integrada por una pluralidad de factores de muy diversa naturaleza cuya fijación requiere, en ocasiones, complejas operaciones técnicas. Ello explica que el legislador remita a normas reglamentarias la concreta determinación de algunos elementos configuradores de la base.*”.

d) *La autonomía financiera de los Entes locales en la legislación de régimen local.*

La primera norma que procuró el cumplimiento del principio constitucional de autonomía financiera de los Entes locales fue la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, *reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, que transformaría las *Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana*, y las *Licencias Fiscales del Impuesto Industrial y del Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal* en tributos locales (*Disposición Transitoria 1ª*). Ante la insuficiencia de recursos de que adolecían los Entes locales (que persistirá hasta la actualidad¹²²⁷), se procedió a dictar una serie de normas con el fin de terminar de una vez por todas con esta situación (huelga decir que no lo conseguirían). La primera de estas normas excepcionales sería el Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, sobre *Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales*, a la que seguiría el Real Decreto-Ley 1/1980, de 25 de enero, sobre *Presupuestos Extraordinarios de liquidación de deudas de las Corporaciones Locales y su financiación*, convertido poco tiempo después en la homónima Ley 42/1980, de 1 de octubre. El Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, sobre *Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales*, también daría lugar a una norma legal, en este caso la Ley 40/1981, de 28 de octubre, *por la que se aprueban determinadas medidas sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales*, de cuyo contenido destaca la supresión de la tutela jurídica (incluida la financiera, con excepciones) que hasta ese momento ejercía el

¹²²⁷ En relación a la insuficiencia de medios económicos y financieros por parte de las Entidades locales, explica CARPIO GARCÍA que “En el momento de aprobarse la Constitución de 1978, el 89 % del gasto público total en España era realizado por la Administración central, en tanto que sólo el 11 % corría a cargo de la Administración local. Veinte años después, en 1998, el Presupuesto Inicial Consolidado de las Administraciones Públicas Españolas arrojaba la siguiente composición: el 61,65 % correspondía a la Administración central; el 25,08 % a las comunidades autónomas y el 13,27 % restante a las entidades locales [...]. En la distribución ideal que, a título orientativo, se suele establecer del gasto público en las teorías del federalismo fiscal (50 % Administración central, 25 % Administración regional y autonómica y 25 % Administración local) está claro que en España la que se ha quedado atrás en el reparto del gasto ha sido la Administración local [...]”. CARPIO GARCÍA, M., “El objetivo constitucional de la suficiencia financiera de los Ayuntamientos: situación y perspectivas”, en *CUNAL/Revista de Estudios Locales*, número extraordinario de julio de 2000, págs. 10 y ss.

Estado sobre las Entidades locales. La última de esta serie de normas sería la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, *de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales*. Esta norma profundizaría algo más que las precedentes en el objetivo de la autonomía financiera local, optando por sustituir en la medida de lo posible las transferencias de recursos del Estado a las Entidades locales por un sistema de recursos propios de estas últimas, obtenidos exclusivamente en el territorio de cada Ente local, bajo el principio de *internalización de costes* (con una fase de transición en la que coexistirían el sistema tributario local de carácter autónomo con ciertas participaciones en los ingresos del Estado). A pesar de su escaso éxito (*vid.* La Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre), fue sin duda la norma anterior a la LRBRL que más se acercaría a la concepción actual de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera en el ámbito local.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, no culminó íntegramente la ordenación básica del sector local, ya que uno de sus ámbitos fundamentales, el relativo a la actividad financiera, sólo pudo ser esbozado en algunos de sus aspectos esenciales. La razón de esta omisión sería que, en la época en la que se elaboró la LRBRL, ciertos aspectos de la actividad financiera estatal y, más concretamente, los aspectos relativos a la estructura del sistema tributario estatal y a la ordenación de la actividad presupuestaria general (ambas cuestiones con una incidencia decisiva en el sistema financiero local), estaban aún pendientes de decidir. Por tal razón, la LRBRL se limitó en su Título VIII a regular las *líneas maestras* del nuevo modelo de Hacienda local, que serían colmadas posteriormente por la legislación específica sobre financiación local.

A pesar de lo expuesto, la LRBRL recogería en su texto los principios constituciones de autonomía y suficiencia financiera, tanto en su Preámbulo (de forma implícita) como en su articulado, sirviendo de base para el legislador a la hora de regular la Haciendas locales. El artículo 105 LRBRL señala, a imagen y semejanza del artículo 142 CE, que “1. *Se dotará a las Haciendas*

*locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las entidades locales. 2. Las Haciendas locales se nutren, además de tributos propios y de las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas, de aquellos otros recursos que prevea la Ley.”*¹²²⁸. Por su parte, el artículo 106 LRBRL concede autonomía a las Entidades locales para establecer y exigir tributos (*Vid.* art. 133.2 CE), respetando en todo caso la legislación del Estado sobre Haciendas locales y las leyes que hayan dictado las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos por aquélla. La potestad reglamentaria de las Entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de *Ordenanzas fiscales* reguladoras de sus tributos y de *Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección* (pudiendo emanar asimismo disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas). Además, el artículo 112 LRBRL reconoció a las Entidades locales la potestad para aprobar un Presupuesto *único*, que constituiría “[...] *la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer, y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante el correspondiente ejercicio económico.*”, sobre la base de una estructura fijada con carácter general por Administración del Estado¹²²⁹.

Pocos años mediaron entre la aprobación de la LRBRL y la legislación específica sobre Haciendas locales: la Ley 39/1998, de 28 de Diciembre, *Reguladora de las Haciendas Locales* (LRHL). La *Disposición Adicional Quinta* de la Ley 19/2003, de 4 de julio, *sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales*, añade una *Disposición Adicional Decimotercera* a la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, *de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre*,

¹²²⁸ La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad del art. 5 LRBRL, lo que afectaría indirectamente a la redacción original del número 1 de este precepto, que contenía un inciso inicial que decía: “*De conformidad con la legislación prevista en el artículo 5º [...]*”, hoy desaparecido.

¹²²⁹ Las cuentas de las Entidades locales serán fiscalizadas por la *Comisión Especial de Cuentas* de cada Entidad, compuesta por miembros de los diferentes grupos políticos integrantes del Ente local, sin perjuicio de la posibilidad de denunciar ante el Tribunal de Cuentas la existencia de irregularidades en la gestión económica o en las cuentas aprobadas (*vid.* arts. 114 a 116 LRBRL).

reguladora de las Haciendas Locales, obligando al Gobierno a elaborar y aprobar en el plazo de un año (contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley) un texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con la finalidad de dotar de mayor orden y claridad al sistema tributario y financiero local, mediante la integración en un único cuerpo normativo de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, *Reguladora de las Haciendas Locales*, y la Ley 51/2001, de 27 de diciembre (en especial ciertas Disposiciones adicionales y transitorias de esta última), aumentando de este modo la seguridad jurídica tanto de la Administración tributaria como –esencialmente– de los contribuyentes. Esta habilitación daría lugar al *Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales* (TRLHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

La hoy refundida Ley 39/1988, de 28 de diciembre, *Reguladora de las Haciendas Locales*, que se consideraba a sí misma como “*complementaria*” de la LRBRL, tenía como objetivo fundamental la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera consagrados en la Constitución y recogidos por el Título VIII de la LRBRL. Así, mientras que el principio de autonomía financiera “[...] *se traduce en la capacidad de las Entidades Locales para gobernar sus respectivas haciendas [...]*, [significando] *algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local involucrando a las propias corporaciones en el proceso de obtención y empleo de sus recursos financieros y permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto, tal y como ha declarado expresamente el Tribunal Constitucional en su labor integradora de la norma fundamental.*”; el principio de suficiencia financiera “[...] *no solo adquiere su consagración institucional, sino que, además, encuentra en la presente Ley los mecanismos necesarios para poder convertirse en realidad material.*”¹²³⁰. Ambos principios estarán además *articulados* entre sí de tal modo que se supeditarán mutuamente. Conforme a la *Exposición de Motivos*

¹²³⁰ Exposición de Motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, *Reguladora de las Haciendas Locales*, Punto II.

de esta Ley, el principio de autonomía coadyuvará a la realización material de la suficiencia financiera en la medida en que esta última depende en gran parte del uso que las Entidades locales hagan de la potestad para gobernar sus respectivas Haciendas y, en particular, de la capacidad para determinar, dentro de ciertos límites, el volumen de recursos propios. Por su parte, el principio de suficiencia financiera *enmarcará* las posibilidades reales de la autonomía local, ya que, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía no pasa de ser una mera declaración formal. Además, esta norma pretende hacer *corresponsables* del cumplimiento efectivo de estos principios, junto con los poderes locales, a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Estos dos principios se plasmarían en el articulado de la LRHL y de ahí pasarían al vigente TRLHL de 2004¹²³¹. En relación al principio de autonomía financiera, el artículo 4.1 LRBL atribuyó a las Entidades locales tanto la potestad “*reglamentaria y de autoorganización*” (letra *a*) como la potestad “*tributaria y financiera*” (letra *b*). El TRLHL ordena a los Entes locales la utilización de “*Ordenanzas fiscales*” para el establecimiento y supresión de los tributos locales “*potestativos*” (art. 15.1 TRLHL), cuyo contenido deberá abarcar, como mínimo, y siempre dentro de los límites establecidos por esta Ley, la determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, periodo impositivo y devengo, los regímenes de declaración e ingreso, las fechas de su aprobación y del comienzo de su aprobación (art. 16.1 TRLHL). Por el contrario, en el caso de los tributos “*obligatorios*” del artículo 59.1 TRLHL, las Ordenanzas fiscales deberán limitarse a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de la cuota tributaria, respetando en todo caso el marco general establecido por esta Ley (art. 15.2 TRLHL)¹²³².

¹²³¹ Entre los partidarios de regular aspectos concretos de la autonomía y suficiencia financiera de los Entes locales mediante una norma de mayor rango que la mera Ley ordinaria *vid.*, entre otros, CHECA GONZÁLEZ, C., *El sistema tributario local*, Thomson/Aranzadi, 2001, pág. 20 y ss.

¹²³² Otros usos de las *Ordenanzas fiscales* serán el establecimiento de beneficios fiscales (art. 9.1 TRLHL), la fijación de aspectos específicos del régimen de infracciones y sanciones tributarias (art. 11

En vista de lo expuesto, puede llegarse fácilmente a la conclusión de que el TRLHL determina las figuras tributarias locales (diferenciándolas en *obligatorias* y *potestativas*) y establece una regulación mínima común –*básica*– para todos los Entes locales (límites máximos y mínimos de la carga tributaria exigible¹²³³), por lo que debe entenderse que la autonomía financiera de las Entidades locales no comprende ni el establecimiento ni la supresión de los tributos locales, ni la regulación de su régimen jurídico esencial. Las Entidades locales únicamente tendrán capacidad de decisión, como se acaba de ver, en relación al establecimiento (o supresión, en su caso) de los tributos locales *potestativos*, y sobre algunos aspectos secundarios de su regulación (tanto de los tributos *potestativos* como de los *obligatorios*), utilizando para ello las Ordenanzas fiscales, y siempre dentro de los límites marcados por la legislación estatal y autonómica, como, por ejemplo, la fijación del tipo impositivo o el establecimiento de ciertas bonificaciones sobre la base imponible (*vid. ad exemplum* arts. 95.6 y 102 TRLHL). Éste será el contenido del principio de autonomía local en materia tributaria (*vid. las Sentencias del Tribunal Constitucional 19/1987, de 17 de febrero, y 223/1999, de 16 de diciembre*). Este principio no se limita, por lo tanto, a exigir que las Entidades locales reciban recursos *suficientes* para el cumplimiento de sus funciones propias, sino que reclama asimismo la potestad de éstas para intervenir en su *establecimiento y exigencia*, dentro de los límites fijados por el legislador estatal y autonómico¹²³⁴.

Por el contrario, formarán parte de la autonomía financiera de las Entidades locales, con carácter general, la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos propios (art. 106.2

TRLHL), y la adaptación del régimen general de la gestión, liquidación, inspección y recaudación tributaria al régimen de organización y de funcionamiento interno propio de cada Ente local (art. 12 TRLHL). El TRLHL cumple en relación con las Ordenanzas fiscales los requisitos que para su admisibilidad estableció la STC 19/1987, de 17 de Febrero: habilitación legal y predeterminación de su contenido esencial (arts. 15 y 16 TRLHL).

¹²³³ *Vid.* CASANA MERINO, F., “Comentario al Título VIII...*Op.cit.*, pág. 2915.

¹²³⁴ LASARTE ÁLVAREZ, J., en *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, LASARTE ÁLVAREZ, J., RAMÍREZ GÓMEZ, J. y AGUALLO AVILÉS, A., Civitas, 1993, pág. 563.

LRBRL), siempre de acuerdo con lo establecido en la *Ley General Tributaria* y demás leyes del Estado y normativa de desarrollo sobre la materia, y con la posibilidad de adaptar dicha normativa al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada Ente local a través de sus *Ordenanzas fiscales* (art. 12 TRLHL). Sin embargo, estas facultades podrán ser objeto de *delegación* a favor de la Comunidad Autónoma u otras Entidades locales en cuyo territorio esté integrada la Entidad titular (art. 7 TRLHL). Las Administraciones tributarias del Estado, de las Comunidades Autónomas y de otras Entidades locales estarán obligadas a *colaborar* en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales y restantes ingresos de derecho público de las Entidades locales (art. 8 TRLHL)¹²³⁵. De ambos preceptos pueden extraerse tres conclusiones¹²³⁶: en primer lugar, que la aplicación de los tributos locales no tiene por qué corresponder necesariamente a la Administración local, ya que cabe su delegación a favor de otra Entidad local, una Comunidad Autónoma o el Estado. En segundo lugar, que pueden ser delegadas cualquiera de las funciones que integran la aplicación de los tributos (gestión, inspección y recaudación). Y en tercer y último lugar, que deberá diferenciarse entre la *delegación*, que supone el ejercicio de la función pública por parte de otra Administración, de las fórmulas de *colaboración* a las que hace referencia el artículo 8 TRLHL, que no implican delegación, sino participación en actuaciones concretas (por ejemplo, la recaudación de deudas tributarias en vía de apremio).

La otra vertiente del principio de autonomía financiera, la organización del gasto público de las Entidades locales, está regulada en los artículos 162 y ss. TRLHL. La regulación del “presupuesto general” de la Entidad local, como “[...] *expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el*

¹²³⁵ Este precepto cumple con la previsión del artículo 5.5 LGT, que dispone que “[...] *podrán establecerse fórmulas de colaboración para la aplicación de los tributos entre las entidades locales, así como entre éstas y el Estado o las comunidades autónomas.*”.

¹²³⁶ MARTÍN FERNÁNDEZ, F. J., “Comentario al artículo 106...*Op.cit.*, págs. 3028 y 3029.

correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente.” (art. 162 TRLHL) coincide con lo previsto en el artículo 112 LRBRL. En este presupuesto *general*, que coincide con el año natural (art. 163 TRLHL), se integrarán el presupuesto de la propia Entidad, el de los Organismos autónomos dependientes de ésta (tanto los de carácter *administrativo* como los de carácter *comercial, industrial o financiero*), así como los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local (art. 164 TRLHL); formando parte indispensable de su contenido, entre otros extremos, los *estados de gastos* (en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones contraídas) y los *estados de ingresos*, en los que deberán figurar las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio (art. 165.1 TRLHL).

En cuanto al principio de suficiencia financiera, o determinación de los recursos financieros y su vinculación a la Hacienda local, el TRLHL respeta escrupulosamente tanto el artículo 142 CE como el 105.2 LRBRL, ya que configura un sistema de financiación basado, fundamentalmente, en los tributos propios y en la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas, pero sin excluir otras fuentes de financiación, como se comprobará al analizar los ingresos no-tributarios de las Haciendas locales. Sin embargo, como se podrá comprobar del análisis del TRLHL, la autonomía financiera de los municipios es superior a la de las provincias, careciendo estas últimas de un sistema tributario propio (sólo disfrutarán del recargo sobre el IAE y las tasas y contribuciones especiales provinciales). Tampoco existirá el mismo grado de autonomía en todos los recursos locales, siendo pequeña en el ámbito de los tributos propios y de la participación en los tributos del Estado y las Comunidades Autónomas, mayor en materia de deuda pública, y mucho más amplio en lo que se refiere al establecimiento de *tasas, contribuciones especiales* y –sobre todo– *precios públicos*.

B. Los recursos de las Haciendas locales. Visión de conjunto.

Conforme al artículo 2.1 TRLHL, las Haciendas locales estarán constituidas por los siguientes recursos:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado;
- b) Los tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales¹²³⁷;
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas;
- d) Las subvenciones;
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos;
- f) El producto de las operaciones de crédito;
- g) El producto de las Multas y sanciones en el ámbito de sus competencias;
- h) Las demás prestaciones de Derecho público¹²³⁸.

¹²³⁷ Esta previsión se encuentra desarrollada por el art. 38 TRLHL, cuyo apartado segundo dispone que “Fuera de los supuestos expresamente previstos en esta Ley las entidades locales podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de la respectiva comunidad autónoma y de otras entidades locales en los casos expresamente previstos en las Leyes de la comunidad autónoma.”. Los recargos que permite el TRLHL son dos: el que pueden establecer las Diputaciones provinciales sobre el *Impuesto sobre Actividades Económicas* (art. 134 TRLHL), y el que pueden establecer las Áreas Metropolitanas sobre el *Impuesto de Bienes Inmuebles* (art. 153.1 a) TRLHL).

¹²³⁸ Entre éstos se encuentran los ingresos procedentes de la actividad urbanística, las multas y sanciones, los cánones y otros ingresos derivados de bienes de dominio público, las ayudas compensatorias por beneficios fiscales establecidos en los tributos locales, las asignación complementaria con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, los fondos estructurales y otras ayudas provenientes de la Unión Europea, las prestaciones personales y de transporte, u otras ayudas y asignaciones con cargo a los presupuestos de las Comunidades Autónomas. VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema de financiación de los Entes Locales: visión crítica y propuestas para su reforma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006, págs. 151 a 164.

La lista de recursos de que dispondrán los Municipios es idéntica a la expuesta, tal y como indica de forma expresa el artículo 56 TRLHL, salvo algunas especialidades de escasa importancia recogidas a lo largo del Título II de esta norma¹²³⁹. Como regla general, los recursos de que disponen las Entidades locales se destinarán a satisfacer el conjunto de sus obligaciones, salvo que se trate de ingresos específicos afectados a fines determinados (art. 165.2 TRLHL).

C. Los ingresos de Derecho privado de los Entes locales.

Son ingresos de Derecho privado de las Entidades locales en general (arts. 3 a 5 TRLHL) los rendimientos o productos *de cualquier naturaleza* derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación. En este sentido, se considerará “*patrimonio*” de las Entidades locales los bienes de su propiedad y los derechos reales o personales de su titularidad afectos al uso y servicio públicos y que resulten susceptibles de valoración económica. Por el contrario, no se considerarán en ningún caso como ingresos de Derecho privado los que provengan, por cualquier concepto, de bienes de dominio público local. Estos ingresos, cuando provengan de la utilización

¹²³⁹ Como es lógico, la importancia cuantitativa de cada uno de los citados recursos es desigual en el seno de la Hacienda municipal. Así, por ejemplo, “*Para 1998 [...] el peso de las transferencias del Estado en la financiación de los gastos corrientes se elevaba al 36,27% para el conjunto de los Ayuntamientos, llegando a representar más del 40% para los superiores al medio millón de habitantes, un porcentaje muy similar al que representaban los ingresos procedentes de impuestos directos, si se considera el total de los municipios, pero con menor peso de este capítulo en los municipios grandes. Las tasas y otros ingresos aparecen en todos los casos como la tercera fuente de financiación ordinaria de los municipios, con un peso del 20% para el total, pero de menos del 12% para los municipios de más de un millón de habitantes. [...] Los impuestos indirectos y los ingresos patrimoniales en ningún caso representan una fuente importante de recursos, ni para el total municipal, con el 4,78% y el 2,67%, respectivamente, de sus ingresos ordinarios, ni para los subgrupos por tamaño de población. Únicamente cabe resaltar al respecto la elevada participación que tienen los impuestos indirectos en la financiación de los municipios entre 50.001 y 100.000 habitantes, subgrupo en el que este capítulo representa el 10% de los ingresos, casi el doble que en cualquier otro subgrupo considerado de forma aislada y más del doble del peso que tiene dicho capítulo en el presupuesto consolidado del conjunto de los municipios [...].*” CARPIO GARCÍA, M., “El objetivo constitucional de la suficiencia financiera...*Op.cit.*, págs. 10 y ss.

privativa o aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, deberán considerarse *tasas* (art. 20.1 A TRLHL) o *cánones* procedentes de la concesión de los aprovechamientos sobre esta clase de bienes (arts. 80.7 y 87.6 del *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio). Aunque la regla general sea que los rendimientos procedentes de los bienes de dominio público local no tengan la consideración de ingresos de Derecho privado, sí que tendrán tal consideración los importes obtenidos por la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las Entidades locales que traiga causa en su desafectación como bienes de dominio público y posterior venta, aún cuando hasta ese momento hubiesen estado sujetos a concesión administrativa¹²⁴⁰.

El concepto jurídico de “patrimonio” se recoge en el artículo 3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, *del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, para el que “1. *El patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual hayan sido atribuidos. 2. No se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las comunidades autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería*”¹²⁴¹. Esta

¹²⁴⁰ ARNAL SURÍA y GONZÁLEZ PUEYO llaman la atención acerca de la innecesariedad de este último inciso del artículo 3 TRLHL, toda vez que “[...] *la condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles de los bienes de dominio público se pierde cuando éstos, previa su desafectación, se convierten en patrimoniales, y la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público, incluidos los comunales, ya estaba –y está– permitida por la LRBRL [...]. Lo novedoso fue el último inciso de dicho apartado 4 cuando señala que, salvo que la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas prevea otra cosa, quien fuera el último concesionario antes de la desafectación tendrá derecho preferente de adquisición directa de los bienes sin necesidad de subasta pública. Régimen excepcional que no deja de tener sus riesgos.*”. ARNAL SURÍA, S. y GONZÁLEZ PUEYO, J. M^a, *Comentarios al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2005, pág. 41.

¹²⁴¹ En el ámbito local, sus bienes se regirán, en primer lugar, por la legislación básica del Estado en materia de régimen local; en segundo lugar, por la legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas; en tercer lugar, por la legislación que en el ámbito de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas; en defecto de estas tres normativas, por la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos; por las ordenanzas propias de cada Entidad local y, supletoriamente, por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos,

concepción generalista del concepto de patrimonio de las Administraciones públicas comprende tanto a los *bienes de dominio público* como a los *patrimoniales*, apartándose expresamente de la tradición iniciada por el Decreto 1022/1964, de 15 de abril, que *aprueba el Texto Articulado de la Ley de Bases de Patrimonio del Estado*, y considerando que los bienes demaniales se encuentran plenamente integrados en el patrimonio de las Administraciones públicas (sometiéndose los primeros a un régimen jurídico de carácter público y a uno de carácter privado los segundos)¹²⁴². En cuanto a los bienes expresamente considerados como “patrimoniales”, el artículo 7 de esta Ley los considera como una *categoría residual*, al disponer que “*Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que siendo titularidad de las Administraciones públicas, no tengan carácter de demaniales*”. Por esta razón, todos aquellos bienes y derechos de titularidad administrativa que no cumplan con los requisitos establecidos en la legislación para poder ser considerados “bienes de dominio público”, deberán ser considerados bienes “patrimoniales”, pudiendo en tal caso generar ingresos para las Haciendas locales.

Para el ejercicio efectivo de esta clase de derechos económicos la Administración local deberá utilizar los procedimientos previstos en el Derecho privado (*Ley de Enjuiciamiento Civil*, fundamentalmente), tal y como señala el artículo 4 TRLHL: “*La efectividad de los derechos de la hacienda local comprendidos en este capítulo se llevará a cabo con sujeción a las normas y procedimientos del derecho privado*”¹²⁴³. Esto supone que la Administración local deberá renunciar a sus potestades *exorbitantes/poder de imperium* en el ámbito de los ingresos de Derecho privado, no pudiendo acudir, por ejemplo, a la vía de apremio para reclamar su cumplimiento (por ejemplo, la

administrativo y civil. (art. 1.2 del *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio).

¹²⁴² OROZCO ARANDA, F., “Comentario al Capítulo II. Ingresos de Derecho privado”, en *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.) et al, Thomson/Civitas, 2005, págs. 119 y 120.

¹²⁴³ *Vid.*, en el mismo sentido, el artículo 19.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*.

ejecución de los derechos de crédito privados que tenga con los Administrados, entre otros supuestos). Tal remisión al ordenamiento privado contrasta con el artículo 191.1 TRRL, actualmente derogado, que disponía que los procedimientos para la cobranza de *todos* los recursos y créditos liquidados a favor de las Entidades locales serían en todo caso *administrativos*.

En cuanto al *destino* de los ingresos locales de Derecho privado, se sigue la regla general ya expuesta del artículo 165.2 TRLHL, disponiendo que los recursos de la Entidad local, y de cada uno de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles, se destinarán a satisfacer el *conjunto* de sus necesidades, con la salvedad prevista en el artículo 5 TRLHL, que prohíbe que los ingresos provenientes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales puedan destinarse a la financiación de gastos *corrientes*, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales. Otra excepción a la regla general del artículo 165.2 TRLHL la introdujo, de forma indirecta, la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio, al declarar que el privilegio de inembargabilidad de los bienes “en general” de las Entidades locales contenida en la redacción primitiva del artículo 154.2 LRHL, “[...] *en la medida en que comprende no sólo los bienes demaniales y comunales sino también los patrimoniales pertenecientes a las Entidades locales que no se hallan materialmente afectados a un uso o servicio público, no resulta conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva que el artículo 24.2 CE garantiza a todos, en su vertiente de Derecho subjetivo a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes.*”. Este razonamiento puede tener como consecuencia que una condena judicial firme en un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Entidad local (que, desde el punto de vista de dicha Entidad, sería un *gasto corriente*) tenga que hacerse efectiva mediante la enajenación forzosa –en fase de ejecución judicial– de un bien patrimonial titularidad de la Entidad local¹²⁴⁴.

¹²⁴⁴ ARNAL SURÍA, S. y GONZÁLEZ PUEYO, J. M^a, *Comentarios al Texto Refundido...Op.cit.*, pág. 50.

D. El sistema tributario municipal¹²⁴⁵.

a) Antecedentes normativos.

¹²⁴⁵ Sobre tributación local *vid.*, además de las obras citadas a lo largo del presente epígrafe, ACÍN, A., ARROYO, A., RODRÍGUEZ, L. y RUBIO, R., *Manual práctico de tributación local*, Bayer Hnos., 1999; ANIBARRO PÉREZ, S., *La sujeción al Impuesto sobre Actividades Económicas*, McGraw Hill, 1997; ARNAL SURÍA, S., *El Impuesto Sobre Inmuebles*, Abella, 1991; ARNAL SURÍA, S. e IRANZO ALARCÓN, L., *Los nuevos impuestos municipales y otras exacciones de Derecho público de las Entidades locales*, Siete, 1990; ARROYO ÁLVAREZ, F., *El Impuesto Municipal sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*, Aranzadi, 1996; BARQUERO ESTEBAN, J. M., *La gestión de los tributos locales. Aspectos competenciales*, Civitas, 1998; CABALLERO GEA, J. A., *Licencias, tasas e impuestos municipales*, Dykinson, 2000; CASANA MERINO, F. y ÁLVAREZ ARROYO, F., *Tributos locales*, Edersa, 2002; CAYON GALIARDO, A., “Reflexiones sobre el Impuesto Municipal de Plusvalías y la Reforma de las Haciendas Locales de 1975” en la *Revista Española de Derecho Financiero* (REDF), nº 31, 1981; CALVO ORTEGA, R., “Principios tributarios y reforma de la Hacienda Municipal”, en *Reforma de las Haciendas Locales*, VVAA, Vol. I, Lex Nova, 1991; CHECA GONZÁLEZ, C., *El sistema tributario local*, Aranzadi, 2001; y *Los tributos locales. Análisis jurisprudencial de las cuestiones sustantivas más controvertidas*, Marcial Pons, 2000; DASÍ GRAU, A., *Guía práctica de los tributos locales*, Aranzadi, 2002; DE LA PEÑA VELASCO, G., “El nuevo sistema impositivo local (comentario de urgencia)”, en *CISS Comunicación*, nº 72, 1989; ESEVERRI MARTÍNEZ, E. “Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos: de la presentación a la ficción jurídica”, en *Gaceta Fiscal*, nº 108, 1993; FERREIRO LAPATZA, J. J. y AGULLÓ AGÜERO, A., “Las participaciones provinciales en los ingresos del Estado”, en la *Revista Española de Derecho Financiero* (REDF), nº 70, 1991; GARCÍA DÍEZ, C., “Autonomía municipal y legalidad tributaria en la Jurisprudencia constitucional”, en *Textos Legales*, 2002; GARCÍA GIL, F. J. *et al*, *El sistema tributario municipal: doctrina, jurisprudencia, casos prácticos, modelos de ordenanzas y modelos de liquidación*, 3ª Ed., DAPP Publicaciones Jurídicas, 2005; GONZÁLEZ ORTIZ, D., “Distribución de las competencias normativas en materia de Haciendas locales” en *Homenaje a José María Boquera Oliver*, Tirant Lo Blanch, 2002; GONZÁLEZ PUEYO, J. M., *Manual de ingresos locales tributarios y no tributarios*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1990; HINOJOSA TORRALVO, J. J., “La tributación de los incrementos de valor de los terrenos en Europa: Criterios de sujeción y cuantificación”, en *Ciudad y Territorio*, nº 69, 1994; LOZANO SERRANO, C., “La concesión de exenciones en tributos municipales”, en la *Revista Española de Derecho Financiero* (REDF), nº 44, 1984; MADRIGAL VELÁZQUEZ, M., *Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica*, Bayer Hnos., 2001; MARTÍN FERNÁNDEZ, F. J., “La incidencia del principio de capacidad económica en las tasas y precios públicos”, en *Tasas y Precios Públicos en el Ordenamiento Jurídico Español*, VVAA, Instituto de Estudios Financieros/Marcial Pons, 1991; MARTÍN QUERALT, J., “Las exenciones de tributos locales y los fines de la política económica”, en la *Revista Española de Derecho Financiero* (REDF), nº 6, 1975; MENÉNDEZ MORENO, A., “El poder tributario de las Corporaciones locales”, en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, VVAA, Instituto de Estudios Financieros, 1985; ORÓN MORATAL, G., “El Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios: el aprovechamiento de cotos de caza”, en *RTT*, nº 30, 1995; POVEDA BLANCO, F. *Los impuestos municipales*, Tecnos, 2000; RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, M. P., *Los recargos como ingresos tributarios de los entes públicos territoriales*, Instituto de Estudios Financieros (IEF), 1991; RUIZ GARCÍA, J. R., “Algunas consideraciones sobre la autonomía tributaria local”, en la *Revista Española de Derecho Financiero* (REDF), nº 46, 1985; SÁNCHEZ GALIANA, J. A. y CALATRAVA ESCOBAR, Mª J., “El I.I.V.T.N.U.”, en *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, FERREIRO LAPATZA, J. J. (*Dir et al*, Diputación de Barcelona/Marcial Pons, 1993; SERRALLONGA Y SIVILLA, M. M., *El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en la Jurisprudencia*, Bayer Hnos., 2000; o SIMÓN ACOSTA, E., “Las tasas y precios públicos de las Entidades locales”, en *La reforma de las Haciendas locales*, Tomo I, VVAA, Lex Nova, 1991;

La primera norma que consagró a las Entidades locales como Administraciones públicas de carácter primario con competencias y fines propios, el *Estatuto Municipal* de 8 de marzo de 1924 (elaborado por Calvo Sotelo, y junto con el *Estatuto Provincial* de 1927), estableció un sistema de financiación para estos Entes en el que los tributos tenían la consideración de recursos secundarios y subsidiarios de los principales, que seguían siendo las subvenciones y los ingresos patrimoniales. Tras la guerra civil, las Entidades locales perderían todo atisbo de autonomía jurídica o política, convirtiéndose en meros entes instrumentales del poder central del Estado (tanto los Alcaldes como los Presidentes de las Diputaciones provinciales son nombrados directamente por el poder central, que controla y fiscaliza todas sus decisiones y actividades). En tales circunstancias, la *Ley de Bases de Régimen Local* de 17 de julio de 1945, y el posterior *Texto Refundido* de 1955, instituirán un sistema de financiación de las Entidades locales fundamentado, esencialmente, en un “*Fondo de Compensación*”, constituido por los recargos establecidos sobre determinados impuestos estatales: contribuciones urbanas, rústicas y pecuarias y tributos cuyos sustitutivos hayan pasado a ser de titularidad municipal. En esta misma línea, la Ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre *reforma de las Haciendas Municipales*, cedería a los Ayuntamientos el noventa por ciento de los ingresos obtenidos por las *Contribuciones Territoriales* y las Licencias Fiscales del *Impuesto Industrial*, como compensación a la eliminación de la imposición municipal sobre el consumo. Ninguno de estos mecanismos conseguiría acabar con la tradicional insuficiencia financiera de las Entidades locales.

En la fase final de la dictadura, la Ley 41/1975, de 19 de Noviembre, de *Bases del Estatuto de Régimen Local*, y su *Texto Articulado*, aprobado por el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, introduciría como novedad ciertos impuestos municipales *autónomos* sobre solares, radicación, circulación de vehículos, incremento del valor de los terrenos, gastos suntuarios y publicidad; que participarían en la financiación de las Entidades locales junto con otras fuentes ya conocidas (tasas y contribuciones especiales, recargos sobre impuestos estatales y

participación en los tributos del Estado, ayudas y subvenciones). Este sistema continuaría vigente, con algunas modificaciones de carácter secundario, con el posterior Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, sobre *medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales*.

Ya en periodo constitucional, la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, en cumplimiento de los principios de autonomía local (art. 137 CE) y suficiencia financiera (art. 142 Ce), atribuye a los Entes locales la capacidad para imponer y ordenar los tributos “*de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla*” (art. 106.1 LRBRL¹²⁴⁶, *vid.* también los arts. 107 y 111 de esta ley), y señala que las Haciendas locales se financian, además de con sus propios tributos, con los participaciones reconocidas en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, y aquellos otros que prevea la Ley (art. 105.2 LRBRL). Por su parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que *aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia de Régimen Local*, diferenciará entre recursos *tributarios* y *no tributarios*. Los primeros estarán compuestos por los impuestos (contribuciones territoriales urbana, rústica y pecuaria; licencias fiscales sobre actividades industriales y comerciales, profesionales y artísticas; e impuestos sobre solares, radicación, circulación de vehículos, incremento del valor de los terrenos, gastos suntuarios y publicidad), tasas y contribuciones especiales, y las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas y recargos en los impuestos del Estado. Los recursos *no tributarios* estarán constituidos por subvenciones y transferencias de otras Administraciones públicas, operaciones de

¹²⁴⁶ Continúa señalando este precepto que “[...] 2. *La potestad reglamentaria de las Entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus propios tributos y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las Corporaciones locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas.* 3. *Es competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.*”.

crédito, prestaciones personales y de transporte, tributos parafiscales, multas e ingresos varios como el proveniente de los cánones por concesión o arrendamiento de bienes demaniales o servicios públicos. Junto a ellos figurarán, aunque con una importancia secundaria, los ingresos de carácter patrimonial.

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, *Reguladora de las Haciendas Locales* (LRHL), mantendrá la línea del TRRL, configurando un sistema de financiación de las Entidades locales basado fundamentalmente en sus tributos propios y en la participación en los tributos del Estado. En concreto, los Municipios poseerán la titularidad de los impuestos locales (art. 59 LRHL) y tendrán capacidad para acordar la imposición y aplicación de tasas, contribuciones especiales y precios públicos (arts. 57, 58 y 127 LRHL). Posteriores reformas de la LRHL intentarían acabar con los principales problemas y deficiencias atribuidos a esta norma, como la operada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de *Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*, y, fundamentalmente, por la Ley 51/2001, de 27 de diciembre, de *Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*, que, como innovaciones a destacar¹²⁴⁷, instauró un modelo estable de financiación local (no sometido a revisiones quinquenales), reformó completamente el *Impuesto sobre Bienes Inmuebles* (IBI), que a partir de ese momento se regularía por la normativa del *Catastro Inmobiliario*¹²⁴⁸; estableció amplias exenciones en el *Impuesto sobre Actividades Económicas* (IAE), y reforzó las potestades de las Entidades locales para la concesión de beneficios fiscales en los tributos locales, mediante la incorporación de variadas exenciones de carácter potestativo.

Esta misma norma habilitaría al Gobierno –como se comentó *supra*– para dictar un texto refundido en materia de Haciendas locales que, tras varias prórrogas del plazo establecido para cumplir este mandato, dio lugar al vigente *Texto Refundido de la*

¹²⁴⁷ MARTÍN QUERALT, J. y GARCÍA MORENO, A., “Impuestos locales”, en MARTÍN QUERALT, J., TEJERIZO LÓPEZ, J. M. y CAYÓN GALIARDO, A. (*Dirs.*) et al, en *Manual de Derecho Tributario. Parte especial*, Thomson/Aranzadi, 2006, pág. 833.

¹²⁴⁸ *Texto Refundido de la Ley del Catastro*, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

b) El sistema vigente en materia de tributación local.

El TRLHL erige el sistema tributario local en base a los impuestos locales, las tasas, las contribuciones especiales, los precios públicos y la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Además, el TRLHL distingue entre impuestos locales *obligatorios* y *potestativos*. Los impuestos “obligatorios” serán:

a) El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI);

b) El Impuesto sobre Actividades Económica (IAE);

c) El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica;

Los impuestos “potestativos” serán aquellos que, como su propio nombre indica, podrán ser implantados y exigidos potestativamente por las Entidades locales, previa adopción de los correspondientes acuerdos de imposición y ordenación, y la aprobación de sus *Ordenanzas Fiscales* (arts. 15 y ss. TRLRHL):

a) Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO);

b) Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana;

c) Impuestos sobre Gastos Suntuarios (modalidad de cotos de caza y pesca).

Las *tasas* se configuran en el vigente TRLHL (art. 20) como tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o en el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando tales servicios o actividades no sean de solicitud voluntaria para los administrados –al venir impuestas por disposiciones legales o reglamentarias, o los bienes, servicios y actividades requeridos se consideren *imprescindibles* para la vida privada o social del solicitante–, o no se presten o realicen por el sector privado (con independencia de su reserva o no a favor del sector público conforme a la normativa vigente: monopolio *de hecho* o *de derecho*). La tasa se caracteriza y diferencia del resto de tributos porque su hecho imponible está delimitado en torno a una actividad administrativa que afecta o beneficia de modo especial a aquellos a quien va dirigida, de modo que será posible calcular la medida en que cada uno de ellos se verá afectado o beneficiado por la actividad pública y adecuar a tal medida la cantidad a pagar por cada uno, teniendo siempre en cuenta el coste del servicio prestado o el valor de la prestación o del beneficio obtenido, que funcionarán como límite máximo de la cantidad a pagar en concepto de tasa¹²⁴⁹. Las tasas más habituales en el ámbito local son las exigidas por otorgamiento de licencias o autorizaciones, expedición de documentos a instancia de parte, por servicios académicos y complementarios, por el servicio de recogida de residuos sólidos, por el servicio de extinción de incendios, por la reserva de la vía pública para aparcamientos (v.g. hoteles), por la ocupación del dominio público con mesas o sillas (v.g. bares y restaurantes), por la entrada de vehículos a través de la acera (*vados*, permanentes o no), visitas al patrimonio histórico-artístico y cultural...*etc*¹²⁵⁰.

¹²⁴⁹ FERREIRO LAPATZA, J. J. y SARTORIO ALBALAT, S., *Curso de Derecho Financiero Español, Vol. III, Derecho Tributario: Parte Especial (sistema tributario. Los tributos en particular)*, 14ª Ed., Marcial Pons, 2004, pág. 369.

¹²⁵⁰ En este sentido, el artículo 20 TRLHL establece un listado –abierto– de tasas que las Entidades locales *podrán* imponer en caso de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local: sacas de arena y de otros materiales de construcción, construcción de pozos de nieve, cisternas o aljibes para la recogida de aguas pluviales, balnearios u otros disfrutes de las aguas públicas incompatibles con su uso común, ocupación del subsuelo, apertura de zanjas, calicatas y catas para la instalación y reparación de cañerías, conducciones, y otras instalaciones (así como cualquier remoción del pavimento o aceras en la vía pública), ocupación del dominio público con mercancías, materiales de

Por el contrario, el *precio público* no es considerado un tributo por el TRLHL (*vid.* art. 2.1 *b*) y *e*). Éstos pueden definirse como aquellas contraprestaciones pecuniarias satisfechas por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando éstas sean solicitadas voluntariamente por parte de los administrados, y siendo tales actividades y servicios prestados también por el sector privado (*vid.* art. 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de *Tasas y Precios Públicos* (LTPP), en la redacción dada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, *de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de carácter público*)¹²⁵¹. Los precios públicos deberán cubrir, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios (al contrario que las *tasas*, que deben cubrir, como máximo, dicho coste), o a un nivel que resulte *equivalente* a la utilidad derivada de los mismos (art. 25.1 LTPP)¹²⁵². La nueva redacción dada a la Ley de Tasas y Precios Públicos por la Ley 25/1998, de 13 de julio, *de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de carácter público*, en cumplimiento de la doctrina que sobre precios públicos estableció la sentencia 185/1995, de 14 de diciembre¹²⁵³, permite el establecimiento de precios públicos sin cumplir el requisito fundamental exigido por el artículo 31.3 CE a todas las prestaciones personales o

construcción, escombros, vallas, puntales, andamios, asnillas y otras instalaciones análogas; entradas de vehículos a través de las aceras y reserva de la vía pública como aparcamiento exclusivo, parada de vehículos, carga y descarga de mercancías...*etc.* Este artículo también contiene un listado –también abierto– de tasas que las Entidades locales podrán imponer por prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local: expedición de documentos a instancia de parte, licencias de taxis y vehículos de alquiler, licencias urbanísticas y de apertura de establecimientos, servicios de prevención y extinción de incendios o de salvamento, servicios de inspección sanitaria y de sanidad preventiva, servicios funerarios, servicios de alcantarillado y depuración de aguas residuales, recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos...*etc.*

¹²⁵¹ Para su polémica diferenciación con las *tasas vid.*, entre otros, MARTÍNEZ LAGO, M. A. y GARCÍA DE LA MORA, L., *Lecciones de Derecho financiero y tributario*, 3ª Ed., Iustel, 2006, págs. 285 a 288.

¹²⁵² Aunque, excepcionalmente, el precio público podrá ser inferior al coste del servicio cuando así lo aconsejen razones sociales, benéficas, culturales o de interés público, previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionado (art. 25.2 LTPP).

¹²⁵³ Un análisis pormenorizado de los aspectos más relevantes de esta Sentencia en ESEVERRI, E. y LÓPEZ MARTÍNEZ, J., *Temas prácticos de Derecho financiero... Op.cit.*, págs. 274 a 277.

patrimoniales de carácter público: su establecimiento por ley. En virtud del renovado artículo 26 LTPP, su *cuantía* deberá ser establecida o modificada mediante Orden del departamento ministerial del que dependa el órgano que ha de percibirlos (a propuesta de éste), o directamente por los organismos públicos, previa autorización del departamento ministerial del que dependan. Por esta razón, los precios públicos no nacen de la ley, no son prestaciones patrimoniales de carácter público, por lo que no son tributos. Siguiendo este razonamiento, los precios públicos sólo podrán nacer entonces de la voluntad del obligado tributario en el seno de un contrato de Derecho público que una al particular con el ente público (en este caso una Entidad local) que preste el servicio o realice la actividad. Los precios públicos se percibirán ahora, pues, como “*contraprestaciones percibidas por un ente público en el marco de un contrato de Derecho público*”¹²⁵⁴. Tendrán carácter de precios públicos, por ejemplo, la matrícula para los estudios de posgrado en centros universitarios públicos, los servicios de fotocopiadora prestados por organismos públicos, el uso de instalaciones deportivas municipales, autonómicas o estatales, las actividades culturales y artísticas (como seminarios y cursos monográficos) impartidos por las Administraciones públicas, los servicios prestados por ciertos organismos públicos de la Administración, directamente o utilizando la infraestructura de que disponen (por ejemplo, las realizadas en el *Centro Nacional de Alimentación*, dependiente de la *Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición*, o por el *Instituto Geológico y Minero de España*, entre otros)...*etc.*

En tercer y último lugar, las *contribuciones especiales* son tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención, por parte del obligado tributario, de un beneficio o de un aumento del valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de los servicios públicos (art. 2 LGT y 28 a 37 TRLHL). Su fundamento estará, por lo tanto, en una actividad realizada por la Administración con el objetivo de satisfacer una necesidad pública de carácter

¹²⁵⁴ FERREIRO LAPATZA, J. J. y SARTORIO ALBALAT, S., *Curso de Derecho Financiero...Op.cit*, pág. 381.

colectivo que, al mismo tiempo, produce un *efecto reflejo* indirecto que beneficia especialmente a ciertos sujetos jurídico-privados, que deberán contribuir económicamente (en la proporción que se determine) a su ejecución, a modo de *derrama especial*¹²⁵⁵; constituyendo su objeto el beneficio que la realización de las obras o servicios genere para los afectados especialmente por ellos (como, por ejemplo, el aumento en el valor de los inmuebles como consecuencia del asfaltado de calles, la construcción de un espacio público ajardinado o la instalación del servicio de suministro de agua potable; o el beneficio obtenido por las compañías de seguros por la instalación de servicios contra incendios, como consecuencia de la reducción del riesgo de siniestros)¹²⁵⁶. Los ejemplos más habituales de contribuciones especiales en la esfera pública tienen lugar como consecuencia de las mejoras en la red viaria o de saneamiento público, la construcción de zonas verdes o de equipamientos deportivos, el primer establecimiento del servicio de bomberos...*etc.*

c) Los principios de tributación local.

Como complemento específico de los principios tributarios contenidos en la Constitución (arts. 31, 133 y 134.7, fundamentalmente) y en las *Leyes Generales Tributaria* y

¹²⁵⁵ CASANA MERINO, F., “Comentario al Título VIII...*Op.cit.*, pág. 2918. En este sentido, señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1997 que las contribuciones especiales tienen por objeto “[...] *financiar una parte de aquellas obras públicas municipales, propias de la actividad ordinaria de los Ayuntamientos que se realizan en el interior de las poblaciones, los cascos urbanos y las áreas consolidadas de edificación, cuando benefician especialmente a determinadas personas de manera que sólo excepcionalmente puede acudir a su aplicación en zonas de nueva urbanización cuando se realizan estas obras después de concluida ésta.*”, ya que las obras de urbanización consecuencia de la ejecución del planeamiento urbanístico están excluidas de este tributo, rigiéndose por su normativa específica.

¹²⁵⁶ Dispone el art. 28 TRLHL que “*Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las Entidades respectivas.*”.

*Presupuestaria*¹²⁵⁷, el TRLHL contiene en su artículo 6º los siguientes principios de tributación local:

a) No someter a gravamen bienes situados, actividades desarrolladas, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del *territorio* de la respectiva entidad;

b) No gravar, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del *territorio* de la Entidad impositora. Tampoco el ejercicio o la transmisión de bienes, derechos u obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio.

c) No generar *obstáculos* a la libre circulación de personas, mercancías o servicios y capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de la residencia de las personas o la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, sin que ello impida que las Entidades locales puedan instrumentar la ordenación urbanística de su territorio.

Los dos primeros *principios* pueden ser reconducidos a un único principio, el *principio de territorialidad tributaria* de las Entidades locales, en el sentido de que éstas tienen limitada su potestad tributaria, como regla general, a su ámbito espacial propio¹²⁵⁸. Sin embargo, el TRLHL prevé algunas excepciones a este principio, generalmente mediante el acuerdo de las Entidades locales en cuyo territorio tenga lugar el hecho imponible en cuestión (*ad. exemplum* arts. 61.4 y 85.4 A TRLHL). Por su parte, el tercer principio reafirmará el principio constitucional de libre circulación de personas y bienes en el territorio español (art. 139.2 CE) (*vid.* sobre este principio las Sentencias del Tribunal Constitucional 88/1986, de 1 de julio; y 64/1990, de 5 de abril, entre otras).

¹²⁵⁷ Básicamente, los principios de *capacidad económica, justicia, generalidad, progresividad, distribución equitativa de la carga tributaria, no confiscatoriedad, proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos* (art. 3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, *General Tributaria*), *reserva de ley* (art. 8 LGT) e *irretroactividad de las normas en materia de infracciones y sanciones y de recargos* (art. 10.2 LGT).

¹²⁵⁸ *Cfr.* con el art. 197.2 LRBRL.

d) *Los impuestos municipales.*

1. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

Este impuesto local, que sustituyó a las *Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria* y al *Impuesto sobre Solares*, tiene como hecho imponible (art. 61 TRLHL) la titularidad dominical o de los derechos reales de superficie o usufructo, sobre bienes inmuebles rústicos o urbanos y sobre los bienes de características especiales (conforme a la normativa catastral¹²⁵⁹), incluyendo asimismo las concesiones administrativas sobre bienes inmuebles o servicios públicos a los que se hallen afectos. Se trata, por lo tanto, de un impuesto de carácter *directo*, ya que grava la titularidad de ciertos derechos reales sobre inmuebles, *real*, por gravar la titularidad del inmueble con independencia de su titular, que no será más que el obligado tributario, *objetivo*, porque las circunstancias personales de los titulares del inmueble no tendrán relevancia alguna a la hora de establecer su cuantía, únicamente el valor del inmueble, y *periódico*, ya que su exacción tiene carácter anual (art. 75 TRLHL).

No estarán sujetos a este impuesto (art. 61 TRLHL) las carreteras, caminos, demás vías terrestres y bienes del dominio público marítimo-terrestre e hidráulico, siempre que sean de *aprovechamiento público y gratuito*. Tampoco los inmuebles de dominio público afectos a uso público o a un servicio público gestionado por el Ayuntamiento, ni los bienes patrimoniales propiedad de los Ayuntamientos en que estén radicados (aunque en ambos casos se considerarán sujetos cuando hayan sido cedidos a terceros mediante contraprestación). Además, estarán exentos (art. 62 TRLHL) en todo caso aquellos bienes inmuebles propiedad del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales *directamente afectos* a la seguridad ciudadana, a los servicios educativos y penitenciarios, o a la defensa nacional

¹²⁵⁹ Vid. arts. 6 y ss. del *Texto Refundido de la Ley del Catastro*, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

(en este último caso sólo los de titularidad estatal, lógicamente); los bienes comunales y montes vecinales en mano común; los de la *Cruz Roja Española*; los de la Iglesia Católica y otras asociaciones confesionales legalmente reconocidas (en los términos previstos en sus respectivos acuerdos de cooperación con el Estado); los que así lo determinen los convenios internacionales en vigor (y, mediando reciprocidad, los de los Gobiernos extranjeros destinados a su representación diplomática, consular o a sus organismos oficiales; los montes repoblados con especies de crecimiento lento y cuyo principal aprovechamiento sea la madera o el corcho (siempre que la densidad del arbolado sea la normal de la especie en cuestión); y los terrenos ocupados por líneas de ferrocarril y edificios enclavados en tales terrenos dedicados a estaciones, almacenes o cualesquiera otros servicios indispensables para la explotación de dichas líneas (no los establecimientos de hostelería, espectáculos, comerciales o esparcimiento, ni las oficinas de la dirección, las viviendas de los empleados o las instalaciones fabriles)¹²⁶⁰.

Los sujetos pasivos del IBI (art. 63 TRLHL) son, a título de *contribuyentes*, las personas naturales y jurídicas y las entidades a las que se refiere el artículo 35.4 LGT¹²⁶¹, que ostenten la titularidad del derecho que, en cada caso, sea constitutivo del hecho imponible de este impuesto (propiedad o cualquiera de los derechos reales citados, aunque nunca el *nudo propietario*, sino la persona que en cada momento tenga atribuidas la facultad de usar

¹²⁶⁰ Además de todas estas exenciones, el legislador permite que, *previa solicitud* del interesado, estén exentas (“*exenciones rogadas*”): los inmuebles destinados a la enseñanza por centros docentes acogidos, total o parcialmente, al régimen de *concierto educativo* (exención que deberá ser compensada por la Administración pública correspondiente); los declarados expresa o individualizadamente *monumento o jardín histórico de interés cultural* y que estén inscritos en el Registro Central; y los montes en los que tengan lugar repoblaciones forestales o regeneración de masas arboladas sujetas a *proyectos de ordenación o planes técnicos* de la Administración forestal. Por otra parte, los Ayuntamientos podrán declarar exentos de este impuesto (“*exención potestativa*”): los inmuebles cuya titularidad corresponda a los centros sanitarios de titularidad pública, siempre que estén directamente afectados al cumplimiento de los fines específicos de tales centros; y los inmuebles rústicos o urbanos cuya *cuota líquida* no supere la cuantía determinada mediante Ordenanza fiscal (art. 62.2 y 3 TRLHL).

¹²⁶¹ Este precepto se refiere a las “[...] *herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición.*”.

y disponer del inmueble)¹²⁶². Será *sustituto* del contribuyente aquel concesionario sobre un bien que, en caso de existir más concesionarios sobre el mismo, pague el canon de mayor cuantía (art. 63.1 párrafo segundo TRLHL). Además, este impuesto podrá ser repercutido tanto a los arrendatarios (*vid.* art. 63.2 TRLHL y *Disposición Transitoria 2ª* de la Ley 28/1994, de *Arrendamientos Urbanos*) como a aquellos sujetos que, sin ser concesionarios, hagan uso de los bienes demaniales o patrimoniales mediante contraprestación. Por último, serán *responsables* del pago de este impuesto los adquirentes de inmuebles afectos al pago de cuotas pendientes del IBI (responsabilidad subsidiaria) y las entidades del artículo 35.4 LGT (responsabilidad solidaria) (art. 64 TRLHL)¹²⁶³.

La gestión de este impuesto, cuya *base imponible* esta constituida por el “valor catastral” del inmueble (art. 65 TRLHL), se encuentra actualmente compartida entre el Estado, con competencia exclusiva sobre gestión catastral (a través de la *Dirección General del Catastro*) y la gestión tributaria, que corresponderá a los Ayuntamientos en base al “Padrón catastral” y demás documentos auxiliares elaborados anualmente por la Administración estatal. Igualmente corresponderán a los Ayuntamientos la liquidación y recaudación de este impuesto, así como la revisión de los actos dictados en la fase de gestión tributaria.

¹²⁶² En caso de copropiedad o condominio, la titularidad catastral se atribuirá a la comunidad de todos los propietarios (v.g. sociedad de gananciales) (art. 3 del *Texto Refundido de la Ley del Catastro*, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo).

¹²⁶³ En relación a estas entidades, dispone el artículo 64.2 TRLHL que “*Responden solidariamente de la cuota de este impuesto, y en proporción a sus respectivas participaciones, los copartícipes o cotitulares de las entidades a que se refiere el artículo 35.4. de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, si figuran inscritos como tales en el Catastro Inmobiliario. De no figurar inscritos, la responsabilidad se exigirá por partes iguales en todo caso.*”

2. El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

Este impuesto vino a sustituir y unificar en un solo tributo las *Licencias Fiscales de Actividades Comerciales e Industriales* y de *Profesionales y Artistas*, y al *Impuesto sobre la Radicación*. Se trata de un impuesto *real* (ya que, como en el caso anterior, no tiene en cuenta las circunstancias del sujeto pasivo para su cuantificación), *directo* y *objetivo*¹²⁶⁴; cuyo hecho imponible está integrado por el mero ejercicio, dentro del territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, con independencia de que se ejerzan o no en local determinado o de que se hallen o no especificadas en las *tarifas* del impuesto¹²⁶⁵ (art. 78.1 TRLHL). Tendrán la consideración de actividades *empresariales*, a los solos efectos de este impuesto, las ganaderas (cuando tengan carácter independiente), las mineras, las industriales, las comerciales y las de servicios. No la tendrán las actividades agrícolas, las ganaderas dependientes, las forestales o las pesqueras (art. 78.2 TRLHL). En todo caso, para que una actividad pueda ser considerada como *empresarial*, *profesional* o *artística* será necesario que suponga la ordenación, por cuenta propia, de medios de producción y de recursos humanos (o de uno de éstos) con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

Una de las cuestiones más polémicas en torno al hecho imponible del IAE versa sobre la necesidad o no de *habitualidad* y de *beneficio efectivo* en la actividad económica susceptible de gravamen. Con respecto a la necesidad o no de que la actividad económica sea habitual para ser objeto de este impuesto, el TRLHL no lo exige de manera expresa¹²⁶⁶, contemplando únicamente un supuesto de *no sujeción* en que la no habitualidad

¹²⁶⁴ Sobre las características de este impuesto *vid.* las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1996 y de 3 de abril de 2002.

¹²⁶⁵ Las “tarifas” mencionadas fueron aprobadas por los Reales Decreto Legislativos 1175/1990, de 28 de septiembre, y 1259/1991, de 2 de agosto.

¹²⁶⁶ La exigencia de *habitualidad* en las actividades empresariales, profesionales o artísticas sometidas al IAE fue excluida expresamente durante el trámite parlamentario de la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales* de 1988.

es la nota determinante: la *venta al por menor*, o realización de un solo acto u operación aislada (art. 81.4 TRLHL). Tampoco lo considera así la *Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales* (vid. contestaciones de 7 de diciembre de 1990, 16 de diciembre de 1991, 10 de enero de 1992 o 4 de abril de 1994). Sin embargo, gran parte de la doctrina entiende que la habitualidad es consustancial al IAE¹²⁶⁷, ya que si la actividad que realiza un empresario es “profesional”, quiere señalarse con ello que se trata de una actividad *constante*, tal y como señala el artículo 1.1 del Código de Comercio al definir la actividad comercial. Por tal razón, únicamente podrá hablarse de actividad económica si existe *profesionalidad*, es decir, si la actividad se manifiesta al exterior, se da a conocer y se ejerce públicamente (Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1989). Pero también de la propia configuración normativa del IAE pueden extraerse el dato de la habitualidad de las actividades económicas sujetas a este impuesto¹²⁶⁸. Su hecho imponible exige la *ordenación de medios de producción y de recursos humanos*, lo que, conforme a la Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de abril de 1989 y de 17 de diciembre de 1987, es propio de la profesionalidad en el ejercicio de la actividad (*profesionalidad* que, como se ha visto, implica necesariamente la *habitualidad*). La no sujeción de los actos u operaciones *aisladas* del artículo 81.4 TRLHL también constituirá un argumento a favor de la necesidad de habitualidad en las actividades económicas sujetas a este impuesto¹²⁶⁹.

¹²⁶⁷ Entre otros, ANIBARRO PÉREZ, S., *La sujeción al Impuesto sobre Actividades Económicas*, McGraw-Hill, 1997, págs. 87 y ss; PAGÉS I GALTÉS, J., *Manual del Impuesto sobre Actividades Económicas*, Marcial Pons, 19995, págs. 89 y ss.; o BOSCH CHOLBI, J. L. y ESPINOSA FERRANDO, F., “Comentario al Capítulo II. Tributos propios”, en *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.) et al, Thomson/Civitas, 2005, págs. 803 y ss.

¹²⁶⁸ BOSCH CHOLBI, J. L. y ESPINOSA FERRANDO, F., “Comentario al Capítulo II...*Op.cit.*”, págs. 804 y 805.

¹²⁶⁹ Otros argumentos a favor de la habitualidad de las actividades económicas sujetas al IAE los extraen estos autores de su propia caracterización como tributo *periódico* (ya que conlleva la permanencia en el tiempo de una situación que pone de manifiesto el ejercicio de una actividad con vocación de habitualidad) y del régimen jurídico previsto para los *sujetos pasivos* (el artículo 83 TRLHL califica como sujetos pasivos a quienes realicen en el territorio nacional “*las actividades que originan el hecho imponible*”. Dice expresamente “*actividades*” y no “*acto*” u “*actos*”, con lo que implícitamente estaría refiriéndose al *conjunto de operaciones o tareas de una persona o entidad*, lo que necesariamente entraña cierto grado de habitualidad).

En cuanto a la necesidad o no de obtención de *lucro efectivo* para que una actividad económica sea gravada por el IAE, el TRLHL guarda absoluto silencio, ya que tanto el *ánimo de lucro* como la obtención efectiva de beneficio resultan absolutamente indiferentes para este impuesto, que configura su hecho imponible con el mero ejercicio de la actividad económica, ya sea *empresarial, profesional o artística*. Por tal razón, estarán sujetas al IAE todas aquellas actividades económicas que cumplan los requisitos fijados en el TRLHL, generen o no un beneficio económico real para su titular. Sin embargo, sí que existen ciertas *exenciones* fundamentadas en la ausencia de ánimo de lucro de sus titulares (Organismos públicos de investigación, establecimientos de enseñanza costeados íntegramente con fondos públicos o en régimen de concierto educativo, fundaciones declaradas benéficas o de entidad pública, Cruz Roja Española...*etc*; art. 82.1 *e*) y *f*) TRLHL). La inexistencia de lucro económico es por lo tanto irrelevante en materia de sujeción a este impuesto, aunque sí implicará ciertos beneficios fiscales en forma de exenciones.

No estarán sujetos a este impuesto (art. 81 TRLHL) la enajenación de bienes integrados en el activo fijo de las empresas que hubieran figurado debidamente inventariados como tal inmovilizado con más de dos años de antelación a la fecha de transmitirse, y la venta de bienes de uso particular y privado del vendedor siempre que los hubiese utilizado durante igual período de tiempo; la venta de aquellos productos percibidos como pago de trabajos personales o servicios profesionales; la exposición de artículos con el fin exclusivo de decoración o adorno del establecimiento (pero sí la exposición de artículos para regalos a los clientes); o –como se acaba de señalar– la venta *al por menor*, es decir, la realización de un solo acto u operación aislada.

Serán *sujetos pasivos* de IAE las personas físicas, las jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica del artículo 35.4 LGT, que ejerzan cualquiera de las actividades económicas que originan el hecho imponible (art. 83 TRLHL). De entre todas las exenciones previstas por el art. 82 TRLHL (Estado, Comunidades

Autónomas, Entidades locales, Organismos Autónomas del Estado, Entidades de Derecho Público de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, Entidades Gestoras de la Seguridad Social, Mutualidades de Previsión Social, *Cruz Roja Española...etc*), destaca la introducida en su día por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, que exonera del pago de este impuesto a todas las personas físicas y los sujetos pasivos del Impuesto de Sociedades, sociedades civiles y entidades sin personalidad jurídica del art. 35.4 LGT cuyo importe neto de su cifra de negocio sea inferior al millón de euros, conforme al art. 191 del *Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas*, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre (art. 82.1 c) TRLHL). Esta exención ha reducido de forma significativa la cuantía de la recaudación obtenida a través de este impuesto por las Entidades locales, configurándolo en la actualidad como un impuesto de importancia secundaria para la financiación de las Haciendas locales. Para compensar esta reducción en los recursos locales, que no tiene sustituto directo en el TRLHL, se estableció un sistema de *compensaciones* a favor de las Entidades locales por la pérdida de ingresos derivados de la reforma del IAE en la *Disposición Adicional 10ª* de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, y de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de *Presupuestos Generales del Estado para el año 2004*.

La cuantificación de este impuesto, que se devenga anualmente (art. 89 TRLHL), se hará a partir de las *tarifas* establecidas para su cálculo y de un complejo sistema de *cuotas* (*municipales, provinciales, nacionales, de tarifa, de licencia, de radicación...etc*), moduladas a través de coeficientes correctores y recargos. En la actividad de gestión de este impuesto debe distinguirse entre la *gestión censal* y la *gestión tributaria* (arts. 90 y ss. TRLHL). La primera comprende la formación de la *matrícula* del impuesto (compuesta por los censos anuales de las actividades económicas, sujetos pasivos, cuotas mínimas y, en su caso, el recargo provincial), la calificación de las actividades económicas y el señalamiento de las cuotas; y corresponderá en exclusiva a la Administración tributaria estatal (con posibilidad de

delegación a favor de los Entes locales). La *gestión tributaria* comprenderá las funciones de liquidación, inspección y recaudación. Esta actividad se hará en base a los datos proporcionados por la actividad *censal* y corresponderá, en el caso de las cuotas municipales del IAE, a los Ayuntamientos (mientras que la gestión tributaria de las cuotas nacionales y provinciales corresponderá, en principio, a la Administración del Estado).

3. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Este impuesto local sustituye al antiguo *Impuesto Municipal sobre Circulación de Vehículos*. Se trata de un impuesto *directo* (grava la titularidad de estos vehículos por parte del Ayuntamiento correspondiente al domicilio que conste en el permiso de circulación), *real*, *objetivo* y *periódico*. Su hecho imponible (art. 90 TRLHL), como se acaba de señalar, está constituido por la titularidad de un vehículo de tracción mecánica, que deberá ser *apto* para circular por las vías públicas, cualquiera que sea su clase y categoría (y con independencia de su utilización efectiva o no). Serán considerados vehículos de tracción mecánica *aptos* para circular por las vías públicas todos aquellos que hayan sido matriculados en los registros públicos correspondientes y mientras no hayan causado baja en éstos. También los vehículos provistos de permisos temporales o *matrícula turística*. Por el contrario, no estarán sujetos a este impuesto aquellos vehículos que, habiendo sido dados de baja en los registros por antigüedad de su modelo, sean autorizados para circular excepcionalmente con ocasión de exhibiciones, certámenes o carreras limitadas a este tipo de vehículos. Tampoco los remolques y semirremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica cuya *carga útil* no exceda de los 750 Kg.

Estarán *exentos* del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica los *vehículos oficiales* del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales adscritos a la defensa nacional o a la seguridad ciudadana; *vehículos diplomáticos* o de organizaciones internacionales (y aquéllos previstos en tratados o acuerdos internacionales); las ambulancias y demás vehículos destinados directamente a la asistencia sanitaria o al traslado de enfermos o heridos; los vehículos para personas de movilidad reducida a los que se refiere el *apartado a)* del Anexo II del *Reglamento General de Vehículos*, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre; los autobuses, microbuses y demás vehículos adscritos al servicio público de transporte urbano (que excedan de nueve plazas, incluido el conductor); y los tractores, remolques, semirremolques y maquinaria provistos de *Cartilla de Inspección Agraria* (art. 93 TRLHL).

Sujetos pasivos de este impuesto serán, a título de *contribuyentes*, las personas físicas y jurídicas, y las entidades del artículo 35.4 LGT a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación, con independencia por lo tanto de quien sea en cada momento su verdadero propietario (art. 94 TRLHL). Su cuantificación se hará en base a unas *tarifas mínimas*, que podrán ser incrementadas por los Ayuntamientos utilizando para ello un *coeficiente*, que en ningún caso podrá ser superior a 2¹²⁷⁰. Dichas tarifas tomarán como base el tipo de vehículo y, dentro de cada modalidad, una circunstancia diferente para determinar los diferentes *tramos* que señalarán la cuota a pagar: turismos (*caballos fiscales*), autobuses (número de plazas), camiones (carga útil cuantificada en kilogramos), tractores (*caballos fiscales*), remolques y semirremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica (carga útil en kilogramos), ciclomotores

¹²⁷⁰ Además, las Ordenanzas fiscales podrán regular, sobre la cuota del impuesto (incrementada o no por aplicación del citado coeficiente), *bonificaciones* de hasta un 75 % en función de la clase de carburante que consuma el vehículo en función de su incidencia en el medio ambiente, y de las características de los motores de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente; y de hasta un 100 % para los vehículos *históricos* o aquellos que tengan un mínimo de veinticinco años (contados a partir de su fecha de fabricación y, si ésta no fuese conocida, de su fecha de matriculación o, en su defecto, la fecha en que el correspondiente tipo o variante se dejó de fabricar) (art. 95.6 TRLHL).

(cuantía fija) y motocicletas (centímetros cúbicos) (art. 95 TRLHL).

La gestión, liquidación, inspección y recaudación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica corresponde, en exclusiva, al Ayuntamiento titular del tributo, que, como se señaló *supra*, será el correspondiente al domicilio que figure en el permiso de circulación del vehículo (art. 97 TRLHL). El TRLHL permite además a los Ayuntamientos titulares que exijan este impuesto en régimen de *autoliquidación*, aunque no suela ser lo habitual (art. 98 TRLHL).

4. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

Este impuesto local, primero de los tres tributos de exacción potestativa previstos en el TRLHL, tiene como hecho imponible “[...] *la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición.*” (art. 100 TRLHL). Se trata por lo tanto de un impuesto *directo, real, objetivo* y –a diferencia de los anteriores– *instantáneo*, ya que su devengo nacerá en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra (art. 102.4 TRLHL). Como señala implícitamente la descripción de su hecho imponible, únicamente estarán gravadas aquellas construcciones, instalaciones u obras que exijan licencia para su realización¹²⁷¹ y que, además, su expedición corresponda al Ayuntamiento de la expedición, siendo

¹²⁷¹ A título meramente ejemplificativo se pueden consultar los actos sujetos a licencia previstos por el *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 26 de junio de 1992, el *Reglamento de Disciplina Urbanística*, aprobado por el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio (art. 1); o la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de *Ordenación de la Edificación*.

indiferente si tal licencia se obtiene finalmente o no (por lo que también estarán sujetas al ICIO las obras sin licencia o ilegales). Estarán *exentas* cualquier obra, construcción o instalación sujetas en principio a este impuesto, tanto si se trata de obras de nueva inversión como de conservación, de las que sean dueños el Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, y que vayan a ser destinadas directamente a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de población y de sus aguas residuales, aún cuando sean gestionadas por Organismos autónomos (art. 100.2 TRLHL)¹²⁷².

Son sujetos pasivos del ICIO, a título de *contribuyentes*, las personas jurídicas y físicas y las entidades sin personalidad jurídica del artículo 35.4 LGT que sean *dueños* de la instalación, construcción u obra, sean o no propietarios del inmueble sobre el que se realicen aquéllas. A efectos de este impuesto, se considerará “dueño” de la construcción, instalación u obra quien soporte los gastos o el coste que comporte su realización. Serán *sustitutos* del contribuyente quienes soliciten las correspondientes licencias o realicen las construcciones, instalaciones u obras (normalmente el contratista), que en cualquier caso podrán exigir del contribuyente el reembolso de la cuota tributaria satisfecha (art. 101 TRLHL).

La cuantificación de este impuesto tomará como base imponible el *coste efectivo* de la construcción, instalación u obra, o lo que es lo mismo, el coste de la ejecución material de aquélla, sin tener en cuenta las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público relacionadas, en su caso, con la construcción, instalación u obra, ni tampoco los honorarios de los profesionales, el beneficio empresarial del contratista ni cualquier otro concepto que no integre, estrictamente, el coste de ejecución material. El tipo impositivo será fijado por cada Ayuntamiento, sin que pueda exceder en

¹²⁷² Asimismo, estarán exentas del ICIO las obras, construcciones e instalaciones de la Iglesia Católica en virtud del *Concordato con la Santa Sede* (vid. Orden del Ministerio de Hacienda de 5 de junio de 2001).

ningún caso del 4% (art. 102 TRLHL)¹²⁷³. Su gestión corresponde en exclusiva al Ayuntamiento que ostente su titularidad, que podrá exigirlo en régimen de autoliquidación (art. 103.4 TRLHL). Cuando se inicie la construcción, instalación u obra el TRLHL permite a los Ayuntamiento que practiquen una *liquidación provisional a cuenta*, aunque no se haya solicitado, concedido o denegado aún la correspondiente licencia de obras, y que se calculará a partir de presupuesto presentado por los interesados (visado, cuando resulte preceptivo, por el Colegio Oficial correspondiente), o en función de los *índices* o *módulos* establecidos, en su caso, por las Ordenanzas fiscales del Municipio. Una vez realizada la obra, el Ayuntamiento modificará, previa comprobación administrativa, y teniendo en cuenta el coste real y efectivo, el cálculo de la liquidación provisional, dictando entonces la *liquidación definitiva* (que podrá implicar para el sujeto pasivo tanto una obligación de ingreso como un derecho de reintegro de la cantidad resultante) (art. 103.1 TRLHL).

5. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Este impuesto sustituyó –más nominalmente que sustancialmente– al *Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos*. Su hecho imponible lo constituye el “*incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se*

¹²⁷³ A la *cuota íntegra* podrán aplicársele una serie de bonificaciones (art. 103.2 TRLHL): de hasta un 95% en las construcciones, instalaciones y obras que sean declaradas de *especial interés* o *utilidad municipal* por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico-artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración; de hasta el 95 % cuando incorporen sistemas de aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar para autoconsumo; de hasta un 50 % para las vinculadas a los *planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras*; de hasta el 50 % para las vinculadas con las viviendas de protección oficial; y de hasta un 90 % cuando favorezcan las condiciones de acceso. Además, las ordenanzas fiscales podrán regular como *deducción* de la cuota íntegra o bonificada del impuesto, el importe satisfecho o que deba satisfacer el sujeto pasivo en concepto de tasa por el otorgamiento de la licencia urbanística correspondiente a la construcción, instalación u obra de que se trate (art. 103.3 TRLHL).

ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos” (art. 104.1 TRLHL). Este tributo gravará, por lo tanto, la renta generada al transmitente como consecuencia del aumento del valor del bien inmueble de naturaleza urbana, calculado desde el momento en que lo adquirió, y que se pone de manifiesto con ocasión de la transmisión de su propiedad (a título oneroso o gratuito), o de la constitución o transmisión sobre éste de un derecho real de goce limitativo del dominio (usufructo, uso, habitación, censo, servidumbre...etc). Se trata de un tributo local *directo, real, objetivo* y, como en el caso anterior, *instantáneo*, ya que su devengo tiene lugar al consumarse la transmisión del derecho de propiedad o constituirse o transmitirse cualesquiera otros derechos de carácter real de goce limitativos del dominio de los terrenos de naturaleza urbana (art. 109.1 TRLHL)¹²⁷⁴.

No estarán sujetos a este impuesto los terrenos de naturaleza *rústica* a efectos del Impuesto de Bienes Inmuebles (por contrario, y a consecuencia de ello, estará sujeto el incremento de valor que experimenten los terrenos que deban tener la consideración de urbanos, a efectos de dicho Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con independencia de que estén o no contemplados como tales en el Catastro o en el padrón de aquél. Asimismo estará sujeto a éste el incremento de valor que

¹²⁷⁴ Continúa señalando este artículo que “[...] 2. Cuando se declare o reconozca judicial o administrativamente por resolución firme haber tenido lugar la nulidad, rescisión o resolución del acto o contrato determinante de la transmisión del terreno o de la constitución o transmisión del derecho real de goce sobre aquel, el sujeto pasivo tendrá derecho a la devolución del impuesto satisfecho, siempre que dicho acto o contrato no le hubiere producido efectos lucrativos y que reclame la devolución en el plazo de cinco años desde que la resolución quedó firme, entendiéndose que existe efecto lucrativo cuando no se justifique que los interesados deban efectuar las recíprocas devoluciones a que se refiere el artículo 1295 del Código Civil. Aunque el acto o contrato no haya producido efectos lucrativos, si la rescisión o resolución se declarase por incumplimiento de las obligaciones del sujeto pasivo del impuesto, no habrá lugar a devolución alguna. 3. Si el contrato queda sin efecto por mutuo acuerdo de las partes contratantes, no procederá la devolución del impuesto satisfecho y se considerará como un acto nuevo sujeto a tributación. Como tal mutuo acuerdo se estimará la avenencia en acto de conciliación y el simple allanamiento a la demanda. 4. En los actos o contratos en que medie alguna condición, su calificación se hará con arreglo a las prescripciones contenidas en el Código Civil. Si fuese suspensiva no se liquidará el impuesto hasta que ésta se cumpla. Si la condición fuese resolutoria, se exigirá el impuesto desde luego, a reserva, cuando la condición se cumpla, de hacer la oportuna devolución según la regla del apartado anterior.”

experimenten los terrenos integrados en los bienes inmuebles clasificados como de *características especiales* a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles). Es decir, estarán sujetos a este impuesto los *terrenos*, pero nunca las construcciones, y siempre y cuando dichos terrenos tengan la consideración de *urbanos* a efectos del IBI (y con independencia de que estén considerados como tales en el Catastro o en su *padrón*) o estén integrados en bienes inmuebles clasificados como de características *especiales* a efectos del IBI (carreteras, autopistas y túneles de peaje, aeropuertos y puertos comerciales, los destinados a la producción de energía eléctrica, gas y refinado de petróleo; centrales eléctricas, presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, salvo los destinados exclusivamente al riego). En ningún caso si tienen naturaleza *rústica* (art. 104.2 TRLHL).

No estarán *sujetas* las aportaciones de bienes y derechos realizadas por los cónyuges a la sociedad conyugal, las adjudicaciones que a su favor o en pago de ellas se verifiquen, y las transmisiones que se hagan a los cónyuges en pago de sus haberes comunes. Tampoco la transmisión de bienes inmuebles entre cónyuges o a favor de los hijos, como consecuencia del cumplimiento de sentencias en los casos de nulidad, separación o divorcio matrimonial, con independencia del régimen económico matrimonial (art. 104.3 TRLHL)¹²⁷⁵.

Las *exenciones* previstas en el artículo 105 TRLHL afectarán a los incrementos del valor que se manifiesten como consecuencia de la constitución y transmisión de derechos de servidumbre; o por la transmisión de bienes que se encuentren dentro del perímetro delimitado como *Conjunto Histórico-Artístico*, o hayan sido declaradas individualmente de interés cultural cuando sus propietarios o titulares de derechos reales acrediten que han realizado a su cargo obras de conservación, mejora o rehabilitación en dichos inmuebles (*exenciones objetivas*).

¹²⁷⁵ Hay otros supuestos de no sujeción a este impuesto previstos en la normativa sectorial, como la que afecta a las reparcelaciones urbanísticas (arts. 159.4 y 170 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 26 de junio de 1992), o a las transmisiones en operaciones de fusión o escisión de empresas (*Disposición Adicional Octava* de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del *Impuesto sobre Sociedades*), entre otros.

Asimismo estarán exentos los incrementos de valor cuando la obligación de satisfacer este impuesto recaiga sobre (*exenciones subjetivas*): el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales a las que pertenezca el Municipio, los Organismos autónomos estatales, las Entidades de Derecho público de carácter análogo de las Comunidades Autónomas y de dichas Entidades locales, el Municipio de la imposición y las demás Entidades locales integradas o en las que se integre dicho Municipio, así como sus respectivas Entidades de Derecho público de carácter análogo a los Organismos autónomos del Estado; Instituciones de carácter benéfico o *benéfico-docentes*, Entidades gestoras de la Seguridad Social y Mutualidades de Previsión Social (reguladas en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de *Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados*); titulares de concesiones administrativas *revertibles* respecto de los terrenos afectos a la concesión, *Cruz Roja Española*, las personas o entidades a cuyo favor se haya reconocido la exención en Tratados o Convenios Internacionales, y la compañía *Telefónica*.

El sujeto pasivo –a título de contribuyente– de este impuesto dependerá del tipo de negocio jurídico que se realice (art. 106 TRLHL). En las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título *lucrativo*, el sujeto pasivo será la persona física o jurídica, o la entidad sin personalidad jurídica del artículo 35.4 LGT, que adquiera el terreno o a cuyo favor se constituya o transmita el derecho real de que se trate. Por el contrario, si tales negocios jurídicos se realizan a título *oneroso*, los sujetos pasivos serán entonces la persona física o jurídica, o entidad del artículo 35.4 LGT, que transmita el terreno o que constituya o transmita el derecho real de goce limitativo del dominio. En ambos casos la Ley considera que debe abonar el impuesto aquella persona que más se beneficia en el negocio jurídico (aunque, en puridad, en los negocios jurídicos onerosos las contraprestaciones de ambas partes tienden a ser equivalentes), esto es, el adquirente o beneficiario en el primer supuesto y en transmitente en el segundo. Por otro lado (y en contra de la regla general expuesta)

tales adquirentes o beneficiarios tendrán la condición de *sustitutos* del contribuyente en los casos de transmisión de terrenos o de constitución o transmisión de derechos reales limitativos del dominio *a título oneroso*, cuando el transmitente sea una persona *física* no residente en España.

La cuantificación de este impuesto toma como *base imponible* el incremento del valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un periodo máximo de veinte años (art. 107 TRLHL). El sistema empleado para determinar dicho incremento tendrá en cuenta el valor del terreno en el momento del devengo y el número de años transcurridos desde su adquisición (durante los cuáles se ha ido generando el incremento de valor o *plusvalía*). Las reglas para determinar el valor del terreno dependerán del negocio jurídico realizado: a) En las transmisiones de la propiedad del terreno se tendrá en cuenta el valor que tenga asignado a efectos del IBI¹²⁷⁶; b) En la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio, el valor que se tomará en cuenta será el fijado en el IBI, pero sólo en la parte que represente el valor de tales derechos reales, calculado de acuerdo con las normas contenidas a tal fin en el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*¹²⁷⁷; c) En la constitución o transmisión del *derecho a elevar una o más plantas* sobre un edificio o terreno, o del *derecho a realizar la construcción bajo suelo* sin implicar la existencia de un derecho real de superficie, se tomará como valor del terreno la parte fijada

¹²⁷⁶ No obstante, cuando este valor sea consecuencia de una ponencia de valores que no refleje modificaciones de planeamiento aprobadas con posterioridad a la aprobación de la citada ponencia, se podrá *liquidar provisionalmente* este impuesto con arreglo a aquel. En tales casos, en la *liquidación definitiva* se aplicará el valor de los terrenos una vez se haya obtenido conforme a los procedimientos de *valoración colectiva* que se instruyan, referido a la fecha del devengo. Cuando esta fecha no coincida con la de efectividad de los nuevos valores catastrales, éstos se corregirán aplicando los “*coeficientes de actualización*” correspondientes, establecidos al efecto en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Por otro lado, cuando el terreno, aun siendo de naturaleza urbana o hallándose integrado en un bien inmueble de características especiales, en el momento del devengo del impuesto, no tenga determinado su valor catastral, el Ayuntamiento podrá practicar la liquidación una vez que el referido valor catastral sea determinado, refiriendo dicho valor al momento del devengo. (Art. 107.2 a) párrafos segundo y tercero TRLHL).

¹²⁷⁷ Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*; y su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo.

por el IBI que represente el módulo de proporcionalidad fijado en la escritura de transmisión o, en su defecto, el resultante de establecer la proporción entre la superficie o volumen de las plantas a construir en vuelo o subsuelo y la superficie total o volumen edificados una vez construidas aquellas; y *d*) En el supuesto de una expropiación forzosa, el valor del inmueble corresponderá a la parte del *justiprecio* que corresponda al terreno, salvo que el valor fijado a efectos del IBI fuese inferior, en cuyo caso prevalecerá este último.

En todo caso, cuando los valores catastrales se modifiquen como consecuencia de un procedimiento de *valoración colectiva* de carácter general, el valor del terreno será el resultante de aplicar a los valores catastrales la *reducción* que fije cada Ayuntamiento (art. 107.3 TRLHL). Esta reducción, que podrá ser diferente para cada uno de los cinco años de aplicación de la reducción, no podrá ser inferior en ningún caso al 40% ni superior al 60% (aplicándose el límite máximo cuando los Ayuntamientos no dispongan nada al efecto). En ningún caso el valor catastral *reducido* podrá ser inferior al valor catastral que poseía el terreno con anterioridad al procedimiento de valoración colectiva. No será de aplicación en aquellos supuestos en los que los valores catastrales resultantes del referido procedimiento de valoración colectiva sean inferiores a los vigentes hasta ese momento.

Una vez establecido el valor del terreno mediante la aplicación de las reglas expuestas, se procederá a determinar su *incremento* durante el tiempo en que se ha puesto de manifiesto, para lo que será necesario aplicar al valor del terreno el porcentaje resultante de multiplicar el número de años de generación del incremento por el porcentaje anual asignado por el TRLHL a cada uno de los cuatro periodos quinquenales¹²⁷⁸: *a*) Periodo de uno hasta cinco años: 3,7 %; *b*) Periodo de hasta diez años: 3,5 %; *c*) Periodo de hasta quince años: 3,2 %; y *d*) Periodo de hasta veinte años; 3 %.

¹²⁷⁸ Estos porcentajes tienen la naturaleza de *límites máximos*, pudiendo ser rebajados por cada Ayuntamiento (art. 107. 4 TRLHL). Por otro lado, para determinar el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana únicamente se considerarán los años completos que integren el periodo de puesta de manifiesto del incremento del valor, sin que puedan tenerse en cuenta las *fracciones de años* de dicho periodo (art. 107.4.3 TRLHL).

Sobre el resultado de esta operación se aplicará el tipo de gravamen, que será determinado por los Ayuntamientos, sin que en ningún caso pueda exceder del 30 %; y sobre éste resultado (*cuota íntegra*), las bonificaciones permitidas a los Ayuntamientos por el artículo 108.4 TRLHL¹²⁷⁹.

La gestión de este impuesto corresponde en exclusiva al Ayuntamiento titular, que podrá exigirlo en régimen de autoliquidación (mediante la preceptiva Ordenanza fiscal, salvo en los casos previstos en el párrafo tercero del artículo 107.2 a) TRLHL). En cualquier caso, los plazos para la declaración serán de treinta días en caso de actos *inter vivos*, y de seis meses –prorrogables hasta un año a solicitud del sujeto pasivo– cuando se trate de actos *mortis causae*.

Deberán colaborar con la Administración tributaria, estando obligados a comunicar al Ayuntamiento la realización del hecho imponible, en los mismos plazos que los sujetos pasivos, el donante o la persona que constituya o transmita el derecho real de que se trate con ocasión de negocios jurídicos gratuitos *inter vivos*, y el adquirente o persona a cuyo favor de constituya o transmita el derecho real en operaciones con causa onerosa. También los notarios estarán obligados a remitir al ayuntamiento respectivo, dentro de la primera quincena de cada trimestre, *relación* o *índice* comprensivo de todos los documentos por ellos autorizados en el trimestre anterior, en los que se contengan hechos, actos o negocios jurídicos que pongan de manifiesto la realización del hecho imponible de este impuesto, con excepción de los actos de última voluntad. También estarán obligados a remitir, dentro del mismo plazo, relación de los documentos privados comprensivos de los mismos hechos, actos o negocios jurídicos, que les hayan sido presentados para conocimiento o legitimación de firmas. Además, *advertirán* expresamente a los

¹²⁷⁹ Dispone este precepto que “[...] 4. Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 95 % de la cuota íntegra del impuesto, en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio, realizadas a título lucrativo por causa de muerte a favor de los descendientes y adoptados, los cónyuges y los ascendientes y adoptantes. La regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales de la bonificación a que se refiere el párrafo anterior se establecerá en la ordenanza fiscal.”.

comparecientes en los documentos que autoricen sobre el plazo dentro del cual están obligados los interesados a presentar declaración por el impuesto y, asimismo, sobre las responsabilidades en que incurran por la falta de presentación de declaraciones (art. 110.6 y 7 TRLHL).

6. El Impuesto Sobre Gastos Suntuarios: modalidad de cotos de caza y pesca.

La regulación de este impuesto local no se encuentra en el TRLHL, sino en el Texto Refundido de Régimen Local de 1986 (arts. 372 a 377). Como ocurre con los dos tributos anteriormente analizados, su exacción tendrá carácter *potestativo* para los Ayuntamientos, teniendo por el contrario carácter *periódico* (se devenga el 31 de Diciembre de cada año). Su hecho imponible está integrado por el aprovechamiento de los cotos privados de caza y pesca, cualesquiera que sea la forma de explotación o disfrute de dichos aprovechamientos. Este impuesto recaerá sobre aquellos cotos de caza y pesca radicados íntegramente en el término municipal del Municipio titular, o cuando en éste se halle la mayor parte del coto, con independencia de que el aprovechamiento se obtenga en una porción del coto situada en otro término municipal. Los sujetos pasivos de este impuesto, a título de contribuyentes, serán los titulares del coto o las personas a las que corresponda, por cualquier título, su aprovechamiento. Serán sustitutos del contribuyente los propietarios de los terrenos acotados, quienes podrán en cualquier caso repercutir la cantidad satisfecha en tal concepto al titular del aprovechamiento.

La cuantificación de este impuesto es sencilla, constituyendo su base imponible el valor del aprovechamiento cinegético o piscícola, valor que será fijado por los Ayuntamientos titulares del impuesto en función de unos *tipos y módulos* establecidos por Orden Ministerial atendiendo al *rendimiento medio por unidad de*

superficie de los diferentes grupos de fincas. El tipo de gravamen a aplicar será igualmente fijado por el Ayuntamiento, sin que pueda exceder en ningún caso del 20 %.

e) *Las subvenciones*¹²⁸⁰.

Conforme al artículo 40 TRLHL, que regula con carácter general las subvenciones a favor de las Entidades locales, éstas no podrán ser destinadas o aplicadas a *atenciones* distintas de aquellas para las que fueron otorgadas (obras y servicios públicos locales), salvo los *sobrantes no reintegrables* cuya utilización no estuviese prevista en la concesión¹²⁸¹. Este precepto recoge únicamente las subvenciones condicionadas o *finalistas*, lo que no quiere decir que no puedan concederse subvenciones incondicionadas a favor de las Entidades locales. Sin embargo, el TRLHL se limita a contener reglas formales y genéricas, debiendo acudir a las normas –estatales o autonómicas– reguladoras de cada subvención para conocer sus regímenes

¹²⁸⁰ En materia de subvenciones en el ámbito local *vid.*, entre otros, CASTELLS OLIVERES, A., “Sistema de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos”, en la revista *Hacienda Pública Española* (HPE), nº 118, 1991, págs. 9 y ss.; CASTELLS OLIVERES, A y FRIGOLA, R., *Las subvenciones en la financiación de los Municipios: análisis, experiencia comparada y propuestas para el caso español*, Ayuntamiento de La Paeria (Lérida), 1987; FERNÁNDEZ FARRERES, G., “La aplicabilidad de la Ley General de Subvenciones a las Entidades Locales y, en particular, a las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 5, junio, 2004; MONREAL I FERRER, A., *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones condicionadas*, Generalidad de Cataluña/Colección del Instituto de Estudios Autonómicos, nº 13, 1996; o ROVIRA I MOLA, A., “Subvenciones y participaciones” en *Manual del Derecho Tributario Local*, VVAA, Diputación de Barcelona/Marcial Pons, 1993; MURILLO PEINADO, A., “Las subvenciones, participaciones y otros ingresos no tributarios de derecho público en el ámbito de las Entidades locales”, en *CUNAL/Revista de Estudios Locales*, nº 48, junio, 2001; o D’OCÓN, J., “La actividad administrativa de fomento en el ámbito local: las técnicas subvencionales y el principio de legalidad”, en la *Revista de Haciendas Locales* (RHL), nº 89, mayo-agosto, 2000; LOZANO SERRANO, C., “Participaciones y subvenciones”, en la revista *Palau 14*, nº 8, 1989.

¹²⁸¹ En este sentido, el artículo 19.3 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, *General de Subvenciones*, señala que “*El importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada*”.

jurídicos específicos¹²⁸². Las subvenciones contenidas en este artículo son ingresos de Derecho público (no tributarios) percibidos por las Entidades locales, previstos con carácter general en el artículo 2.1 d) TRLHL, y consistentes en entregas de dinero por parte del Estado, de su respectiva Comunidad Autónoma o de otra Entidad local, destinadas a la realización de sus obras y servicios, sin contraprestación directa por parte de la Entidad local beneficiaria, que quedará obligada a cumplir las obligaciones materiales y formales establecidas por la Administración concedente¹²⁸³.

El artículo 2.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones*, define la subvención como “[...] *toda disposición dineraria realizada por cualesquiera sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley [Administraciones públicas¹²⁸⁴], a favor de personas públicas o privadas, y que cumplan los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido. c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. [...]”*. Por el contrario, “*No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, así como entre la Administración y los organismos y*

¹²⁸² BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., “Comentario al Capítulo V. Subvenciones”, en *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.) et al, Thomson/Civitas, 2005, pág. 610. Vid. la *Disposición Adicional 1ª* de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones*.

¹²⁸³ ARNAL SURÍA, S. y GONZÁLEZ PUEYO, J. M^a, *Comentarios al Texto Refundido...Op.cit*, pág. 330.

¹²⁸⁴ Las subvenciones otorgadas por particulares o entidades privadas para una finalidad determinada tendrán la consideración de *ingresos de Derecho privado* (donación sujeta a condición determinada), regulados por el *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, y, supletoriamente, por el Derecho privado (arts. 618 y ss. del Código Civil).

otros entes públicos dependientes de éstas, destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias, resultando de aplicación lo dispuesto de manera específica en su normativa reguladora.” (art. 2.2 de esta Ley). Este último inciso excluirá las *participaciones* de los Entes locales en los tributos u otros ingresos tributarios del Estado o de las Comunidades Autónomas, al tratarse de aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas destinadas a financiar globalmente la actividad propia de la Administración pública receptora (en este caso los Entes locales)¹²⁸⁵.

Para garantizar el cumplimiento del destino previsto para las subvenciones, las Entidades públicas otorgantes estarán habilitadas para verificar dicho destino y, en caso de que llegase a comprobarse que el destino asignado por el Ente local no coincide con el pretendido por el Ente otorgante, éste podrá exigir el reintegro de su importe o bien compensarlo con otras subvenciones o transferencias a que tuviere derecho la Entidad local afectada, con independencia de las responsabilidades pertinentes (art. 40.2 TRLHL). La facultad de la Administración otorgante para reconocer o liquidar el reintegro de la subvención prescribirá a los cuatro años, computados con carácter general desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario o entidad colaboradora o, en el supuesto en que se hubieran establecido condiciones u obligaciones que debieran ser cumplidas o mantenidas por parte del beneficiario o entidad colaboradora durante un periodo de tiempo determinado, desde el momento en que venció dicho plazo (art. 39.1 y 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones*)¹²⁸⁶.

¹²⁸⁵ ARNAL SURÍA, S. y GONZÁLEZ PUEYO, J. M^a, *Comentarios al Texto Refundido...Op.cit*, pág. 330.

¹²⁸⁶ Este cómputo quedará *interrumpido*: a) Por cualquier acción de la Administración, realizada con conocimiento formal del beneficiario o entidad colaboradora, conducente a determinar la existencia de alguna de las causas de reintegro; b) Por la interposición de recursos de cualquier clase, por la remisión del *tanto de culpa* a la Jurisdicción penal o por la presentación de denuncia ante el Ministerio Fiscal, así como por las actuaciones realizadas con conocimiento formal del beneficiario o de la entidad colaboradora en el curso de dichos recursos; y c) Por cualquier actuación *fehaciente* del beneficiario o de la entidad colaboradora conducente a la liquidación de la subvención o del reintegro. (art. 39.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones*).

Supuestos concretos de subvenciones en el TRLHL pueden encontrarse en su artículo 147, que regula las subvenciones concedidas a favor de las Diputaciones provinciales por el Estado y las Comunidades Autónomas con el objetivo de financiar los “Planes Provinciales de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia provincial” del artículo 36.2 LRBRL¹²⁸⁷, y las denominadas participaciones (de las Diputaciones provinciales) en las *Apuestas Mutuas Deportivas del Estado*¹²⁸⁸. También en el artículo 153.1 b) TRLHL, que regula las subvenciones de carácter finalista que se podrán fijar en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de aquellos servicios específicos que constituyan el objeto de las Áreas Metropolitanas y cuya cuantía, perceptor y forma de distribución se determina anualmente; y en la *Disposición Adicional 5ª*, que hace referencia a las subvenciones contenidas en los Presupuestos Generales del Estado a favor de aquellas Entidades locales que tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano.

f) La participación de los municipios en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El artículo 39 TRLHL dispone con carácter general que las Entidades locales participarán en los tributos tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas¹²⁸⁹. Sin embargo, el régimen jurídico de esta participación será diferente en uno y otro

¹²⁸⁷ Reguladas por el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, *por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales.*

¹²⁸⁸ Reguladas por Real Decreto 419/1991, de 27 de marzo, *por el que se regula la distribución de la recaudación y premios en las apuestas deportivas del Estado y otros juegos gestionados por el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado*, modificado por el Real Decreto 258/1998, de 20 de febrero.

¹²⁸⁹ Sobre esta materia *vid.*, entre otros, RAMOS PRIETO, J., “La participación de los municipios turísticos en los tributos estatales y autonómicos: un camino a medio recorrer y otro aún a medio comenzar”, en *IV, V y VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía*, AURIOLES MARTÍN, A. (Coord.) *et al*, Consejería de Trismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 2005, págs. 453 a 460; y MEDINA GUERRERO, M, y AROYO GIL, A. (Coords.) *et al*, *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Serie Claves del Gobierno local nº 4, Fundación Democracia y Gobierno Local/Diputación de Badajoz, 2005, págs. 131 y ss.

caso, ya que cuando las Entidades locales participen en los tributos del Estado, lo harán en la *cuantía* y según los *criterios* establecidos en esta Ley. Por el contrario, cuando estos Entes participen en los tributos de las Comunidades Autónomas, el TRLHL se remite a la normativa autonómica de rango legal para determinar *forma* y la *cuantía* de dicha participación.

1. La participación de los Municipios en los tributos del Estado. El sistema dual de financiación de los denominados “Municipios de mayor entidad”.

En esta materia, el TRLHL¹²⁹⁰ puso fin al sistema de participación de los Municipios en los tributos estatales de duración quinquenal –y que, como su propio nombre indica, debía actualizarse periódicamente– e instituyó un modelo de carácter permanente similar al previsto para la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y en el que es posible diferenciar *dos sistemas*¹²⁹¹:

a) *Sistema de financiación dual*, que será aplicable a los llamados “Municipios de mayor entidad”¹²⁹² (art. 111 TRLHL): capitales de provincia o de Comunidades Autónomas, y Municipios que posean una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes¹²⁹³. Estas Entidades locales se financiarán, por

¹²⁹⁰ La Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, señaló que la participación de los Municipios en los tributos del Estado tiene carácter de recursos con incidencia en la Hacienda General, por lo que será competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.14ª CE, y negando a las Comunidades Autónomas, en consecuencia, competencia alguna para incidir en los criterios de reparto establecidos por aquél. *Vid.* entre otros CASADO OLLERO, G., “La Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de diciembre de 1999, sobre la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”, en la *Revista de Hacienda Local*, nº 87, 1999, págs. 661 y ss.

¹²⁹¹ MARTÍN QUERALT, J. y GARCÍA MORENO, A., “Impuestos locales...*Op.cit.*, pág. 839.

¹²⁹² LASARTE, J., ADAME, F., MARTÍN, J. y RAMOS, J., *Financiación de los Municipios Turísticos*, Comares, 2003, págs. 167 y ss.

¹²⁹³ El conjunto de Municipios incluidos en este modelo de financiación “*dual*” se revisará con una periodicidad cuatrienal, tal y como establece el artículo 114 TRLHL.

un lado, mediante la cesión parcial de impuestos estatales y, por otro lado, mediante su participación en el llamado “*Fondo Complementario de Financiación*”, constituido mediante la participación en tributos del Estado.

En concreto, a estos Municipios se les cederá una serie de porcentajes sobre los rendimientos tributarios obtenidos por el Estado que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas (arts. 111 y ss TRLHL). Tales porcentajes serán el 1,6875 % de la cuota líquida del *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, el 1,7897 % de la recaudación líquida del *Impuesto sobre el Valor Añadido* imputable a cada Municipio, y el 2,0454 % de la recaudación líquida imputable a cada Municipio por los *Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco*. Los Municipios en ningún caso podrán asumir sobre los tributos cedidos competencias normativas, de gestión, liquidación, recaudación, inspección o revisión de actos dictados en vía de gestión, ya que la titularidad y ejercicio de estas competencias continuarán perteneciendo al Estado en exclusiva.

Por lo que se refiere a la participación de los *Municipios de mayor entidad* en los tributos del Estado, el artículo 119 TRLHL establece la siguiente fórmula para su cálculo:

$$PFC_t^m = PFC_{2004}^m \times IE_{t/2004}$$

Siendo PFC_t^m y PFC_{2004}^m , la Participación en el *Fondo Complementario de Financiación* del municipio m en el año t y en el año 2004, respectivamente; y $IE_{t/2004}$ el índice de evolución entre el *año base* y el año t . Se considerará que el “año base” es el primero de aplicación de este modelo, es decir, el año 2004¹²⁹⁴.

¹²⁹⁴ La participación en el *Fondo Complementario de Financiación* correspondiente al “año base” se calculará, conforme al artículo 120 TRLHL, deduciendo el importe correspondiente a la cesión del rendimiento de impuestos estatales (con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo III del Título II de esta Ley), de la participación total que resultaría de incrementar la participación en tributos del Estado del año 2003 en el *índice de evolución* establecido en el artículo 121 TRLHL:

Como se vio *supra*, los *Municipios Turísticos* (art. 125 TRLHL) también gozarán de un sistema de financiación *dual* constituido, de un lado, por la cesión de parte de la recaudación de impuestos estatales y, de otro, por la participación ordinaria en los tributos del Estado¹²⁹⁵. Los *Municipios Turísticos* recibirán el 2,0545 % de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas por los *Impuestos sobre Hidrocarburos* y *sobre las Labores del Tabaco*. Para determinar la participación de los *Municipios Turísticos* en los tributos del Estado se utilizarán la reglas contenidas en el TRLHL (arts. 123 a 125) para los *Municipios ordinarios*, reduciendo su participación individual (conforme al art. 124.1 TRLHL) en la cuantía resultante de *evolucionar* (utilizando para ello el “índice de evolución” contenido en el art. 123.2 TRLHL) la cuantía de la cesión de la recaudación de los *Impuestos sobre Hidrocarburos* y

$$PIE_{2004}^m = PIE_{2003}^m \times IE_{2004/2003}$$

Siendo PIE_{2003}^m y PIE_{2004}^m la participación total en los ingresos del Estado correspondiente al municipio m en el último año de aplicación del modelo anterior, año 2003, y en el año base del nuevo modelo, año 2004, respectivamente; $IE_{2004/2003}$ el índice de evolución entre los años 2003 y 2004; PFC_{2004}^m la participación del municipio m en el Fondo Complementario de Financiación en el año 2004; y $PIRPF_{2004}^m$, $PIVA_{2004}^m$ y $PIIEE(h)_{2004}^m$ importes de los rendimientos cedidos al municipio m en relación con los *Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas*, *sobre el Valor Añadido* y con el conjunto de *Impuestos Especiales sobre fabricación* correspondientes al año 2004 y determinadas con arreglo a lo dispuesto en los artículos 115, 116 y 117 TRLHL. El referido “índice de evolución” se determinara por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado (*ITE*) entre el año al que corresponda la participación y el *año base*, en los términos resultantes de aplicar la siguiente fórmula (art. 121 TRLHL):

$$IE_{t/2004} = ITE_t / ITE_{2004}$$

Los ingresos tributarios del Estado (*ITE*) estarán constituidos por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, por el *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, el *Impuesto sobre el Valor Añadido* y los *Impuestos Especiales sobre la Cerveza*, *sobre el Vino y Bebidas Fermentadas*, *sobre Productos Intermedios*, *sobre el Alcohol* y *Bebidas Derivadas*, *sobre Hidrocarburos* y *sobre las Labores de Tabaco*. Para su concreción se estará a lo dispuesto en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, *por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*.

¹²⁹⁵ Como advierte SUÁREZ PANDIELLO, “Esto [...] contradice directamente una de las principales recomendaciones de la comisión [Comisión para el Estudio y Propuestas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales, Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas locales, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002], *cual era la de excluir en el modelo general tratamientos especiales por singularidades físicas o productivas. ¿Por qué un tratamiento singular a los municipios turísticos y no a los de montaña, a las ciudades-dormitorio, a las fronterizas, a los municipios con población diseminada, a los que pierden población, a los insulares...?*”. SUÁREZ PANDIELLO, J., “La financiación local: ¿un modelo permanente?”, en MEDINA GUERRERO, M, y AROYO GIL, A. (Coords.) *et al*, *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma... Op.cit.*, págs. 133 y 134.

sobre las Labores del Tabaco calculada en el año base –2004– para dicho Municipio, e incrementando el resultado en la cuantía calculada de la cesión de la recaudación de los *Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco* que corresponda para el año de que se trate (art. 125.2, 3, y 4 TRLHL).

b) Los Municipios no incluidos en el *sistema dual*, es decir, todos aquéllos que no cumplan los requisitos exigidos para ser considerados como de “*mayor entidad*” conforme al artículo 111 TRLHL, se financiarán únicamente a través de su participación ordinaria en los tributos del Estado, distribuidos conforme a los criterios previstos en los artículos 122 a 125 TRLHL. La participación total para cada ejercicio se determinará aplicando un *índice de evolución*¹²⁹⁶ a la correspondiente al año base, mediante la siguiente fórmula:

$$PIE_t^* = PIE_{2004}^* \times IE_{t/2004}$$

Siendo PIE_t^* y PIE_{2004}^* la participación total en ingresos del Estado en el año t y en el año 2004, respectivamente, correspondiente a los municipios a los que se les aplica este modelo; y $IE_{t/2004}$ el índice de evolución entre el año base y el año t .

La distribución de la participación total, determinada con arreglo a esta fórmula, se distribuirá entre los Municipios incluidos en este sistema de financiación atendiendo a tres *criterios de reparto* (art. 124 TRLHL):

a) El 75 % de los ingresos se distribuirá en función de los habitantes de derecho de cada municipio, según las cifras de población aprobadas por el Gobierno, que figuren en el último

¹²⁹⁶ El “índice de evolución” se determinará por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado (*ITE*) entre el año al que corresponda la participación y el año base, utilizando la misma fórmula del artículo 121 TRLHL. Por su parte, la participación total correspondiente al *año de base* se determinará incrementando en el citado *índice de evolución* la participación en tributos del Estado que resulte en 2003 para el conjunto de Municipios que no cumplan los requisitos exigidos por el artículo 111 TRLHL:

$$PIE_{2004}^* = PIE_{2003}^* \times \Delta ITE_{2004/2003}$$

Padrón municipal vigente, ponderadas por los siguientes *coeficientes multiplicadores*: a) Municipios de más de 50.000 habitantes: 1,40; b) Municipios de 20.001 a 50.000 habitantes: 1,30; c) Municipios de 5.001 a 2000 habitantes: 1,17; y d) Municipios de hasta 5.000 habitantes: 1,00;

b) El 12,5 % en función del *esfuerzo fiscal medio* de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho¹²⁹⁷;

c) El 12,5 % en función del *inverso* de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En cualquier caso, la financiación de ningún Municipio, determinada con arreglo a lo dispuesto en esta sección, podrá ser inferior a la que resulte, en términos brutos, de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado del año 2003, entendiéndose ésta en los mismos términos recogidos en el último apartado del artículo precedente (art. 123 TRLHL, que establece las fórmulas para la determinación del importe total de la participación). Además, de la aplicación de esta regla tampoco se podrá derivar, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el citado artículo 123 TRLHL.

2. La participación de los Municipios en los tributos de las Comunidades Autónomas.

Como se indicó *supra*, la legislación estatal sobre Haciendas locales remite a la normativa autonómica para determinar la

¹²⁹⁷ Se entenderá por “esfuerzo fiscal medio” de cada Municipio el que para cada ejercicio determinen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en función de la aplicación que se haga de los tributos contenidos en esta Ley por parte de los Municipios (art. 124.1 b) párrafo segundo TRLHL).

forma y la cuantía de la participación de los Municipios en los tributos de las Comunidades Autónomas (art. 39.2 TRLHL)¹²⁹⁸. Dicha norma poseerá necesariamente rango legal, debiendo concretar los criterios y la cuantía de la participación en los tributos autonómicos¹²⁹⁹. Tal participación no se encuentra regulada ni en la LOFCA ni en los Estatutos de Autonomía¹³⁰⁰, pero sí en algunas normas reguladoras del régimen local, como sucede en las Comunidades Autónomas de Aragón (“Fondo local de Aragón”¹³⁰¹; arts. 254.3 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, *de Administración Local de Aragón*; y 26 f) de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, *de Comarcalización de Aragón*), Canarias (Ley 3/1999, de 4 de febrero, *del Fondo Canario de Financiación Municipal*), Castilla-La Mancha (“Fondo Regional de Cooperación Local”; art. 78 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, *de Entidades Locales de Castilla-La Mancha*), Castilla y León (“Plan de Cooperación Local”¹³⁰²; art. 109 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, *de Régimen Local de Castilla y León*), Cataluña (“Fondo de Cooperación Local de Cataluña”; art. 181 a) de la Ley 8/1987, de 15 de abril, *Municipal y de Régimen Local de Cataluña*¹³⁰³),

¹²⁹⁸ En relación a este importante medio de financiación local advierten LASARTE *et al* que “1.º) La interpretación literal del artículo 39.2 de la Ley de Haciendas Locales [hoy TRLHL] excluye de su ámbito objetivo el rendimiento de los impuestos cedidos por el Estado, que ha sido desde el nacimiento del Estado de las Autonomías el resorte tributario por excelencia de las Haciendas autonómicas. Sin embargo, de aceptar sin más esta restricción constreñiría en exceso su radio de acción, que quedaría estrechado a los impuestos propios y a los recargos sobre impuestos estatales. Como alternativa nos inclinamos por una interpretación flexible del precepto que, teniendo en cuenta su carácter de norma básica y el desbordamiento que ha sufrido su propio tenor literal como resultado de la evolución del concepto de cesión comprensivo ahora de la atribución de competencias normativas no impida a las Comunidades Autónomas referir la participación al conjunto de ingresos impositivos, propios o cedidos, previstos en sus respectivos presupuestos. [...]”. LASARTE, J., ADAME, F., MARTÍN, J. y RAMOS, J., *Financiación de los Municipios Turísticos... Op.cit*, págs. 245 y 246.

¹²⁹⁹ VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema de financiación de los Entes Locales... Op.cit*, págs. 144 y 145.

¹³⁰⁰ Con la salvedad –ciertamente ambigua y generalista– del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de Febrero, en cuyo artículo 26.4 señala que “La Comunidad Autónoma asume como obligación especial el apoyo financiero a las Entidades Locales, a cuyo fin dotará un Fondo de cooperación local adecuado, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación.”.

¹³⁰¹ Con dos programas específicos sobre financiación de las Haciendas locales: el Programa de Política Territorial y el Fondo de Cooperación Municipal. Estos instrumentos estarán regulados, además de por la normativa referida, por el Decreto 7/2002, de 22 de Enero, *de Subvenciones y Ayudas con cargo al Fondo Local de Aragón*.

¹³⁰² Compuesto por el Fondo de Apoyo Municipal y el Fondo de Cooperación Local. Regulado por el Decreto 53/2002, de 4 de abril, *regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*; y las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para cada ejercicio económico.

¹³⁰³ Regulado asimismo por los artículos 43.1 d) y 44 de la Ley 6/1987, de 4 de abril, *de Organización Comarcal de Cataluña*; y las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para cada ejercicio económico.

Comunidad de Madrid (“Fondo Regional de Cooperación Municipal”; Ley 2/2003, de 11 de marzo, *de Administración Local de la Comunidad de Madrid*); Extremadura (“Fondo de Cooperación Regional de Extremadura”; regulado en las Leyes de Presupuestos de esta Comunidad Autónoma), Galicia (“Fondo de Cooperación Local”, arts. 331.2 y 333 c) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, *de Administración Local de Galicia*¹³⁰⁴), La Rioja (“Fondo de Cooperación Local de Galicia”; art. 112 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, *de Administración Local de la Rioja*), Navarra (“Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra”; arts. 260 y 261 c) de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, *de la Administración Local de Navarra*; y 5.1 d) y 123 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, *de Haciendas Locales de Navarra*¹³⁰⁵), o el País Vasco (art. 51 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, *por la que se aprueba el Concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco*).

En la Comunidad Autónoma andaluza, que carece de una norma general en materia de régimen local, la única referencia a la participación de los Municipios en los tributos autonómicos se encuentra en el artículo 12 d) de la Ley 3/1988, de 1 de junio, *de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Este precepto atribuye a la Comisión de Régimen Financiero del Consejo Andaluz de Municipios la competencia para realizar “*Propuestas relativas a la participación de las Haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma*.”. Por su parte, tanto el *Anteproyecto de Ley del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía*¹³⁰⁶, como el *Plan de Cooperación Municipal de Andalucía* (a través de sus Programas de transferencias para la *nivelación* y la

¹³⁰⁴ Compuesto por el *Fondo Regional de Cooperación Municipal* y el *Fondo Solidario*. Regulado, además de por la citada Ley, por las sucesivas Leyes de Presupuestos autonómicos y por el Real Decreto 5/2004, de 8 de enero, que establece los criterios de distribución del *Fondo de Cooperación Local* para el periodo 2002-2004, prorrogado para el año 2007 por el artículo 47.cuatro de la Ley 14/2006, de 28 de diciembre, de *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia*.

¹³⁰⁵ Regulado en aquellos aspectos más específicos por la Ley Foral 17/2004, de 3 de diciembre, *por la que se establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2005 a 2008*.

¹³⁰⁶ Este Anteproyecto de Ley fue objeto de un Dictamen favorable por parte del *Consejo Económico y Social de Andalucía* (Dictamen 8/2002, de 30 de septiembre de 2002).

compensación de servicios municipales)¹³⁰⁷, contienen mecanismos de participación de las Haciendas locales en los ingresos autonómicos.

¹³⁰⁷ Regulado por el Decreto 51/1989, de 14 de marzo, de *normas generales para la aplicación del Plan de Cooperación Municipal*; la Orden de la Consejería de Gobernación de 24 de febrero de 2006, *por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2006* (modificada por la Orden de 10 de noviembre de 2006); la Orden de la Consejería de Gobernación de 2 de enero de 2002, *por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la compensación de servicios municipales en el ejercicio 2002*; y las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para cada ejercicio económico.

CAPÍTULO V. LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA Y EL MUNICIPIO TURÍSTICO.

I. Breve repaso a la evolución histórica de la planificación turística en España.

La actividad turística comienza a ser objeto de planificación en España a partir de la segunda mitad del siglo XX. IVARS BAIDAL¹³⁰⁸ sintetiza los diferentes planes y programas existentes hasta la fecha agrupándolos en cinco *fases* o periodos históricos claramente diferenciados:

1ª fase: 1959-1974. La planificación indicativa.

2ª fase: 1975-1982. Transferencia de competencias turísticas a las Comunidades Autónomas.

3ª fase: 1982-1989. Políticas neoliberales.

4ª fase: 1990-1994. Ajuste estructural y creación de bases para la cooperación interadministrativa.

5ª fase: a partir de 1994. Cooperación interadministrativa y políticas regionales y locales en materia turística.

Adelantando lo que se verá en los epígrafes siguientes, COSTA PÉREZ y JIMENEZ PAZ¹³⁰⁹ hacen un pequeño resumen de la evolución de la planificación turística en los últimos cincuenta años, considerando que *“El planeamiento y la ordenación territorial y socioeconómica, como acciones integrales de coordinación específicas para la actividad turística, después de los antecedentes urbanístico-turísticos de los años sesenta, se empiezan a aplicar sistemáticamente, a partir de la segunda mitad de los años setenta, con los planes de aprovechamiento de los recursos turísticos y de ordenación de la oferta turística, promovidos desde la Secretaría de Estado de*

¹³⁰⁸ IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.*, págs. 113 y ss.

¹³⁰⁹ COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L., “Turismo y urbanismo”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pág. 476.

Turismo. Evolucionan en los años ochenta hacia planes de marketing turístico de regiones, comarcas y municipios turísticos, así como de productos y actividades turísticas especializadas. Llega hasta la década de los noventa transformados en planes estratégicos de desarrollo y ordenación turística, simultáneamente con la aparición de los actuales planes de mejora y aseguramiento de la calidad integral, aplicados a productos, establecimientos y zonas turísticas". Para VELASCO GONZÁLEZ¹³¹⁰, hay una serie de aspectos comunes en la historia de la planificación turística española. En primer lugar, la intervención del Estado en materia turística siempre ha estado guiada por un plan general, que determinaba cuál era el concepto de turismo, los problemas y las posibles soluciones en un determinado momento. En segundo lugar, los valores que subyacen en estos instrumentos evolucionan desde el desarrollo económico a la sostenibilidad. Y en tercer lugar, los documentos de planificación reflejan los cambios en el modo de argumentar y articular los documentos públicos, incorporando los términos que los nuevos valores sociales elevan al discurso de políticos y medios de comunicación. Todas estas características de la planificación turística española se pueden deducir del estudio realizado en los epígrafes siguientes.

A. Primera fase: la planificación indicativa (1959-1974).

Con anterioridad al inicio de esta primera fase, la *Secretaría General para la Ordenación Económico Social* –órgano administrativo dependiente de la Presidencia del Gobierno y por lo tanto ajeno al Ministerio de Información y Turismo– elabora en 1952 un documento titulado “*Estudio para un Plan Nacional de Turismo*”, en el cual se incluyen una serie de propuestas de cara a mejorar la situación de un sector económico aún incipiente. Entre

¹³¹⁰ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit.*, págs. 398 y 399.

estas propuestas destacan: el facilitar los trámites fronterizos para que sea más cómoda la entrada y salida de los turistas, ordenar la oferta en una serie de “*objetivos de interés turístico*”¹³¹¹, construir y mejorar infraestructuras de transporte, aumentar la capacidad de alojamiento turístico o aumentar el presupuesto destinado a promoción exterior. Con base en este documento, el Ministerio de Información y Turismo elabora inicialmente un *Proyecto de Plan*¹³¹², aprobándose finalmente en 1953 el *Plan Nacional de Turismo*. Se trata del primer documento que establece un plan global de actuaciones para el sector, reproduciendo en su mayor parte el *Proyecto*, pero corrigiendo su estilo e incorporando el discurso político del Ministerio de Información y Turismo¹³¹³. Su finalidad es, en palabras del propio documento, “[...] *eleva el turismo al rango de primer orden que tiene para la economía de otras naciones como Italia, Francia y Suiza. Tratamos de ordenar a gran escala la política del Gobierno en esta materia [...]*”. Su contenido coincide con el del *Proyecto de Plan*. Posteriormente, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Información y Turismo elaboró en 1959 el “*Anteproyecto de Bases para un posible nuevo Plan de fomento y promoción del turismo*”, que no llegaría nunca a materializarse en ningún plan concreto. Además, otro órgano ajeno al Ministerio de Información y Turismo, la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social, va a elaborar los primeros planes de ordenación turística¹³¹⁴. Estos son

¹³¹¹ Estos objetivos eran los siguientes: *histórico-artísticos, folklore, descanso y recreo, deportivos y cultura y negocios*.

¹³¹² Sobre este documento comenta VELASCO GONZÁLEZ que “*A diferencia de aquél [el “Estudio para un Plan Nacional de Turismo” de 1952], que destaca únicamente las ventajas económicas de la actividad, en el Proyecto de Plan se destaca en primer término su carácter político [...]. Se recogen los temas analizados en el informe anterior y se incorporan algunos otros. Los objetivos que se señalan son más precisos, recogiendo aspectos específicos y carencias concretas que conoce la Dirección General y que fueron ignoradas por un órgano que no trabajaba directamente en el sector [...]*”. VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, pág. 124. Entre las nuevas incorporaciones con respecto al *Estudio* están las relativas a la *Red de Alojamientos propiedad del Estado*, los déficits en transporte marítimo y aéreo con destino a los archipiélagos balear y canario, la regulación de los campings, la necesidad de crear un instrumento específico de planificación (*zonas de interés turístico*), recogándose en uno de sus anexos un *Borrador de Proyecto de Ley sobre Protección y Fomento de Zonas de Interés Turístico*; y el turismo de caza y de pesca fluvial.

¹³¹³ IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit*, pág. 125.

¹³¹⁴ Un antecedente técnico urbanístico-turístico sería el “*Estudio para el Desarrollo turístico de la Costa de Málaga al Cabo de Gata*”, realizado por la consultora Doxiadis Ibérica en 1963 por encargo de la Presidencia del Gobierno siguiendo los objetivos establecidos por el Ministerio de Información y Turismo. Este trabajo se consideró básico para el *I Plan de Desarrollo Económico y Social* (1964-1967). Otros antecedentes urbanístico-turísticos serían el *Plan Insular de Tenerife*, antecedente de los *Planes*

los *Planes de Ordenación Económico Social de las Islas de Fuerteventura y de El Hierro*, ambos de 1951; el *Plan de Ordenación y Promoción Turística de Sierra Nevada*, de 1953; el *Plan de Ordenación Turística de la Costa del Sol*, de 1955; de los *Pirineos*, de 1960; y de *la Costa Dorada*, de 1962.

En 1962 la Subsecretaría de Turismo elabora un documento titulado “*Algunas ideas para la elaboración de las bases de un Plan Nacional de Turismo. Informe al Consejo de Sres. Ministros sobre puntos fundamentales del Plan de Promoción del Turismo*”. En este texto se exponen los problemas derivados de la falta de planificación territorial del sector turístico y además se va a proponer la elaboración y aprobación de una “*ley de zonas turísticas*”. También se propone el desarrollo de lo que se llamaría posteriormente *turismo social*, se incrementa el crédito para la construcción de alojamientos turísticos e instalaciones complementarias y se mejora de la atención prestada a los *Sindicatos de Iniciativas y Turismo*, tanto por su conocimiento del sector turístico como por su ayuda en la implantación de determinadas medidas¹³¹⁵. Además, sería uno de los informes con los que se trabaja para la elaboración del primero de los *Planes de Desarrollo Económico*.

Volviendo a las fases propuestas al inicio de este epígrafe, la primera de éstas se vincula a la aparición del “*Plan de*

Directores Territoriales de Coordinación (PDTC); o el Estudio *Ekístico de Cataluña* (1972-1974). COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L., “Turismo y urbanismo”...*Op.cit.*, pág. 476.

¹³¹⁵ VELASCO GONZÁLEZ hace una interesante reflexión al hilo de este documento: “[...] *Resulta sorprendente que la descripción de los problemas hace cincuenta años sea exactamente la misma que se hace hoy. El hecho de que el Estado haya ejercido desde aquellos años un papel activo en el sistema turístico, de que también haya tenido un conocimiento expreso del problema y de que no se hayan implantado acciones de gobierno para paliar los efectos de este conflicto entre los objetivos del sector privado y los objetivos del Estado, es una cadena de evidencias fácticas que tiene un alto contenido significativo a efectos analíticos.* [fragmento del documento comentado:] “*El gran desarrollo turístico español de los últimos años (...) ha dado lugar a la aparición de fenómenos de congestión en determinadas zonas y localidades (...). Por otra parte la especulación sobre terrenos y otras propiedades ha forzado y está forzando, cada día más, una concentración excesiva de edificación que supone, en ocasiones una esterilización turística a largo plazo (...). El estado de cosas indicado requiere una actuación ordenada y consciente o, en su defecto, aceptar el inmenso riesgo de una actuación privada, incontrolada y falta de coherencia en el desarrollo y explotación de nuestros atractivos (...)* y, por consiguiente, es preciso instaurar una política activa por parte del estado, haciendo del mismo protagonista eficaz del desarrollo turístico [...]”. VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística*...*Op.cit.*, págs. 146 y 147.

Estabilización” de 1959¹³¹⁶, que abrió paso a un periodo neoliberalizador de la economía española, marcado por su apertura al exterior y por la denominada *planificación indicativa*¹³¹⁷. Es éste un instrumento de planificación ajeno a la Administración turística, ya que es elaborado y aprobado por el propio Gobierno¹³¹⁸. Esta modalidad de planificación se desarrollará a través de tres planes: el *I Plan de Desarrollo Económico y Social* (1964-1967)¹³¹⁹, el *II Plan de Desarrollo*

¹³¹⁶ Explica FIGUEROLA PALOMO que “[...] se comprueba, por medio del análisis estadístico, que dos actuaciones de política económica –ciertamente no instrumentadas especialmente persiguiendo objetivos turísticos- fueron los motivos principales que convencieron a la demanda extranjera a preferir con cierta prioridad España frente a otros destinos turísticos. Es decir, la devaluación de la peseta de 1959 (que fijaba una nueva paridad y el tipo de cambio del dólar en 60 pesetas) y también la política de estabilización que mantuvo los precios turísticos a niveles muy competitivos en relación a otros mercados. Medidas que decidieron de alguna manera la suerte turística de España, rica en recursos pero aislada en el contexto político y atrasada en los procesos sociológicos del momento [...]”. FIGUEROLA PALOMO, M., “El turismo y el sistema económico español”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, págs. 281 y 282.

¹³¹⁷ Tal modalidad de planificación se caracteriza por ser la propia de un Estado autoritario y centralizado, en el que priman las opciones tecnocráticas sobre las democráticas, con el consiguiente déficit de representación y descentralizador, que coarta toda posibilidad de debate en libertad acerca de las diferentes opciones a seguir a través de los diversos instrumentos de planificación. La segunda característica a destacar es su carácter marcadamente macroeconómico y sectorial, beneficiando las grandes concentraciones de población (“*polos de crecimiento*”) en detrimento de las zonas rurales, lo que produjo un aumento del desarrollo económico a nivel nacional, pero también provocó diferencias regionales en la distribución de la renta, emigración campo-ciudad, especulación en el suelo de las ciudades de destino, con el consiguiente aumento del precio del suelo, déficit de infraestructuras, saturación de las ciudades y de sus servicios públicos..etc. Progresivamente se intentará paliar estos desequilibrios y desigualdades en los sucesivos planes económicos. RICHARDSON, H., *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Editorial, 1976; y TAMAMES, R., *Introducción a la economía española*, Alianza Editorial (12ª Ed. ampliada y revisada), 1978. Cit IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.* pág. 117.

¹³¹⁸ Este plan contaría con la asistencia de la OCDE y del FMI y se trataba de “[...] un instrumento de política económica, cuyo objetivo principal fue fijar el cambio de dólar a 60 pesetas, devaluando la peseta. Para muchos autores es esta medida de política económica la que provoca el despegue definitivo de la actividad: “La devaluación en 1960 de 42 a 60 pts/\$ implicó un crecimiento en los Ingresos por Turismo del 130.5% en 1961”. Aunque otros, considerando la naturaleza multifactorial de los fenómenos sociales, relacionan el aumento con un conjunto de hechos que se producen de manera casi simultánea y que permiten un cambio de la coyuntura general del país, favoreciendo el ascenso de la actividad: la normalización de las relaciones diplomáticas, la entrada de España en los organismos internacionales, o el desarrollo de las infraestructuras de transporte y urbanización del país [...]”. VELASCO GONZÁLEZ, Mª, *La política turística... Op.cit.* pág. 126.

¹³¹⁹ Los objetivos relacionados con el turismo perseguidos por este Plan eran “[...] la máxima captación del turismo extranjero, al mismo tiempo que se atendiesen las necesidades derivadas del turismo interior; concediéndose al primero mayor interés [...] La mejora de la competitividad en relación a otros países turísticos, tanto de la calidad como de los servicios ofrecidos [...] El aumento de la capacidad hotelera [...] La construcción de hoteles de categoría media [...] Asimismo, se contemplaba la urgencia de ampliar el equipo de alojamientos extrahoteleros, los establecimientos complementarios, las urbanizaciones turísticas y la infraestructura turística, y actuar en el marco de la propaganda turística, la formación profesional y el planeamiento de zonas turísticas [...]”. FIGUEROLA PALOMO, M., “El turismo y el sistema económico español... Op.cit.”, págs. 283 y 284.

*Económico y Social (1968-1971)*¹³²⁰ y el *III Plan de Desarrollo Económico y Social (1972-1975)*¹³²¹.

El plan correspondiente al periodo 1976-1979 (“*IV Plan de Desarrollo Económico*”) fue aprobado, pero el cambio de régimen político hizo que nunca llegase a entrar en vigor. Como recuerda VELASCO GONZÁLEZ¹³²², “[...] *Los trabajos preparatorios del IV Plan de Desarrollo se desarrollaron con una metodología diferente: se invitó a participar a representantes de los diversos sectores que eran objeto de la reflexión por parte del sector público. Se incorporaron en las Comisiones del Plan y con el resultado de sus trabajos se elaboraron los documentos básicos. Esto, junto con la mencionada acumulación de experiencia de la propia administración turística, quizá sean las causas de que en el último de los Planes de Desarrollo la visión del hecho turístico incorporase nuevos aspectos que dieron al trabajo un esquema diferente y un conjunto de análisis de una profundidad sobresaliente, aunque el planteamiento básico sea similar al de los anteriores Planes. [...] Los resultados de los trabajos tienen el mérito de que actores públicos y privados realizaran un exhaustivo análisis del sector. Como veremos, varias de las acciones contempladas en estos trabajos [...] fueron puestas en marcha en mandatos posteriores*”. La calidad técnica de este trabajo se reconocería implícitamente en el prólogo a su posterior

¹³²⁰ Los objetivos fundamentales para este Plan eran “[...] *Alcanzar 12 millones de españoles que realizasen turismo en el interior. Llegar a la cifra de 22,3 millones de visitantes extranjeros. Mantener la cifra de turismo español en viaje al extranjero en un valor inferior a 5,5 millones de personas. Lograr una cifra de ingresos por turismo superior a 1.900 millones de dólares. Incorporar con fuerza a España como oferente del mercado del turismo de nieve. Diversificar la estructura de la demanda extranjera para que España fuese menos sensible a las coyunturas de cada país [...]*”. Los medios instrumentales propuestos para alcanzar tales objetivos eran “[...] *El aumento de 204.200 nuevas plazas hoteleras. El incremento de 306.000 nuevas plazas en la capacidad extrahotelera. Y la creación, en total, de 118.710 nuevos puestos de trabajo [...]*”. FIGUEROLA PALOMO, M., “El turismo y el sistema económico español...*Op.cit*, pág. 284

¹³²¹ Sus objetivos generales eran “[...] *Impulsar la actividad turística, ya que en cuanto facilita el conocimiento directo de la realidad geográfica y humana de España, al mismo tiempo aumenta la renta nacional, mejora su distribución territorial e influye favorablemente en la balanza de pagos. Obtener mayores ingresos de divisas [...]*. A tal fin se propusieron una serie de medidas: “*Crear modalidades que supusieran un mayor gasto medio. Crear o desarrollar un equipo receptor además de incorporar los atractivos complementarios más acordes con la política de selectividad [...]*”. FIGUEROLA PALOMO, M., “El turismo y el sistema económico español...*Op.cit*, pág. 285.

¹³²² VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, págs. 201 a 206.

publicación en 1977, bajo el Gobierno presidido por Adolfo Suárez¹³²³.

En esta primera fase la planificación turística recibe un tratamiento sectorial en los diferentes planes de desarrollo económico ya que los decisores públicos eran conscientes de la importancia que para la economía española tenía este sector económico, construyendo un modelo en el primaba de manera absoluta el crecimiento económico a través de la búsqueda de la eficacia a corto plazo dentro de un marco decididamente especulativo, con unos costes enormes en el plano ambiental y social¹³²⁴, y con unos cambios que comportaban un alto grado de irreversibilidad¹³²⁵. El turismo se convertía así en un instrumento al servicio de los intereses del Estado no solamente en el plano económico, sino también en el ideológico, ya que se pretendía dar la sensación de apertura al exterior después de años de aislamiento internacional. Esta fase se caracteriza por una serie de elementos, entre los que destacan la política de *precios máximos* y *mínimos*, mediante los cuales los decisores públicos mantenían los precios deliberadamente bajos¹³²⁶, buscando así atraer a la mayor cantidad posible de turistas, generalmente de limitado

¹³²³ COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L., “Turismo y urbanismo...*Op.cit*, pág. 478.

¹³²⁴ Recuerdan COSTA PÉREZ y JIMÉNEZ PAZ que “[...] *Al igual que ya venía ocurriendo en el alfoz de las grandes ciudades, las actuaciones inmobiliarias al servicio del nuevo turismo empezaron a florecer a partir de parcelaciones, -muchas veces ilegales-, cambiando el uso del suelo y dando asiento a construcciones de muy distinta calidad y tipología. De pronto, aquellos terrenos improductivos por razones edafológicas, o por sufrir los efectos nocivos, para su cultivo, de su proximidad al mar, tenían un precio de mercado muy superior al de las mejores tierras calmas que tradicionalmente heredaba el mayorazgo, el hereu. Silenciosamente el turismo estaba produciendo la primera de las revoluciones sociales que le iban a acompañar en los años siguientes. Despertaba a un nuevo escenario una clase social: la de los segundones, muchos de los cuales quedarían, enganchados, al mundo del turismo con una nueva visión del territorio y del urbanismo. Aquellos terrenos malditos que el azar del orden en los nacimientos había hecho recaer sobre ciertas haciendas. Empezaban a ofrecer, cada vez más, el impulso primario para la consecución de patrimonios en desacuerdo absoluto con el orden tradicional de las viejas familias. Desde la perspectiva de final de siglo podría pensarse en lo que habría podido hacerse, - en el campo del urbanismo y de la ordenación territorial-, si las Administraciones Públicas hubieran podido adquirir la posesión de tantos terrenos mostrencos, o de posible embargo, como había en las costas. Pero eso hubiera requerido una capacidad de reacción y una agilidad de acción que, en forma alguna, podría esperarse de un sector público, que hubiera debido tener además facultades de percepción premonitoria sobre algo nuevo que empezaba a nacer [...].* COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L., “Turismo y urbanismo”...*Op.cit*, págs. 468 y 469.

¹³²⁵ CALS I GÜELL, J., *Turismo y política turística en España. Una aproximación*, Ariel, 1974, *Cit.* IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística...Op.cit*. pág. 118.

¹³²⁶ BOTE, V. y MARCHENA, M., “La política turística”, en *Introducción a la Economía del Turismo en España*, PEDREÑO, A. (*Dir.*), Civitas, 1996, pág. 334. *Cit.* IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística...Op.cit*. pág. 118.

poder adquisitivo; los *créditos hoteleros* y las ayudas para la implantación de establecimientos de alojamiento turísticos en zonas de escaso desarrollo turístico y a favor de la inversión extranjera; el intervencionismo directo en el sector a través de empresas públicas estatales como la que gestiona la red de *Paradores de Turismo (ENTURSA)*, *ATESA*, *AVIACO* o *Viajes Marsans*. En cuanto a la promoción turística, se articula en torno a una serie de mensajes que no hacen sino reforzar la fuerte concentración temporal, espacial y motivacional de la demanda turística en este periodo¹³²⁷.

Los *Planes de Desarrollo Económico* fueron elaborados por un órgano *ad hoc*, la “*Comisaría del Plan*”, dentro de la cual se creó una “*Comisión de Turismo*”, que sería la encargada de realizar los trabajos previos relativos al sector turístico. Los capítulos del Plan dedicados al turismo se van a convertir a partir de este momento en el instrumento de planificación de la acción pública en materia turística y, además, “[...] *Los sucesivos capítulos dedicados al turismo en los Planes de Desarrollo responden a un mismo esquema expositivo organizado en tres partes: 1) En primer lugar, se exponen los datos de la evolución del turismo, construyendo un “estado de la cuestión” y se reflexiona sobre la problemática del mismo. 2) En una segunda parte se establecen los objetivos a alcanzar tanto en relación con la demanda turística, como con la oferta turística. Los objetivos relacionados con la demanda se expresan en términos de previsión del número de visitantes extranjeros; la previsión de crecimiento de turismo interior; previsión del turismo de los españoles en el extranjero (que no se contempló en el I Plan) y previsiones de la balanza*

¹³²⁷ “[...] *En cuanto a los programas de promoción, se ponen en marcha los siguientes:*

- *Se crea EXPOTUR (Exposición Nacional de Recursos Turísticos de España), una exposición itinerante, organizada por primera vez en 1963, con muestras de los atractivos turísticos de distintas regiones españolas. La EXPOTUR recorrió el país, logrando un importante impacto en la promoción de turismo interior y, aunque se llevó a varias ciudades europeas, su impacto en el exterior fue menor.*

- *La promoción del turismo interior se completa con varias campañas de difusión interna, como “Conozca usted España” o “Conozca usted su provincia”.*

- *Se trabaja en las primeras campañas publicitarias unificadas. Aparece el eslogan “Spain is different”, se diseña el Folleto Provincial Unificado y se planifican campañas de relaciones públicas en el extranjero.*

- *Se cuida especialmente la presencia de España en la Exposición Mundial de Nueva York [...]”.*
VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, pág. 157.

turística (ingresos y gastos por turismo). En cuanto a la oferta los indicadores eran: previsión del crecimiento de la industria hotelera medido en número de camas según categorías; previsión de la oferta extrahotelera (camping, apartamentos y fondas y casa de huéspedes); crecimiento estimado de las empresas turísticas auxiliares (cifras referidas a restaurantes, bares, cafeterías y tabernas, agencias de viaje y salas de fiesta) y previsión de aumento de nuevos puestos de trabajo. 3) Y, finalmente, se enumeran las acciones que desarrollará el sector público para el cumplimiento de dichos objetivos”¹³²⁸.

En esta primera fase la planificación urbanística y la ordenación territorial estaban muy lejos de ser una prioridad para el planificador económico. Como se acaba de explicar, el objetivo de crecimiento ilimitado propio del *desarrollismo* casaba mal con ciertas limitaciones, entre las que estaban la planificación urbanística y la ordenación racional del territorio. Incluso la Ley del Suelo de 1956 era considerada por los decisores públicos como un *obstáculo* para el crecimiento económico debido a su carácter racionalizador y limitativo del crecimiento urbano, por lo que en aras a no obstaculizar dicho crecimiento se generó un clima de permisividad e incumplimiento generalizado de esta Ley que sería uno de los principales motivos de su fracaso, con el consiguiente coste medioambiental y social que llevó aparejado tal modelo de crecimiento económico¹³²⁹. Los procesos

¹³²⁸ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit.*, págs. 148 y 149.

¹³²⁹ Acerca de la *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* de 1956 opina TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ que “[...] *El esquema no podía ser, en principio más riguroso, ni más coherente, ya que todas sus piezas estaban estrechamente interconectadas de acuerdo con una lógica irreprochable. Esta misma coherencia técnica fue, sin embargo, la causa del fracaso de la Ley. Articulado todo el sistema en torno a los planes, piezas esenciales del mismo, tenía necesariamente que fallar si la Administración demoraba el proceso de planeamiento. Así fue, en efecto. La actividad planificadora se desarrolló con extraordinaria lentitud, hasta el punto de que, veinte años después de la entrada en vigor de la Ley, sólo existían 600 planes generales en todo el país, o lo que es lo mismo, sólo un 7,5 por ciento del territorio nacional se encontraba planeado. Esta escasez de planeamiento produjo dos tipos de efectos: de un lado, un peligroso distanciamiento entre la norma (pensada para actuar a través de los planes) y la realidad (en la que era preciso arreglársela sin ellos), que determinó la pérdida de credibilidad de aquélla; de otro, una correlativa escasez de suelo apto para la edificación (ya que sólo los planes podían crearlo), que contribuyó a exacerbar la tendencia especulativa y las tensiones inflacionistas. A esto último contribuyó decisivamente el fallo de otra de las piezas clave de la Ley, los patrimonios públicos de suelo, cuya función teórica era la de influir en el mercado de solares como mecanismo indirecto de regulación de los precios a fin de asegurar en cada momento, a través de las operaciones de choque, la paridad entre el sistema de valoraciones objetivas establecido en la Ley y la regla económica de la oferta y la demanda. [...] En aquel momento, por lo tanto, del urbanismo como función pública ajustada a un plan,*

urbanizadores de carácter turístico muestran una serie de particularidades bastante clarificadoras de la situación de incumplimiento sistemático de la normativa urbanística en esta época¹³³⁰. Existe un absoluto desinterés municipal por iniciar y llevar a cabo el proceso de planificación urbanística, prodigándose los instrumentos de planeamiento cuya finalidad era la legalización *a posteriori* de actuaciones fuera o contra plan; se pervierten los preceptos legales, como en el caso de la realización de planes parciales o especiales sin planes generales que le sirvan de cobertura, o la urbanización de suelo calificado como no urbanizable a través de figuras jurídicas que lo desnaturalizaban, como por ejemplo a través de la figura del “*Suelo Rústico de Interés Turístico*”; políticas municipales partidarias del desarrollo sin control del crecimiento urbanístico vinculado al turismo y con escasos recursos para controlar su legalidad; expansión inmobiliaria rápida y desordenada basada únicamente en la oferta y la demanda, generadora de una gran cantidad de deficiencias infraestructurales que deberán ser subsanadas posteriormente por los Poderes públicos; escaso desarrollo de los denominados “*Planes Provinciales*”, que en opinión de estos autores hubiese permitido una mejor ordenación territorial de carácter supramunicipal.

Sin embargo, y a pesar de la intención de los decisores públicos, lo cierto es que durante la fase de la planificación indicativa la pretendida intervención del Estado en la actividad

*que trataba por esencia de dominar y controlar la coyuntura y de racionalizar el futuro, previendo y controlando anticipadamente su evolución, que eran los objetivos perseguidos por la Ley de 1956, no quedaba sino la letra muerta de los preceptos de ésta, ya que la realidad circulaba enteramente, por otros caminos: actuaciones al margen o contra él, al compás de las exigencias coyunturales. [...] Sería absurdo, desde luego desconocer que la Ley de 1956 se equivocó en algunas cosas, pero lo es, también, y en mayor medida todavía, ignorar que el fracaso de la Ley se debió, ente todo, a la torpeza, lentitud y falta de capacidad de gestión de la Administración, estatal y local, llamada a aplicarla”. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R., *Manual de derecho urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 17ª edición, 2004, págs. 23 a 25.*

¹³³⁰ DE TERÁN, F., *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*, Alianza Universidad, 1982; MARCHENA GÓMEZ, M., *Territorio y turismo en Andalucía*, Dirección General de Turismo, Junta de Andalucía, 1987; VERA REBOLLO, J. F., *Turismo y urbanización en el litoral alicantino*, Instituto Juan Gil Albert, 1986; NAVALÓN GARCÍA, R., *Planeamiento urbano y turismo residencial en los municipios litorales de Alicante*, Institut de Cultura Juan Gil-Albert, 1995; ANTÓN CLAVÉ, S., *Diferenciació i reestructuració de l'espai turístic*, El Mèdol, 1997; TORRES ALFOSEA, F. J., *Ordenación del litoral en la Costa Blanca*, Universidad de Alicante, 1997; y RULLÁN, O., “Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1955-2000)”, en *Estudios Geográficos*, nº 236, 1999, páginas 403-442; *Cit.* IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.* pág. 119.

turística *no existió en la práctica*, coexistiendo una absoluta libertad por parte del sector empresarial con un intervencionismo estatal que no se aplicaba en la realidad¹³³¹. De esta época data la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico* de 1963, único intento de dotar a la planificación turística de una dimensión territorial, creando ciertas excepciones a la Ley del Suelo de 1956 a favor de ciertos núcleos turísticos, y quedando supeditada la planificación urbanística a las exigencias de la industria turística¹³³². También en estos años se dicta la *Orden de 1971 de Zonas y Rutas Turísticas*, que aunque independiente de la Ley de 1963 tiene como objetivo la planificación, promoción y coordinación de la intervención administrativa en una serie de zonas y rutas turísticas previamente determinadas¹³³³. Sin embargo, a pesar de ser uno de los primeros intentos de zonificación y planificación del fenómeno turístico, no dio resultados dignos de mención. El Decreto 3787/1970, que regulaba los *requisitos mínimos de infraestructura de los alojamientos turísticos*, va a establecer una vinculación entre la ordenación de los establecimientos de alojamiento turístico y los déficits infraestructurales y de deterioro medioambiental que este modelo de crecimiento económico había provocado (exigía, por ejemplo, el suministro de agua potable, el tratamiento y evacuación de aguas residuales, energía eléctrica, aparcamientos o eliminación de basuras), aunque en la práctica apenas si solucionó este grave problema¹³³⁴. Por su parte, la Comisión Interministerial

¹³³¹ De “*intervencionismo contradictorio*” lo califican BOTE, V. y MARCHENA, M. “La política turística... *Op.cit. Cit. IVARS BAIDAL, J. A., Planificación turística... Op.cit.* pág. 128.

¹³³² Esta norma es analizada detenidamente en un epígrafe específico de este trabajo.

¹³³³ Estas “*zonas*” eran la Costa Brava y Dorada, Costa del Azahar y Blanca (incluyendo Teruel y Albacete), Costa del Sol y de la Luz (las ocho provincias andaluzas), Cornisa Cantábrica y Rías Gallegas (Guipúzcoa, Vizcaya, Santander, Asturias, Lugo, La Coruña, Pontevedra, Orense, León, Palencia, Burgos, Logroño y Álava), Pirenaica (Navarra, Zaragoza, Huesca y Lérida), Islas Baleares, Islas Canarias, Madrid y su *contorno monumental y artístico* (Madrid, Toledo, Segovia, Ávila, Guadalajara, Soria, Ciudad Real y Cuenca), y Lagos de Castilla. Las “*rutas*” eran el *Camino de Santiago*, *Ruta del Quijote*, *Ruta del Arte Hispano-Musulmán*, *Ruta de los Conquistadores de Extremadura*, *Ruta del Arte Románico*, *Ruta del Gótico*, *Ruta de la Fe* y *Ruta Colombina*.

¹³³⁴ AGÜI vincula el fracaso de este Decreto a ciertas prácticas como “[...] *el camuflaje realizado por los promotores de apartamentos amparados por algunos ayuntamientos al presentar y admitir los grandes bloques de apartamentos como viviendas particulares y no como apartamentos de vacaciones; la permisividad de algunas autoridades al admitir que era suficiente el enganche al alcantarillado municipal y que el responsable de su depuración era el Ayuntamiento; la falta de mantenimiento de las depuradoras que se conseguían instalar y que al poco tiempo de su mantenimiento se averiaban [...]; el gran número de emisarios submarinos [...]; la falta de civismo de algunos promotores de urbanizaciones mas o menos aisladas, que para evitarse el gasto de recogida y eliminación de residuos sólidos, arrojan*

de Turismo elabora una serie de planes de ordenación turística de carácter específico, entre los que están el *Plan de Ordenación, Promoción y Desarrollo Turístico de Sierra Nevada*, de 1963¹³³⁵; el *Plan de Ordenación Turística de la Costa de Huelva*, del mismo año; el *Plan de Estaciones Invernales*, de 1966; y el proyecto de desarrollo turístico del núcleo central de la Sierra de Guadarrama (Madrid).

La crisis del petróleo iniciada en 1973 obliga a un replanteamiento de la política turística debido a la constricción que supone este hecho para la demanda turística internacional. A la sombra de esta difícil situación se dicta el Decreto 2482/1974 sobre *medidas de ordenación de la oferta turística*¹³³⁶. En este Decreto se recogerían una serie de temas cruciales para los años venideros: *territorios de preferente uso turístico, centros de*

éstos al acantilado más cercano utilizando la noche para no ser vistos; las actuaciones de algunos ayuntamientos [...] que conceden licencias de construcción y apertura de bloques de edificios y establecimientos públicos sin exigirles la acreditación del cumplimiento de los requisitos mínimos de infraestructura [...]". AGÜI, J. L., "Infraestructuras y calidad turísticas", en *Estudios Turísticos*, nº 87, 1985, págs. 32 y 33. Cit. IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.* pág. 124.

¹³³⁵ Como se ha visto *supra*, el anterior instrumento de planificación turística de Sierra Nevada data de 1953.

¹³³⁶ Este Decreto facultaba al Gobierno para que, a propuesta del Ministerio de Información y Turismo, declarase los denominados "*Territorios de Preferente Uso Turístico*". Señala en su preámbulo que "[...] *La actual coyuntura exige que se actúen el haz de competencias ordenadoras enunciado para dar, entre otras, cumplimiento a la directriz de la política de desarrollo contenida en el vigente III Plan de acomodar la expansión de la oferta cuantitativa, cualitativa y especialmente a la demanda, y fomentar la explotación de nuevas zonas que tengan las condiciones más aptas para su desarrollo turístico. A ello hay que añadir la inexcusable necesidad de equilibrar dentro de cada territorio que se beneficie todo el equipo de alojamiento y de servicios complementarios para no sólo alojar a los viajeros, sino diversificar y potenciar la oferta de atractivos que ayuden a la incitación del turismo de calidad a una más plena satisfacción en los periodos de ocio y a la posibilidad de un mayor beneficio. De este modo se cumplirá además otro de los principios del III Plan de Desarrollo Económico y Social: La mejora de la competitividad para hacer frente, en un contexto cada día más abierto, a la concurrencia con otras economías en los mercados mundiales [...]*". Vid. DOMÍNGUEZ MOLINER, F., *Derecho Administrativo general y turístico*, Síntesis, 1990, pág.167 y ss. Este breve Decreto, de tan solo 10 artículos "[...] *procuraría centrarse [...] en acomodar la expansión de la oferta turística en sus aspectos cualitativo, cuantitativo y territorial a las condiciones de la demanda de su época y a la previsible en el futuro, equilibrar el ritmo de las construcciones e instalaciones turísticas al desarrollo del territorio, condicionando la nueva construcción e instalación para que no produjesen deterioros del medio ambiente ni degradación en la utilización de los alicientes motivadores del turismo, promover el cambio de las estructuras empresariales para mejorar sus condiciones de rentabilidad, gestión y competitividad, fomentar el equipamiento complementario de los alojamientos turísticos y colaborar en la mejora de las infraestructuras en lugares declarados de preferente uso turístico. [...]* tuvo repercusión trascendental, pues supuso el final de un estilo de actuación administrativa y el primer paso hacia una política moderna y progresista. Los cambios políticos impidieron que el Decreto se desarrollara completamente, pero fue germen fecundo para la concepción integral del papel que ha de jugar la Administración en este sector [...]"]. BAYÓN MARINÉ, F., "La legislación turística", en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pág. 307.

interés turístico nacional, creación de complejos turísticos, construcción de redes o cadenas de alojamiento o servicios turísticos, autorización de agrupaciones empresariales y –por supuesto– la formulación de objetivos de la política turística¹³³⁷. Asimismo, en estos momentos se elabora el “*I Plan de Modernización Hotelera*”, entre cuyos objetivos va a destacar la mejora de la competitividad de los productos turísticos nacionales, lo que supone una toma de conciencia sobre el riesgo creciente que para España representa la aparición de competidores potenciales en buena parte del mundo. Por último, en 1974 el Consejo de Ministros aprueba el llamado “*Paquete de medidas relativas al sector turístico*”. No se trata realmente de un instrumentos de planificación, sino de un conjunto de normas que van a cambiar el rumbo de la política turística vigente hasta el momento, considerando al turismo como una industria más, por lo que se considera necesario configurar un régimen jurídico similar al de ésta. Aunque no se acompañe de ningún texto o reflexión, debe considerarse en su conjunto como una figura *similar* a un plan ya que supone un verdadero cambio en la política turística y en la idea de turismo que tienen los decisores públicos¹³³⁸.

Para FERNÁNDEZ CAVADA¹³³⁹, la política de desarrollo regional desarrollada en esta primera fase, aunque tuvo algunos éxitos puntuales como los *Polos de Desarrollo* o ciertas actuaciones, tuvo una eficacia *relativa*. Las principales causas del desfase entre los resultados pretendidos y los objetivos obtenidos estarían en el condicionamiento de los objetivos del desarrollo regional a las exigencias del desarrollo nacional, la ausencia de una política territorial a nivel nacional y a largo plazo, lo que provocó la dispersión y heterogeneidad de las actuaciones en perjuicio de su eficacia; la falta de coordinación en la ejecución de planes y programas debido a la excesiva compartimentación,

¹³³⁷ BAYÓN MARINÉ, F. “Política turística”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pág. 352.

¹³³⁸ Así lo cree VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, págs. 195 y 196.

¹³³⁹ FERNÁNDEZ CAVADA, F., “La participación de los distintos niveles de gobierno en la planificación y programación del desarrollo regional”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, n^o 74, julio-agosto-septiembre, 1981, págs. 14 y 15.

rigidez e inercia de la Administración central; o el planteamiento de la política de desarrollo regional de forma centralizada y dirigista, sin apenas contar con la participación de los demás entes regionales o locales, lo cual privó a la planificación de su “*carácter de respuesta*” de las reivindicaciones de los diferentes municipios y regiones, consustancial, para este autor, a cualquier política ordenadora del desarrollo regional.

B. Segunda fase: el traspaso de transferencias turísticas a las Comunidades Autónomas.

La segunda *fase* de la planificación turística en España se inicia con el punto de inflexión que supone el renacimiento de la democracia y la reorganización territorial del Estado prevista por la Constitución de 1978. En este nuevo marco de relaciones interadministrativas comienzan las transferencias de competencias a las diferentes Comunidades Autónomas y, en menor medida, a las Corporaciones Locales¹³⁴⁰. Entre las materias que pasan a ser competencias de las Comunidades Autónomas se encuentra el turismo aunque, como se vio *supra*, el Estado continúa teniendo competencias sobre ciertas materias que van a incidir de manera directa e indirecta en esta actividad económica (comercio exterior, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, medio ambiente, relaciones internacionales, costas...*etc*). En estos momentos, la superación de la recesión provocada por la crisis económica de 1973 convence a los dirigentes políticos de que el turismo no es un fenómeno de moda

¹³⁴⁰ “[...] En pocos años, la política turística pasa de un centro decisorio a múltiples. Con la desaparición de los sindicatos verticales, se crean las primeras asociaciones empresariales; en diciembre de 1980, se crea el Consejo de turismo de la CEOE; el Estado cede sus competencias, que son rápidamente asumidas por las Comunidades Autónomas... Con este panorama, podríamos formular una hipótesis inicial: aún suponiendo que antes y después de la entrada en vigor de la Constitución hubiera existido una coincidencia absoluta en las ideas de qué es turismo y que debe hacer el Estado en relación con este asunto, el sistema de actores experimenta una variación tan profunda que la política turística debería haber cambiado en todos sus parámetros”. VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit*, págs. 212 y 213.

ni pasajero, a la vez que se deja de concebir a esta actividad económica como un medio de salir de situaciones de atraso, considerándose a partir de entonces como una fuente importantísima de demanda dentro de las economías desarrolladas¹³⁴¹.

A partir de este momento cambia de manera radical la principal premisa de la planificación del desarrollo regional vigente hasta ese momento: se sustituye el objetivo de crecimiento económico a ultranza por el desarrollo territorial equilibrado¹³⁴², asumiendo el Estado las funciones de dirección y coordinación del proceso planificador compatibles con el autogobierno de las regiones –ahora ya Comunidades Autónomas– y demás Entidades locales¹³⁴³. También en materia de urbanismo se produce una pequeña revolución con la aprobación de la Constitución, ya que ésta pasa a ser una competencia “*exclusiva*” de las Comunidades Autónomas, junto con la ordenación del territorio y la vivienda¹³⁴⁴.

¹³⁴¹ CALS I GÜELL, J., “La recepción turística y la política de turismo de la democracia en España (1977-1998): entre la descentralización y los cambios en los mercados”, en *Papers de Turisme*, nº 27, 2000. Cit. IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.* pág. 129.

¹³⁴² “En esta segunda mitad de los años setenta era usual incluir en los denominados Planes Generales Municipales (PGM), de los municipios turísticos, previsiones demográficas, tanto sobre la población residente, como sobre la visitante o turística, que, debidamente traducidos a necesidades de suelo, infraestructuras y equipamientos, sirviesen a la finalidad de su adecuada dimensión para cubrir déficits actuales y crecimientos futuros, con el horizonte de ocho años de vigencia del plan (cuyo programa de actuación era revisable a los cuatro años), si bien, generalmente, en los estudios preparatorios se incluía, como marco temporal, un horizonte a más largo plazo, de la misma forma que el encuadre territorial del municipio se extendía a su comarca o región. Por tanto, en los PGM, se efectuaba la previsión de las necesidades de suelo y sus volúmenes edificables, así como las dotaciones de hoteles y otros establecimientos turísticos. Ejemplo documentado de ello son los [...] municipios de la Isla de Tenerife, a los que se puede añadir La Guardia, Cangas y Tuy (Pontevedra) y Capdepera (Mallorca) [...]”. COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L., “Turismo y urbanismo”... *Op.cit.* pág. 478.

¹³⁴³ FERNÁNDEZ CAVADA, F., “La participación de los distintos niveles de gobierno... *Op.cit.*”, pág. 30.

¹³⁴⁴ Con anterioridad, la Reforma de la Ley del Suelo de acaecida en 1975 y el posterior Texto Refundido de 1976 introducen modificaciones con incidencia en la materia turística, entre los que estarían la introducción de criterios de flexibilidad y concertación en el planeamiento, la creación del *Plan Director Territorial de Coordinación*, la desaparición de los planes provinciales, quedando relegadas las Diputaciones Provinciales a funciones de coordinación y cooperación; se impide la aprobación de planes menores sin la cobertura de un plan general de ordenación urbana y se califica el tradicional “*suelo rústico*” como “*no urbanizable*”, con la finalidad de que conserve tal carácter. CANDELA, C., “Soporte normativo del planeamiento urbanístico en España”, en *La práctica del planeamiento urbanístico*, MOYA GONZÁLEZ, L. (Ed.) et al, Síntesis, Madrid, 1994. Cit. IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.* págs. 129-130. En relación con estas normas comenta TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ que “[...] la reforma iniciada en 1972 se orientó por derroteros exclusivamente técnicos, como una reforma parcial del texto de 1956, cuyas bases de partida se respetaron íntegramente. El proyecto de Ley de reforma procuró especialmente [...] flexibilizar los planes, de forma que fuera posible

En esta segunda *fase* se elabora el Real Decreto 2003/1976, de 16 de septiembre, que va a aprobar el “*II Plan de Modernización Hotelera*”, y que seguirá la senda marcada por su predecesor. En 1977 la Administración turística va a elaborar una serie de planes específicamente turísticos, convocados por concurso público como *asistencias técnicas*¹³⁴⁵. Su finalidad es la de realizar un inventario de los recursos turísticos existentes en el territorio nacional. Sin embargo, para su realización no se acude al *Instituto de Estudios Turísticos*, que tenía competencias para ello, sino que se convoca un concurso público para la realización de tales planes a través de la figura de las “asistencias técnicas”. Éstos serían los “*Planes de Aprovechamiento de Recursos Turísticos*” y los “*Planes de Ordenación de la Oferta turística*”. Los *Planes de Aprovechamiento* realizaban un inventario y clasificación de los recursos turísticos, pero también de las infraestructuras, los establecimientos de alojamiento turístico y la oferta complementaria de un área geográfica (por ejemplo una provincia) en la que el desarrollo turístico era todavía incipiente. A partir de este estudio se elaboraban las propuestas para el aprovechamiento de los recursos turísticos inventariados. Por su parte, los *Planes de Ordenación* describían la oferta turística de zonas donde la actividad turística era mucho mayor, lo que ocurría casi exclusivamente en las zonas costeras. En este tipo de *Planes* también se analizaban los recursos, oferta e infraestructura

combinar acción y ordenación sin necesidad de “romperlos” para dar paso a las exigencias de la coyuntura, como había sucedido en el pasado. Procuró igualmente establecer unos criterios materiales de planeamiento fijando determinados estándares urbanísticos que aseguraban ab initio en cualquier plan unos objetivos y una calidad mínimos [...]. Reforzó, en fin, los instrumentos preventivos y represivos necesarios para restablecer un nivel social adecuado de disciplina urbanística. Todo esto, sin duda, era necesario cuando la reforma comenzó a gestarse. Sin embargo, cuando el proyecto se convirtió en Ley – el 2 de mayo de 1975- la situación había variado tan notablemente que no tardó mucho en hacerse evidente la necesidad de una nueva rectificación. En pleno proceso de elaboración de la Ley de Reforma estalló la crisis económica. Con ella terminó una larga etapa de prosperidad basada en la disponibilidad ilimitada de energía barata y se esfumó igualmente la ilusión del crecimiento indefinido. Es más que evidente que en este nuevo contexto la óptica del ensanche estaba fuera de lugar y, sin embargo, esta fue la perspectiva en la que siguió instalado el Texto Refundido de 9 de Abril de 1976, resultante de la reforma. [...] La reforma del Texto Refundido de 1976 llevado a cabo por la Ley de 25 de Julio de 1990 [...] palió en parte los inconvenientes de este tradicional enfoque, aunque, como veremos, contribuyó a crear otros y provocó la reacción que terminó dando lugar a la Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997 y a la crisis definitiva del ordenamiento urbanístico inaugurado en 1956 y, en cierto modo, de la cultura generada a lo largo de su vigencia”. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R., *Manual de derecho urbanístico...Op.cit.*, págs. 25 a 27.

¹³⁴⁵ COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L., “Turismo y urbanismo”...*Op.cit.*, pág. 479.

turísticos, pero se llevaba a cabo un estudio mucho más detallado de las “*variables turísticas y territoriales*”. A partir de este estudio se realizaba igualmente un plan que incluía una *secuenciación por etapas, un estudio económico-financiero y las políticas sectoriales* de dicho plan (urbanística, agua y saneamiento, transportes y turismo)¹³⁴⁶.

Ambos instrumentos de planificación tenían ámbito provincial o comarcal¹³⁴⁷ e igualmente ambos tenían un carácter sectorial con una clara orientación turística, siendo concebidos como el nexo de unión entre la política turística y la urbanística, aunque la realidad muestra la dificultad de coordinar ambas políticas, convirtiéndose además en un obstáculo para la aplicación de los planes específicamente turísticos, llegándose a reconocer –y esto es muy importante– el carácter meramente orientativo de estos planes turísticos, cuyos principios únicamente serían vinculantes si se integraban en planes urbanísticos. La limitada interrelación entre la política turística y la urbanística se producía por lo tanto a través de los planes de *Aprovechamiento* y los de *Ordenación de*

¹³⁴⁶ IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística...Op.cit.* pág. 131. El esquema metodológico de los *Planes de Ordenación de la Oferta Turística* era el siguiente: en primer lugar se definían los *objetivos* a conseguir a través de la realización del plan y la *metodología* a utilizar para tal estudio. A continuación se procedía a delimitar el área de estudio, que como se ha visto podía ser tanto una provincia como una comarca. El tercer paso era la realización del *análisis de la situación en el momento actual*. Dentro de esta fase se procedía al análisis del medio físico, de la situación socioeconómica, urbanística, de la infraestructura básica y turística, y dentro de ésta última se analiza la situación de la oferta turística, de la adecuación oferta/demanda, de los recursos turísticos y de las actividades *incompatibles*. La cuarta y última fase consiste en la *elaboración del Plan de Ordenación de la Oferta Turística* propiamente dicho. Esta última fase se divide a su vez en otras dos. En primer lugar se lleva a cabo una “*evaluación y localización de las necesidades futuras*”: se analiza la demanda potencial, la adecuación oferta/demanda, la existencia de *zonas saturadas* y sin explotar en relación con las nuevas instalaciones; las necesidades de infraestructura básica, la protección de recursos turísticos, la corrección de incompatibilidades y las actuaciones sobre distintos tipos de planes. En segundo lugar se planifica la “*ejecución del plan*”: en esta fase se elabora un programa de ejecución con su estudio económico, un sistema de financiación para su correcta aplicación, se prevén las modificaciones que sean necesarias en el planeamiento urbanístico y unos indicadores del control de la ejecución del *Plan de Ordenación*. Por último, y dentro de la fase de ejecución del plan, se concreta la actuación del sector público (control, financiación, incentivos, asesoramiento, gestión directa y coordinación).

¹³⁴⁷ Comenta IVARS BAIDAL que “*Los planes de recursos se aplicaron generalmente a provincias interiores o a municipios de interior de provincias litorales. Esta diferenciación pone de manifiesto el tratamiento distintivo de los espacios con un desarrollo turístico incipiente o potencial (las provincias interiores) y las provincias litorales, que a pesar de las sensibles diferencias existentes entre ellas, se concebían como los espacios con mayor proyección turística a la vez que, en aquellas con mayor grado de desarrollo, se apreciaba la necesidad de ordenar la oferta para corregir desequilibrios estructurales que podrían traducirse en un retraimiento de la demanda. Al inicio de la década de los ochenta, prácticamente todas las provincias contaban con planeamiento turístico*”. IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística...Op.cit.* pág. 131.

la *Oferta Turística*, los cuales iban a “*inspirar*” los diferentes *Planes Generales de Ordenación Urbana* –y sus planes de desarrollo– y los *Planes Directores Territoriales de Coordinación* (PDTC) e, incluso, el *Plan Nacional de Urbanismo*¹³⁴⁸. Sin embargo, al carecer tales planes de carácter obligatorio se dejaba a la voluntad de los decisores públicos en materia urbanística la inclusión de los principios turísticos en sus instrumentos de planeamiento. Sin embargo, éste no sería el único defecto de estos planes turísticos, ya que también se echaba en falta un mínimo de coordinación entre éstos y la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico* de 1963¹³⁴⁹.

En esta segunda fase se procede a la declaración de 73 municipios costeros y de montaña como “*Territorios de Preferente Uso Turístico*” por el Real Decreto 1077/1977, en virtud de lo establecido por el Decreto 2482/1974 sobre *medidas de ordenación de la oferta turística*, al que se hizo referencia *supra*. La principal consecuencia de esta declaración se reducía a la obligatoriedad de obtener del Ministerio de Información y Turismo su autorización para la construcción, ampliación o mejora de los establecimientos turísticos en tales municipios¹³⁵⁰.

¹³⁴⁸ En 1977 se aprueban los *Planes de Aprovechamiento* de las provincias de Logroño, Guadalajara, Cáceres, Zamora y Orense; y los *Planes de Ordenación* de los municipios costeros de Almería, Huelva, Gerona, Baleares (Mallorca) y Alicante. En 1978 se adjudican y realizan los *Planes de Aprovechamiento* de las provincias de Navarra, Teruel, Ciudad Real, Jaén, Lugo y Burgos; y los *Planes de Ordenación* de los municipios costeros de Murcia, Cádiz, Tarragona, Castellón, Menorca e Ibiza, Granada, Málaga, Pontevedra y Santander; y se confeccionan los de las provincias de Las Palmas de Gran Canaria y Tenerife. En 1979 se adjudican y elaboran los *Planes de Aprovechamiento* de las provincias de Soria y Badajoz; y los *Planes de Ordenación* de los municipios costeros de Barcelona, Valencia, La Coruña y Oviedo. VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit.*, págs. 211 y 220.

¹³⁴⁹ Para IVARS BAIDAL “[...] Ello viene a corroborar la existencia de una estructura bipolar en la política y planificación turística: la política nacional de fines macroeconómicos y una manifiesta descoordinación con las esferas competenciales y la política local que, inspirada en los principios de la política estatal, promueve la implantación de turística en el territorio dentro de un espíritu plenamente desarrollista. Entre ambos extremos tan sólo existen tímidas iniciativas provinciales y un desconocimiento absoluto del hecho regional y de su potencial contribución a la configuración de un modelo turístico alternativo”. IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.*, pág. 134.

¹³⁵⁰ Así lo disponía el artículo 2 (*autorizaciones y concesiones*) del Decreto 2482/1974: “Sin perjuicio del otorgamiento por parte de los órganos competentes de la Administración Central o Local de las autorizaciones y licencias municipales o de otro tipo que correspondan, en los territorios declarados de preferente uso turístico, las construcciones, obras e instalaciones de nueva planta o de ampliación o mejora de las existentes, que sean destinadas al negocio o ejercicio mercantil de las Empresas turísticas o de las actividades turísticas privadas, reguladas en el Estatuto ordenador aprobado por Decreto 231/1965, de 14 de enero (R. 3364 y Apéndice 1951-66, 14071), deberán contar además con la autorización del Ministerio de Información y Turismo, en el cumplimiento de las funciones ordenadoras y reguladoras de la oferta turística a que se refiere en el artículo 1.º del presente Decreto.”. Entre los objetivos secundarios de esta norma estaría el fomento de la mejora de las estructuras empresariales

Posteriormente, en los Decretos de transferencia de competencias del Estado a las diferentes Comunidades Autónomas (en esta época aún *Entes Preautonómicos*) se hacía referencia a que éstas declararían los denominados “*territorios de preferente uso turístico*”¹³⁵¹, para lo cual el Ministerio de Comercio y Turismo dictó la Orden de 13 de junio de 1980, en la que se establecían las directrices básicas y las normas de ordenación a las que debían ajustarse las Comunidades Autónomas para su declaración¹³⁵².

En 1979 se aprueba el *III plan de Modernización Hotelera*¹³⁵³, que mantiene la filosofía de sus predecesores pero ampliando sus objetivos a otros aspectos como el abastecimiento y depuración de agua, la seguridad contra incendios, la seguridad y salubridad en el trabajo o la modernización de los equipos y el ahorro de energía¹³⁵⁴. Al finalizar 1979 existía *Plan de Ordenación turística* en diecinueve provincias costeras, es decir, todas excepto las del País Vasco, y se habían elaborado trece *Planes de Aprovechamiento de los Recursos Turísticos*, con lo que se disponía de planeamiento turístico en un total de 32 provincias, el

turístico-privadas (*complejos turísticos, agrupaciones empresariales y redes o cadenas de alojamientos o servicios turísticos*) a través de una serie de beneficios para su creación: preferencia en el acceso a créditos hoteleros y para construcciones turísticas, para obras de infraestructura y financiación de capital circulante e inversiones en sus modalidades de aplicación a las empresas turísticas; ayudas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; así como los beneficios previstos en el Decreto 2910/1971, de 25 de noviembre, *sobre concentración e integración de Empresas*, cuando se den los supuestos y requisitos previstos en esta norma (arts. 5 y ss. del Decreto 2482/1974).

¹³⁵¹ Vid. *ad exemplum* el Real Decreto 3079/1983, de 26 de octubre, *sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de turismo*.

¹³⁵² Para la declaración de un territorio como de “*preferente uso turístico*” los Entes Preautonómicos debían valorar tres parámetros: Los recursos turísticos existentes capaces de generar corrientes de turismo residencial, la oferta ya existente de alojamientos turísticos y las disponibilidades *actuales* de suelo urbanizado con igual destino (art. 4 de la Orden de 13 de junio de 1980).

¹³⁵³ Aprobado por el Real Decreto 1821/1979, de 7 de diciembre.

¹³⁵⁴ Acerca de esta segunda fase (sobre todo en su fase final) comenta VELASCO GONZÁLEZ que “[...] Sigue sin abordarse la confección de un Plan General y se mantienen la política y los programas heredados de la etapa franquista, sin emprender una reflexión propia sobre el turismo y la política turística. Esta última afirmación se basa no solo en la ausencia de documentos de planificación, sino en el análisis de las manifestaciones que los responsables públicos (el Ministro o el Secretario de Estado) realizan en diferentes actos. Es el caso, por ejemplo, de las “Doce ideas sobre la Política Turística a desarrollar” que el Ministro expone en una entrega de Premios Turísticos y que son las líneas de trabajo en que está centrándose la Administración [...] Todas las medidas, excepto la última, de difícil interpretación, [procurar la “unidad y fuerza social del sector”] reflejan una situación continuista de la política turística de la etapa anterior”. Además, señala que “[...] en relación con el estilo decisorio respecto de los problemas, parece claramente reactivo. Las decisiones que se toman responden a situaciones insostenibles que se han planteado con anterioridad, el momento político general concreta la atención de los decisores –de hecho, la poca estabilidad de los cargos se debe a que son reclamados para otros puestos políticos- y en la política turística se actúa en el “día a día”.”. VELASCO GONZÁLEZ, M^a, La política turística...*Op.cit.*, págs. 229 y 243.

64% del territorio nacional. En la década de los ochenta, bajo el Gobierno de UCD presidido por Calvo Sotelo se elaborarían los *Planes de Aprovechamiento* de las provincias interiores que restaban y, posteriormente, se redactaron estos mismos planes para los municipios interiores de las provincias costeras (que ya contaban con *Planes de Ordenación de la Oferta Turística*). Por lo tanto, a principios de la década de los ochenta del siglo pasado prácticamente todas las provincias españolas disponían de planeamiento turístico¹³⁵⁵.

C. Tercera fase: las políticas neoliberales.

La tercera *fase* se inicia con el primer gobierno socialista y se va a caracterizar por la disminución del protagonismo del Estado en la política turística, fundamentalmente por dos razones. Éstas son, por un lado, la asunción de competencias turísticas por parte de las diferentes Comunidades Autónomas, con lo que el planeamiento turístico de ámbito territorial fue asumido por éstas; y, por otro lado, las líneas generales del gobierno socialista en materia turística durante este periodo: reorganización y reducción del nivel administrativo de la Administración turística estatal¹³⁵⁶ y disminución en términos relativos de la consignación presupuestaria asignada a las políticas turísticas¹³⁵⁷.

En materia de planificación turística estatal se opta por la sustitución de la planificación turística por una multitud de *estudios especializados*¹³⁵⁸. El objeto de éstos era muy variado, ya

¹³⁵⁵ COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L., “Turismo y urbanismo”...*Op.cit.*, pág. 481.

¹³⁵⁶ Como se vio *supra* en esta época se privatizan algunas empresas públicas creadas en fases anteriores, como ENTURSA o Viajes Marsans.

¹³⁵⁷ FIGUEROLA PALOMO, M., “Política de turismo”, en *Política económica de España*, GAMIR, L. (Coord.), Alianza editorial, 2ª Ed., 1993, págs. 405 a 422; BOTE, V. y MARCHENA, M. “Política turística”...*Op.cit.* Cit. IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística*...*Op.cit.*, pág. 134.

¹³⁵⁸ Como ejemplo de tales estudios cita IVARS BAIDAL los referentes a las “*Directrices y Estrategias del Turismo Español*”, la “*Capacidad potencial del litoral español*”, los referentes al *Camino de Santiago* o a la *Ruta de la Plata*, acerca de sectores turísticos como el turismo de nieve, el golf, los deportes

que los había que trataban aspectos parciales de la actividad turística –como *estrategia global* para profundizar en el conocimiento del turismo en España–, o se centraban en determinados recursos y productos turísticos cuyo ámbito territorial abarcaba varias Comunidades Autónomas, también los había que se ocupaban de segmentos turísticos especializados, tradicionales o emergentes, pero de trascendencia económica irrefutable (turismo náutico, golf, de nieve...*etc*); y estudios realizados tradicionalmente con una periodicidad anual¹³⁵⁹. Por el contrario, en el plano autonómico comienzan a aparecer los primeros planes turísticos, entre los que destacan el “*Libro Blanco del Turismo de Cataluña*” en 1983 y su homólogo balear en 1987. Se trata de una fase de “[...] *transición en cierto modo desorientada, marcada por la política económica general, por el continuismo de las políticas autonómicas respecto a la estatal y por evidentes carencias en la intervención del Estado en una actividad considerada estratégica que iniciaba un periodo recesivo*”¹³⁶⁰. Durante esta fase se elaborará anualmente el “*Plan Marketing del Turismo Español*”, desde 1984 a 1990, por la Secretaría General de Turismo.

D. Cuarta fase: Ajuste estructural y creación de las bases para la cooperación interadministrativa en materia turística.

En la cuarta *fase* se supera el periodo económico recesivo acontecido a finales de la década de los ochenta del siglo pasado y se revisa la anterior política neoliberal y abstencionista de los primeros gobiernos socialistas, iniciándose una etapa en la cual la Administración turística estatal toma conciencia de la nueva situación competencial derivada de la constitución de 1978 y de

náuticos o “*Las vacaciones de los Españoles*”, “*Las vacaciones de los extranjeros*”...*etc*, todos de esta época. IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística...Op.cit*, pág. 135.

¹³⁵⁹ COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L., “Turismo y urbanismo”...*Op.cit*, pág. 482.

¹³⁶⁰ IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística...Op.cit*, pág. 135.

las transferencias competenciales a favor de las Comunidades Autónomas, “[...] *definiendo una política con valor añadido propio, compatible y complementaria de las políticas autonómicas y locales, que pretende convertir los principios de coordinación y cooperación en los ejes básicos de actuación, propósito omnipresente en el discurso político desde principios de la década de los noventa pero que progresa lentamente, y no sin dificultades, durante toda esta década. [...] A los conflictos de competencias surgidos a mediados de la década de los ochenta sucede, pues, una etapa en la que predomina la búsqueda del entendimiento y la redefinición de las políticas turísticas de las distintas Administraciones*”¹³⁶¹. En esta fase se van a elaborar dos instrumentos de planificación por parte de la Administración turística estatal: el “*Libro Blanco del Turismo Español*”, de 1990, y el “*Plan Marco para la Competitividad del Turismo Español (Plan Futures)*”, de 1992.

a). *El “Libro Blanco del Turismo Español” de 1990.*

El *Libro Blanco* no es propiamente un instrumento de planificación, sino un análisis de la situación y problemática de la actividad turística a finales de los años ochenta. Este documento contenía los datos del sector turístico hasta 1989 y su objetivo era realizar un análisis y diagnóstico del sector, analizar sus puntos fuertes y débiles, detectar los principales problemas y retos, y definir las líneas estratégicas de actuación a medio plazo¹³⁶². Era

¹³⁶¹ IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.*, pág. 137.

¹³⁶² IVARS BAIDAL comenta a propósito de este documento que “[...] *Este trabajo constituye un análisis forzosamente genérico de la actividad turística en España basada fundamentalmente en datos de agregación nacional y alguna referencia a la dispar distribución territorial del turismo en España (manifiestas diferencias en la contribución del turismo al PIB autonómico y en la distribución de la oferta turística), así como en el reconocimiento de la potencialidad de recursos distintos a los tradicionales que permiten el desarrollo turístico de nuevos espacios y en los problemas asociados a la implantación territorial del turismo. Sin embargo, el análisis realizado resulta excesivamente global y con escasas o nulas referencias territoriales. El mismo documento admite la dificultad de sistematizar en un modelo sencillo más de 40 años de desarrollo turístico español, e incluso se refiere a que “tal vez no existe este modelo o, incluso, deba hablarse de varios modelos correspondientes a diferentes etapas de*

un instrumento de trabajo para los futuros responsables de la política turística¹³⁶³. No gozaba carácter vinculante alguno, por lo que se veía obligado a apelar a “[...] *la consideración de las estrategias propuestas en el ejercicio de las competencias de las diferentes Administraciones y en la colaboración entre los agentes públicos y privados*”¹³⁶⁴. Este documento plantea una serie de propuestas de actuación (concretamente treinta) agrupadas en “*sistemas*” o sectores de la actividad turística. Los sistemas y líneas de actuación más importantes para el objeto de este estudio son los siguientes¹³⁶⁵:

Dentro del “*Sistema Recursos*”: Inventario completo de los recursos turísticos incluyendo la identificación de los equipamientos básicos necesarios para el aprovechamiento óptimo de estos recursos (1); Elaboración del Plan Nacional, los Planes de las Comunidades Autónomas y los Planes Municipales para la mejora y el aprovechamiento óptimo de los recursos turísticos (2); Elaboración de un catálogo de áreas naturales a proteger y ampliación de los recursos dedicados a la gestión del medio ambiente (3); Realización de campañas informativas para la participación ciudadana en proyectos concretos para preservar el medio ambiente y la limpieza de las localidades y áreas turísticas (4).

Dentro del “*Sistema Infraestructuras, Equipamientos y servicios*”. *Infraestructuras*: Realización de las obras públicas necesarias en carreteras de las zonas turísticas y mejora de las infraestructuras de acceso a ciudades y aeropuertos (5); Aumento de la capacidad de los aeropuertos y resolución de los problemas

estos largos 40 años”. Sin duda, un análisis territorial del turismo español que contemplase la diversidad de sus fórmulas de implantación y sus efectos tanto espaciales como turísticos desbordaba los objetivos del Libro Blanco. Por tanto, este documento cumplió el objetivo de identificar unas directrices básicas que, según se expone en su presentación, debían adaptarse a las características de cada territorio. Esta circunstancia supone una nueva aportación a las posibilidades y limitaciones de la planificación nacional del turismo, a la vez que refuerza la necesidad de planes regionales y locales que validen y trasladen a sus respectivos ámbitos territoriales las actuaciones que se proponen de manera genérica. Por ello, no es extraño que durante la década de los noventa se sucedan iniciativas de planificación regional y local [...]”. IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.*, pág. 140.

¹³⁶³ BAYÓN MARINÉ, F. “Política turística”...*Op.cit.*, pág. 367.

¹³⁶⁴ IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.*, pág. 138.

¹³⁶⁵ *Libro Blanco del Turismo Español*, Secretaría General de Turismo, Ministerio de Comercio y Turismo, 1990.

conexos a ellos (6); Apoyo al desarrollo del tren de alta velocidad y mejora de la infraestructura ferroviaria de larga distancia y acceso a ciudades y aeropuertos (7); *Equipamientos*: Modernización o sustitución de plazas obsoletas de alojamiento. Ampliación de la oferta de alojamiento de calidad (8); Asegurar un crecimiento selectivo de la oferta en zonas saturadas, mediante el control municipal cuantitativo y cualitativo de las licencias de construcción (9); Oferta complementaria: Apoyo financiero a la oferta de ocio complementario, especialmente en núcleos turísticos (10); Desarrollo, con apoyo de Comunidades Autónomas y Municipios, de oferta turística fuera de las zonas litorales, rehabilitando los núcleos históricos de pueblos y ciudades (11).

Y en tercer y último lugar, dentro del “*Sistema Institucional*”. *Formación del capital humano*: Institucionalización de los estudios turísticos a nivel universitario y apoyo decidido a las escuelas de gestión hotelera (21); Estacionalidad: Fomento oficial del escalonamiento de las vacaciones laborales y escolares. Publicación anticipada de los calendarios laboral y escolar (22); *Coordinación y medios legislativos*: Coordinación entre las Administraciones Públicas para la armonización legal en materia turística (23); Elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio de las zonas turísticamente desarrolladas, teniendo en cuenta los problemas medioambientales y de saturación de oferta (24); Control de la calidad del servicio y de las instalaciones, mediante la aplicación más rigurosa de la legislación autonómica y local (25); Reforzamiento de los bancos de datos existentes en materia turística (26); Institucionalización de los encuentros sobre el turismo ya establecidos, entre los responsables de la Administración y del sector, para estudiar soluciones a largo plazo (27); Potenciar la protección del turista como consumidor, frente a los abusos de unos pocos, reforzando estas acciones con la colaboración de las asociaciones del sector (28); Continuación de la Política del Ministerio del Interior, y de las Policías Autonómicas y Municipales contra la inseguridad ciudadana (29); Estudio urgente de las posibilidades, los instrumentos, los recursos y los métodos necesarios para reducir de forma muy

importante los niveles de polución estética de los sitios turísticos. Igualmente debe reforzarse el control municipal de la polución acústica y de la suciedad en los núcleos turísticos (30).

b). El Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, “Plan Futures” (1992-1996).

Por su parte, el *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español* (o “*Plan Futures*”), elaborado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en 1992 va a continuar la línea iniciada por el *Libro Blanco* dos años antes¹³⁶⁶, de este modo “[...] se aprecia una lógica coincidencia en el diagnóstico de la situación recesiva del turismo español que se corrobora con la ampliación de la información estadística disponible hasta 1990. El plan se inscribió en la teoría del ajuste estructural al justificarse por el cambio estructural que se había producido en los últimos años en los mercados turísticos provocando un desajuste entre la oferta y la demanda del sector turístico español. El plan se concibió como un instrumento pragmático (con medidas ejecutables), cooperativo (con Administraciones autonómicas y locales a través de actuaciones financiadas conjuntamente) y abierto a la participación de los agentes interesados. De acuerdo con los cambios cualitativos introducidos por el *Libro Blanco* en los objetivos de la política turística, el Plan parte del fin genérico de maximizar el nivel de

¹³⁶⁶ Para DE QUESADA el primer *Plan Futures* “[...] marca un antes y un después en la política turística aplicada durante los años noventa. En términos generales, se llevó a cabo una adecuada transposición al turismo de los criterios de competitividad que habían sido aplicados en el sector secundario (la industria), la “reconversión industrial”, que por entonces era totalmente desconocida en una actividad del terciario (los servicios) como es el turismo. El plan *Futures* contribuyó a introducir, mediante un ambicioso plan de ayudas e incentivos, el cambio de cultura que el empresariado sectorial necesitaba para incrementar sus niveles de competitividad. La depresión económica y la inquietud que ésta generó en la sociedad española fue determinante para que el Sector Turístico autocuestionara su *modus operandi*, haciéndose permeable a la incorporación del nuevo paradigma de la competitividad [...]”. DE QUESADA, E., “Los 90. Hacia el nuevo milenio”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pág. 156.

*bienestar de la sociedad y desglosa sus objetivos en sociales, económicos y medioambientales. Sin embargo, no implicó un aumento de los recursos públicos del Estado dedicados al turismo ni cambió el destino principal de estos recursos hacia la política promocional*¹³⁶⁷.

Dos argumentos justificaron en 1992 la elaboración de este importante instrumento de planificación¹³⁶⁸. El primero de *carácter económico*, ante la pérdida de rentabilidad de la actividad turística española en los últimos años¹³⁶⁹. El segundo de *carácter institucional*, por la necesidad de definir un programa global de objetivos y actuaciones en materia turística tras la consolidación del sistema autonómico y la asunción de competencias en materia turística por las diferentes Comunidades Autónomas¹³⁷⁰. Este Plan pretende conseguir la colaboración de las diferentes Comunidades Autónomas, para lo cual prevé la conclusión de convenios específicos a través de los cuales se

¹³⁶⁷ IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit.*, pág. 140-141.

¹³⁶⁸ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A., "El Plan Marco de Competitividad", en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pág. 401.

¹³⁶⁹ "[...] *El volumen de ingresos exteriores por turismo [...] pasa de un fuerte crecimiento registrado hasta 1986 a un fuerte descenso a partir de 1988. El descenso de los ingresos en pesetas constantes, que en 1990 se colocaban por debajo de los de 1985 es uno de los indicadores más significativos del estancamiento de la actividad turística. La rentabilidad por turista se reduce desde 1986 en que alcanza un máximo [...] situándose en 1990 por debajo del nivel registrado en 1980 [...]. La reducción de la estancia media y el descenso del gasto medio del turista que nos visita explican estos datos. La relación ingresos por turismo/déficit comercial, que constituye uno de los elementos de análisis más relevantes por la importancia del turismo como factor equilibrador del tradicional déficit comercial exterior, experimentó un descenso continuado desde 1986 en que alcanzó una cobertura máxima del 217,1% hasta un 57,4% en 1990. [...] Por otra parte merece destacarse también [...] que la edad media de los establecimientos hoteleros españoles es elevada con un alto grado de envejecimiento, predominando en el conjunto de la oferta hotelera los de categoría media y media-baja que representan el 80% de la oferta hotelera total [...]*". FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A., "El Plan Marco de Competitividad" ...*Op.cit.*, págs. 401 y 402.

¹³⁷⁰ Como recuerda FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, "[...] *Solamente la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior [...] permitió a la jurisprudencia constitucional posterior una interpretación de dicho título favorable a su extensión a las actividades de la Administración del Estado en materia de promoción exterior de España como destino turístico. [...] Junto con dicha competencia la genérica [...] sobre las Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica constituían el único apoyo para una acción pública estatal sobre el sector que, por tanto necesariamente, debía contar con las Administraciones públicas específicamente competentes, esto es las Comunidades Autónomas. [...] La ausencia de un poder coordinador a favor del Estado deja la aprobación de cualquier medida para el conjunto de la industria turística a la obtención de un consenso entre las 17 Comunidades Autónomas, lo que supone una tarea de cooperación política y administrativa dificultosa si no existe una clara voluntad de colaboración [...]. En definitiva, con independencia de la distribución jurídico-administrativa de competencias en materia turística, la consideración global de esta actividad pone de manifiesto su carácter multiterritorial [...]*". FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A., "El Plan Marco de Competitividad" ...*Op.cit.*, págs. 403 y 404.

desarrolle su contenido. Para el primer *Plan Futures* la idea central sería que la competitividad no puede atribuirse de forma genérica a un país o sector, sino que éstos serán competitivos únicamente si lo son la mayoría de las empresas que en ellos están radicadas, por lo que la *unidad básica* para analizar la competitividad será la empresa. El concepto de competitividad comenzó a utilizarse en el sector turístico español a principios de los años noventa como consecuencia del cambio estructural que estaba produciéndose en los mercados españoles y que provocaba un desajuste entre la oferta y la demanda con consecuencias muy negativas para las empresas, los profesionales y los trabajadores del sector, y en general, para las economías regionales y nacional¹³⁷¹. Para consolidar la situación del sector y hacer frente a una más que probable crisis se elaboraría, entre otras iniciativas, este primer *Plan Futures*.

Este Plan se va a articular a través de cinco *planes sectoriales* y a su vez cada uno de ellos se subdivide en varios *programas*, con sus *acciones específicas* y las *medidas* a adoptar para su adecuado cumplimiento. El primero de los cinco planes específicos es el “*Plan de Coordinación y Cooperación Institucional*” (“*Futures-coordinación*”). Se divide a su vez en el *Programa de dinamización de la política turística en foros internacionales*¹³⁷²; el *Programa de coordinación de la Administración del Estado*¹³⁷³; el *Programa de cooperación entre administraciones turísticas*¹³⁷⁴; y el *Programa de colaboración con interlocutores externos*¹³⁷⁵.

¹³⁷¹ FAVIERES PALACIOS, A., “La financiación de la empresa turística”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pág. 612.

¹³⁷² Las *acciones* vinculadas a este plan son la participación activa en las iniciativas de la Comunidad Europea, la colaboración estrecha con la OMT/WTO, la interlocución con otras organizaciones internacionales y la cooperación turística en programas bilaterales. Las *medidas* previstas son el apoyo a las iniciativas empresariales enmarcadas en programas comunitarios o que colaboren con el desarrollo turístico en el marco de acuerdos internacionales bilaterales, así como la asistencia, asesoramiento e información en materia turística (en particular apoyo *técnico-arquitectónico* de la Secretaría General de Turismo y gestión de establecimientos singulares e históricos).

¹³⁷³ Con las siguientes *acciones*: potenciación de la función de interlocución de la Secretaría General y creación de la “*Comisión Interministerial de Turismo*”. No se prevén *medidas* concretas.

¹³⁷⁴ Las *acciones* previstas son la colaboración en el diseño y desarrollo de la normativa turística, la cooperación en puesta en marcha y gestión de sistemas de recogida y transmisión de información turística, el desarrollo conjunto de proyectos de demostración turística multicomunitarios, y la

El segundo plan se denomina “*Plan de Modernización e Innovación Turística*” (“*Futures-Modernización*”) y los programas son el *Programa de mejora de estrategias competitivas de empresas y destinos turísticos*¹³⁷⁶, el *Programa de desarrollo de recursos humanos en turismo*, el *Programa de mejora de la calidad de los productos turísticos*¹³⁷⁷, el *Programa de modernización e innovación de los productos turísticos*¹³⁷⁸ y el *Programa de mejora del tejido empresarial*¹³⁷⁹.

potenciación de la Conferencia Sectorial del Turismo. Como en el caso anterior no se asocian *medidas* específicas para la ejecución de este programa.

¹³⁷⁵ A este programa solamente se le vincula una *acción*: la creación del “*Consejo Consultivo de Turismo*”, pero se prevén varias *medidas*: el apoyo financiero a la participación de proyectos y empresas españolas en los programas internacionales de carácter multilateral y bilateral; la incentivación económica para la creación de infraestructuras de información turística y desarrollo de productos turísticos que representen experiencias significativas o que afecten a varias Comunidades Autónomas; y la financiación de proyectos internacionales bilaterales que permitan la transferencia de la experiencia turística española y la participación de empresas en el desarrollo turístico de los países.

¹³⁷⁶ Las *acciones* de este programa son la mejora de las infraestructuras de servicios a empresas turísticas, el apoyo a la realización de diagnósticos de competitividad y planes estratégicos de empresas y destinos turísticos, y el desarrollo de sistemas de análisis turísticos y potenciación de la investigación general y empresarial. Las *medidas* son la incentivación económica para la compensación de parte de los costes de realización de los análisis, estudios e investigación; el apoyo a la consolidación y expansión de la infraestructura de servicios, la información sobre las empresas de servicios y experiencias en proyectos significativos, y la financiación de proyectos de análisis, estudios e investigación sobre aspectos económicos, sociales y técnicos del turismo.

¹³⁷⁷ Para este programa el Plan prevé tres *acciones*: promoción de la infraestructura técnica y profesional de calidad turística, apoyo a acciones de mejora de la calidad y apoyo a las acciones de sensibilización y difusión de mejora de la calidad; y cinco *medidas*: apoyo económico para ejecución de proyectos de implantación de calidad, intensa labor de información, formación y divulgación de la exigencia de calidad; apoyo a la aplicación rigurosa de las normas de control de calidad existentes, estrecha colaboración con las iniciativas del *Plan Nacional de Calidad*, y creación de *Comités* de calidad turística con instituciones, así como con agentes socio-económicos e interlocutores sociales, para el desarrollo y la promoción de la calidad en el sector. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ advierte de que “[...] *En la línea Mejora y Promoción de la Calidad, la gran mayoría de los proyectos solo implicaban el diseño del sistema, con lo que su incidencia sobre el producto turístico ha sido prácticamente nula, al no tener como objetivo principal su aplicación. Los proyectos de mejora efectiva de la calidad tienen períodos de maduración muy largos y financieramente tienen un coste elevado. Su implantación efectiva abarca varios ejercicios [...]*”. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A., “El Plan Marco de Competitividad”...*Op.cit.*, pág. 410.

¹³⁷⁸ Las *acciones* serían el apoyo a la creación de infraestructuras técnicas para la modernización e innovación, a las acciones de modernización e innovación y a la creación de sistemas de comercialización y comercialización. Las *medidas* el esquema de financiación competitiva a través de financiación *preferencial*, así como el acceso a la financiación comunitaria (*Banco Europeo de Inversiones*); desgravaciones fiscales a la inversión en proyectos tecnológicos de ámbito turístico, incentivos económicos a proyectos tecnológicos, especialmente los vinculados a programas internacionales o los desarrollados de forma conjunta por varias empresas, apoyo financiero a centros de desarrollo o difusión de la tecnología turística, y colaboración con el *Plan de Actuación Tecnológica e Industrial*.

¹³⁷⁹ Las *acciones* vinculadas a este programa son el estímulo a las iniciativas de cooperación, asociación y fusión de fuerzas, el apoyo a la creación de empresas de servicios turísticos especializados y los estímulos para la apertura de nuevos mercados turísticos. Por su parte, las *medidas* asociadas serían la desgravación fiscal e la inversión en establecimientos de redes comerciales en el exterior, la cobertura de riesgos para proyectos turísticos relevantes, la financiación competitiva para la modernización de empresas turísticas, la conversión de *deuda pública exterior* para inversiones turísticas significativas, el apoyo económico a

El tercero es el “*Plan de Nuevos Productos Turísticos*” (“*Futures-Nuevos Productos*”), y está subdividido en cuatro programas: el *Programa de identificación y evaluación de nuevos productos complementarios*¹³⁸⁰, el *Programa de nuevos productos de ámbito multicomunitario*, el *Programa de desarrollo de nuevos productos competitivos*¹³⁸¹ y el *Programa de estímulo a la comercialización de nuevos productos*¹³⁸². De los cuatro programas solamente se prevén medidas concretas para el último de ellos.

El cuarto plan sectorial del Plan Futures se denomina “*Futures-Promoción*” y cuenta con tres programas específicos: el *Programa de planificación de las estrategias de marketing y comercialización*, el *Programa de colaboración con las administraciones y la industria para la promoción turística*, y el *Programa de estímulo a la creación de infraestructuras de promoción*. Como en el caso anterior, únicamente se prevén medidas específicas para el último de los programas previstos.

Por último está el Plan “*Futures-Excelencia*”, con su *Programa de mejora de la información a los canales de distribución y al sector turístico*, el *Programa de apoyo a la consecución de la excelencia turística en entornos naturales y urbanos*¹³⁸³, y el *Programa de sensibilización social hacia el*

las iniciativas de cooperación, las subvenciones a la creación y especialización de empresas de empresas de servicios turísticos, y la incentivación de los análisis de viabilidad comercial y viabilidad técnica de las inversiones españolas.

¹³⁸⁰ Detección e inventariado de recursos turísticos de gran relevancia, apoyo a la realización de estudios de mercado de nuevos productos y difusión e información relevante sobre oportunidades de creación de nuevos productos son las tres *acciones* previstas para este programa.

¹³⁸¹ Las *acciones* de este programa son cuatro: apoyo a la definición de nuevos productos, acciones de formación y especialización para la gestión de nuevos productos, elaboración de módulos para la creación y gestión de nuevos productos, y apoyo a proyectos turísticos de alto efecto demostración.

¹³⁸² Como *acciones* están el apoyo a la planificación comercial de nuevos productos, el apoyo a las actuaciones conjuntas y el apoyo a la creación de soportes materiales. Las *medidas* serían el acceso a los *Fondos Comunitarios* (FEDER, LEADER, FEOGA...etc), la concesión de incentivos económicos para actuaciones de asesoramiento, proyectos de demostración, programas multiregionales y oferta *singular*; actuaciones de información y formación a través de las Administraciones o por intermediación de empresas turísticas especializadas, y financiación de acciones de identificación, concepción y promoción de nuevos productos turísticos.

¹³⁸³ Las *acciones* vinculadas son el estímulo a la mejora del hábitat turístico susceptible de promoción, el apoyo a proyectos de excelencia turística que mejoren el entorno, y la cooperación para el desarrollo uniforme de la normativa de medio ambiente, natural y urbano. El primero de los “*Convenios de*

*turismo*¹³⁸⁴. Una vez más solamente se vinculan medidas concretas para el último de los tres programas.

El Plan Marco para la Competitividad del Turismo Español “[...] *plantea así una serie de ambiciosos objetivos económicos, sociales y medioambientales con los que se pretende que el sector aproveche las oportunidades que ofrece el mercado con el continuo crecimiento de los flujos turísticos internacionales y la mayor segmentación y diversificación, desarrollando nuevos productos turísticos para los que nuestro país cuenta con abundantes recursos (turismo cultural, rural, vacaciones de salud, congresos e incentivos, golf y nuevos mercados relacionados con el sol y playa tales como el turismo náutico)*[...]”¹³⁸⁵. El primer *Plan Futures* tuvo una repercusión enorme, ya que el Ministerio de Comercio y Turismo obligó a utilizar la marca “*Futures*” a todas aquellas iniciativas que resultasen beneficiadas con alguna de las ayudas previstas en el Plan, además de utilizar los canales ordinarios de comunicación¹³⁸⁶. La Orden de 19 de agosto de 1992, *por la que*

Excelencia Turística” se firma en 1992 y participan la Administración estatal, la autonómica, la local y el sector empresarial de la zona afectada.

¹³⁸⁴ Las *acciones* de este programa son la difusión de la importancia socioeconómica del turismo, las iniciativas dirigidas a difundir los propósitos del *Plan Marco*, la difusión especial de la importancia de la conservación del medio ambiente para la actividad turística, y el reconocimiento de iniciativas de prestigio turístico. Por su parte, las *medidas* previstas son las acciones de información y comunicación, tales como seminarios profesionales, conferencias, publicaciones y exposiciones; los incentivos económicos para la consecución de *Destinos Turísticos Excelentes*, y el acceso a financiación competitiva para los proyectos vinculados a la *excelencia* de destinos turísticos. Para BAYÓN MARINÉ los planes de Dinamización y de Excelencia previstos en este primer *Plan Futures* “[...] *serían una novedad importante. Se intentaba la mejora de los destinos maduros (caso Puerto de la Cruz), y se puso en práctica el esponjamiento de la oferta, como en el caso de Calviá. La mejora integral de los destinos pasaría por no incrementar la oferta, sino mejorarla como producto, por precio/ingreso y por uso*”. BAYÓN MARINÉ, F. “Política turística”...*Op.cit.*, pág. 370.

¹³⁸⁵ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A., “El Plan Marco de Competitividad”...*Op.cit.*, págs. 405 y 406. Esta autora diferencia dentro del primer *Plan Futures* entre *objetivos sociales*, que incluirían “[...] *los de mejora de la calidad turística, potenciación de la formación y cualificación del turismo, protección del consumidor-turista y mejora del entorno informativo. Los objetivos económicos serían la mejora del I+D en turismo, la mejora del capital humano en la empresa, la modernización e innovación de la industria, la diversificación y diferenciación de la oferta, la mejora de la promoción y comercialización, el fortalecimiento del tejido empresarial, la mejora de las infraestructuras y la adopción del marco jurídico e institucional. Como objetivos medioambiental se señala la conservación del entorno natural y urbano, la recuperación y desarrollo de actividades tradicionales y culturales y la revalorización del patrimonio susceptible de uso turístico* [...]”. Semejante diferenciación entre los objetivos del Plan hace FAVIERES PALACIOS, A., “La financiación de la empresa turística”...*Op.cit.*, págs. 613 y 614.

¹³⁸⁶ Sin embargo, a pesar de este éxito inicial, “[...] *A los dos años se revisan los criterios de concesión de subvenciones al detectarse las siguientes deficiencias: dispersión de las ayudas concedidas, proyectos considerados interesantes fueron desestimados por su elevado presupuesto inicial y por estar escasamente subvencionados por su Comunidad Autónoma; escaso nivel de calidad de los proyectos*

se conceden incentivos para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas e instituciones turísticas; y la Orden de 19 de agosto de 1992, por la que se conceden incentivos para la realización de acciones de promoción de la oferta turística española, van a establecer las ayudas económicas necesarias para poder llevar a la práctica las propuestas de este Plan, creando así dos líneas de subvenciones subdivididas a su vez en otras tantas sublíneas, tantas como planes parciales existían dentro del primer Plan Futures. Este Plan permitió sensibilizar al sector turístico, tanto público como privado, acerca de la necesidad de aplicar nuevos criterios en la gestión turística basados en la innovación, la calidad y la diversificación de los productos y servicios turísticos, pero “La naturaleza de los instrumentos que se eligieron para la aplicación de esta política, mediante la concesión de subvenciones de pequeña cuantía a empresas e instituciones, determinó que el efecto del Plan fuese más notable en cuanto a la imagen de marca y la difusión de principios y estrategias que en cuanto a la realización de proyectos concretos de envergadura [...]”¹³⁸⁷.

*destinados a mejorar el nivel de los recursos humanos; el objetivo de favorecer colaboraciones entre empresas quedó por debajo de lo esperado; no siempre los apoyos a la innovación desembocaron en el avance tecnológico de las empresas; se concedieron demasiadas ayudas a proyectos de diagnóstico de empresas. Ello llevó a aumentar la financiación de las líneas de innovación y fortalecimiento del tejido empresarial, nuevos productos y calidad; exigir mayor rigor en la concesión de ayudas a la línea de recursos humanos; reducir ayudas de diagnóstico; apoyar prioritariamente a iniciativas empresariales, priorizar a los proyectos que contaban con apoyo económico de la Comunidad Autónoma; elevar el nivel medio de las subvenciones y preferir los proyectos supracomunitarios”. VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística...Op.cit*, págs. 292 y 293.*

¹³⁸⁷ “[...] No obstante el Plan permitió a numerosas empresas e instituciones iniciar la andadura en proyectos de mejora de la gestión, calidad, innovación, formación y nuevos productos, que de otro modo no hubiera sido posible comenzar. Así se sentaron las bases para que la aplicación de sistemas de calidad, la introducción de nuevas tecnologías, la formación o la diferenciación y segmentación de los productos turísticos fuesen considerados por las empresas turísticas elementos indispensables para mantener y mejorar la rentabilidad de sus negocios y por las Administraciones Turísticas pilares imprescindibles en los que asentar la definición de cualquier política pública en materia de turismo”. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A., “El Plan Marco de Competitividad”...*Op.cit*, pág. 414.

E. Quinta fase: Cooperación entre Administraciones públicas y desarrollo de las políticas turísticas a nivel local y regional (desde 1994 hasta hoy).

La quinta y última de las *fases* reseñadas por IVARS BAIDAL comienza en 1994, cuando, tras la recesión de principios de la década de los noventa del siglo pasado, se inicia un periodo de expansión del sector turístico que continúa hasta la actualidad. A partir de esta fecha comienzan a dictarse las diferentes leyes autonómicas ordenadoras del turismo, entre las que fue pionera – como se vio *supra*– la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de *Ordenación del Turismo del País Vasco*. En este periodo “[...] *La política turística de la Administración general del Estado se inscribe en una línea continuista con la reedición del Plan Futures, hasta que la incorporación de España a la unión económica y monetaria europea refuerza la calidad como vía imprescindible para la competitividad del turismo español. [...] Se consolida la descentralización de la política turística, pero también se pone de manifiesto la viabilidad de medidas concertadas, basadas en la cooperación, como los Planes de Excelencia y Dinamización*”¹³⁸⁸. En junio de 1996 gana las elecciones generales el Partido Popular, que se mantendrá en el poder durante dos legislaturas, hasta la pérdida de las elecciones en marzo de 2004.

En esta última fase se reedita el “*Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futures II, 1996-1999)*”, y se elaboran el “*Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración General del Estado en Materia Turística*”, de 1997 y el “*Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICHTE)*” para el periodo 2000-2006. Aunque de menor trascendencia, se aprueba también el “*Plan de Impulso al Turismo Cultural e Idiográfico (2002-2004)*”¹³⁸⁹.

¹³⁸⁸ IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística... Op.cit*, pág. 143.

¹³⁸⁹ Las *medidas* previstas por este último plan serían creación de una oferta turística cultural, la sensibilización respecto del turismo cultural y la estructuración del sector, la gestión de la información cultural y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, el plan de marketing del turismo cultural, la enseñanza del idioma español como recurso turístico y la coordinación.

a) *El Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, Plan Futures II (1996-1999).*

La situación económica en la que se elabora el segundo *Plan Futures* es muy diferente a la existente a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado. Desde 1994 el sector turístico experimenta un crecimiento sostenido tanto en el número de visitantes como en el de ingresos, lo que necesariamente debía influir en la filosofía de este Plan. Para evitar los errores de su primera edición, este plan pretende que las acciones que se pongan en marcha para su aplicación se basen en los principios de *corresponsabilidad*, promoviendo el compromiso efectivo entre las diferentes Administraciones públicas, sector privado y poblaciones de acogida en los diferentes proyectos conjuntos que se desarrollen; *concentración de actuaciones*, apoyando los proyectos que agrupen los intereses de empresas de diferentes subsectores turísticos, de productos o destinos, con la mayor rentabilidad posible y potenciando el “efecto demostración”; e *integración* de las iniciativas empresariales en proyectos comunes junto con las Administraciones públicas, favoreciendo su cooperación y asociación y fortaleciendo el tejido empresarial¹³⁹⁰. Ahora la idea esencial será la *sostenibilidad*, pero sin dejar de lado la idea de competitividad del sector turístico. Frente a los cinco planes de la primera edición del Plan Futures, en este caso existen ocho planes sectoriales subdivididos a su vez en *programas*¹³⁹¹, y éstos compuestos por *instrumentos*, que van a sustituir a las *acciones y medidas* del anterior Plan¹³⁹². Los planes sectoriales eran: “*Plan*

¹³⁹⁰ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A., “El Plan Marco de Competitividad”...*Op.cit.*, pág. 415.

¹³⁹¹ Menos el *Plan Futures-Cooperación e Internacionalización* y los planes *Futures –Nuevos Productos y Futures-I+D*, los dos últimos con un solo programa homónimo cada uno.

¹³⁹² Comenta BAYÓN MARINÉ como “[...] *La última etapa socialista se encontró con la necesidad de redactar un II Plan Marco de Competitividad que para otros cuatro años continuase la buena labor iniciada. Después de la oportuna auditoría del Plan se procuró, en este II Plan no atomizar tanto los proyectos subvencionados y potenciar más las iniciativas de gran volumen. El verdadero problema del II Plan fue la administración de las ayudas. Las Comunidades Autónomas conscientes de un Gobierno central débil y preocupado por mantenerse en el poder a pesar de los escándalos que como cadena se sucedían, impusieron que la administración del II Plan Futures, con fondos de la Administración central, fuera ejercida por ellos. Ganaban así una batalla de influencia y conveniencia política que la Secretaría General de Turismo asumió [...]*”. BAYÓN MARINÉ, F. “Política turística”...*Op.cit.*, pág. 370.

Futures-Coordinación”, “*Plan Futures-Cooperación e Internalización*”, “*Plan Futures-Calidad*”, “*Plan Futures-Formación*”, “*Plan Futures-Tecnificación e Innovación*”, “*Plan Futures-Nuevos Productos*”, “*Plan Futures-Destinos Turísticos*” y “*Plan Futures-I+D*”.

El primero de los planes sectoriales, “*Futures-Coordinación*”, estaba compuesto por el *Programa de Coordinación Nacional*¹³⁹³ y el *Programa de Coordinación Internacional*¹³⁹⁴. El segundo plan sectorial era el “*Plan Futures-Cooperación e internalización*”, sin subdivisión en programas¹³⁹⁵. El tercer plan sectorial, “*Futures-Calidad*”, se componía de tres programas: el *Programa de Sistemas de Calidad*¹³⁹⁶, el *Programa de Asesoramiento*¹³⁹⁷ y el *Programa de Modernización de*

¹³⁹³ Dos son los *instrumentos* asociados a este programa: el impulso del funcionamiento de la Comisión Interministerial de Turismo a través de los *Grupos de Trabajo* creados en función de las necesidades y retos planteados y la dinamización de la *Conferencia Intersectorial de Turismo*, a través de su órgano Técnico, la *Mesa de Directores Generales de Turismo*.

¹³⁹⁴ Los *instrumentos* vinculados a este programa son la difusión de la información sobre oportunidades internacionales de negocio, financiación e inversión a las empresas turísticas españolas, apoyo y asistencia técnica para el diseño y defensa de los proyectos españoles en los que participen empresas y destinos nacionales, difusión de estudios y trabajos de investigación y prospectiva sobre el mercado turístico procedentes de organismos internacionales, búsqueda de sistemas de cofinanciación internacional, especialmente mediante comunitaria para los restantes programas incluidos en el *Futures 1996-1999*, mediación entre los intereses del sector turístico español y las organizaciones internacionales en las que se debatan cuestiones turísticas.

¹³⁹⁵ Los *instrumentos* vinculados a este plan son el diseño y puesta en marcha de un convenio marco entre la *AECI* y *Turespaña* para la definición, implantación y evaluación de las actuaciones de cooperación turística con otros países; reactivación de los convenios bilaterales firmados por España, difusión puntual de información, sobre las necesidades de cooperación existentes, a las empresas e instituciones; *Turespaña* realizará, directamente o mediante participación en otros proyectos institucionales, nacionales o comunitarios, actuaciones dirigidas a facilitar las inversiones turísticas en otros mercados, especialmente iberoamericanos; se establecerá, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio, una línea de apoyo financiero a proyectos empresariales de internacionalización. Asimismo, se contemplará el apoyo a la participación en concursos internacionales de contratos de consultoría y asistencia. Además de todos estos *instrumentos*, indica el texto del Plan que “*Turespaña mantendrá informadas a las Comunidades Autónomas de las acciones que se emprendan dentro de este Plan*”.

¹³⁹⁶ Dos son los *instrumentos* previstos para este programa: la formalización de convenios entre las Administraciones del Estado, autonómicas y locales, y la agrupación o asociación interesada; y los sistemas de calidad aplicados sobre el conjunto de un subsistema empresarial turístico, se instrumentarán mediante convenios de *Turespaña* y asociaciones empresariales de ámbito nacional. Además, se advierte en el Plan que “*Para el desarrollo de sistemas de calidad en destinos turísticos será imprescindible que el proyecto cuente con un informe favorable de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial vaya a realizarse*”.

¹³⁹⁷ También dos son los *instrumentos* vinculados a este programa: la prestación de servicios de asesoramiento en materia de calidad a empresas turísticas que los soliciten; y si afecta a empresas cuya actividad abarque el territorio de más de una Comunidad Autónoma, *Turespaña* mantendrá informadas a éstas. Si afecta a una sola Comunidad Autónoma, se podrán firmar convenios bilaterales para determinar fórmulas de colaboración y cofinanciación. Difusión puntual de la información sobre oportunidades internacionales de negocio, financiación e inversión a las empresas turísticas españolas.

*Equipamientos*¹³⁹⁸. En cuarto lugar estaba el Plan “*Futures-Formación*”, conformado por los *Programas Integrados de Formación, el Programa de Servicio de Formación a Empresas, el Programa de Becas y el Programa de Infraestructuras educativo-turísticas*. El siguiente plan era el “*Plan Futures-Tecnificación e Innovación*”, con tres programas: el *Programa de Proyectos de Infraestructura tecnológica, el Programa de Productos de Alto Contenido Tecnológico y el Programa de Proyectos de Tecnificación de Empresas*. El sexto plan, “*Futures-Nuevos Productos*”¹³⁹⁹, al igual que el octavo y último, “*Futures-I+D*”¹⁴⁰⁰; tenían ambos un único programa homónimo. Por el contrario el séptimo Plan, “*Futures-Destinos Turísticos*”¹⁴⁰¹, se

¹³⁹⁸ Los instrumentos de este programa son: procurar la apertura de líneas de crédito preferencial para la renovación y modernización; se propone la simplificación de los procedimientos, siendo necesaria la autorización previa sólo en supuestos excepcionales; las inversiones financiables serán: a) En establecimientos ya existentes: mejora de infraestructura, actualización de instalaciones de seguridad, mejoras de vías de acceso, instalaciones de ascensores, aire acondicionado, calefacción, instalaciones de bienes de equipo, innovaciones tecnológicas, dotación de oferta turística complementaria, eliminación de barreras arquitectónicas para disminuidos físicos, y conversión de apartamentos turísticos en hoteles con una categoría mínima de tres estrellas. b) En nuevos productos: inversiones que permitan la recuperación de edificios de interés histórico, o que supongan proyectos innovadores y de diversificación de la oferta turística de la zona. En tal caso será precisa la autorización previa de *Turespaña*; y las Comunidades Autónomas podrán mejorar las condiciones de financiación, a través de subvenciones al tipo de interés, con cargo a sus propios créditos presupuestarios. Informarán de estos acuerdos a *Turespaña*.

¹³⁹⁹ En relación a este plan-programa se señala que “*se presentarán proyectos que diseñen una estrategia global para el producto en cuestión, o aspectos de singular importancia como la elevación de niveles de calidad; adecuación a criterios de sostenibilidad ambiental; adaptación a cambios tecnológicos y de mercado o reforzar elementos que permitan captar nuevos segmentos de la demanda y alargar la temporada*”, además “*los proyectos deberán tener enfoque global y su ámbito, salvo excepciones, será supracomunitario; se desarrollará en colaboración con entes públicos y privados*”. Los instrumentos concretos serán los inventarios de recursos existentes y estudios de las condiciones para transformarse en productos turísticos, la elaboración de planes y estrategias de actuación, el estudio de la demanda, existente y potencial; el diseño del producto: definición de tipologías, elaboración de baremos de calidad y procedimientos de gestión; las auditorías para determinar la adecuación de los productos existentes a los baremos indicados, la inversión en mejoras y adaptación de equipamientos existentes y creación de nuevos establecimientos según el diseño propuesto, la adecuación del entorno, recuperación ambiental y ordenación de la explotación de los recursos, la recuperación de elementos del Patrimonio Cultural para su integración en el producto turístico, la formación de recursos humanos, el fomento de la cooperación empresarial, el establecimiento de órganos de coordinación y gestión, la elaboración de estrategias de comercialización y promoción, la sensibilización y difusión entre la población afectada y captación de nuevos empresarios, y cualquier actividad que pueda contribuir a la creación o mejora del producto dentro de la tipología de proyectos señalada.

¹⁴⁰⁰ Este plan-programa solamente tiene previsto un *instrumento*: la elaboración de un programa de investigación sobre el sector turístico con las líneas de interés para el periodo.

¹⁴⁰¹ El objetivo de este Plan era “[...] *impulsar una dinámica de confluencia de actuaciones públicas y privadas tendentes a mejorar la oferta turística del destino bajo el principio de corresponsabilidad. El Plan va dirigido de forma inmediata a promover la coordinación de actuaciones de las diversas administraciones, que influyen sobre el destino turístico y, por ello, el contenido básico de las acciones a desarrollar tendrá carácter público. El presente Plan contiene un elemento importante de sensibilización de los agentes del sector y de la sociedad receptiva en general. En este sentido, encuentra su justificación en la necesidad de promover proyectos piloto que establezcan pautas de actuación y sirvan de modelos*

subdivide en dos programas, el *Programa de Destinos Turísticos*¹⁴⁰² y el *Programa de Planes de Excelencia*¹⁴⁰³.

A diferencia del caso anterior, el segundo *Plan Futures* va a sustituir la subvención¹⁴⁰⁴ –como instrumento preferente para su aplicación– por la asistencia técnica al sector turístico por parte de las Administración General del Estado. A través de la Resolución de 19 de abril de 1996, que aprueba la “*Oferta Pública de Servicios*”, se seleccionarían los proyectos que se considerasen idóneos para su participación conjunta con el sector público o privado, corriendo a cargo de la Administración Turística del Estado la asistencia técnica necesaria para llevarlos a cabo de una manera satisfactoria.

de integración [...]”. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A., “El Plan Marco de Competitividad”...*Op.cit*, pág. 417.

¹⁴⁰² Los instrumentos de este programa serán proyectos que presenten una implicación de todos los agentes públicos y privados que actúan sobre la oferta del destino, proyectos que den valor turístico a otras inversiones públicas, los cuales han de adecuarse al modelo de desarrollo sostenible y tener carácter demostrativo. Los proyectos “*se presentarán por las entidades locales interesadas con informe favorable de la Comunidad Autónoma y con la participación de agentes sociales locales*”.

¹⁴⁰³ Los instrumentos de este programa serán la recuperación ambiental urbana, la puesta en valor de recursos culturales o naturales, el análisis de la calidad de los servicios públicos de uso turístico, el análisis de la necesidad de inversión en infraestructuras y equipamientos, y las auditorías ambientales en destino.

¹⁴⁰⁴ Por lo que respecta al reparto de ayudas o subvenciones “[...] la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, señala que cuando el Estado ostente un título competencial genérico de intervención que se superpone a las competencias de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si esta se califica de exclusiva, (v. gr. La ordenación general de la economía), el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde le permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la ejecución o destino. Además la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas. [...] Precisamente esta doctrina es aplicable para el desarrollo del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999, en la medida en que el Estado fundamenta la aprobación de dicho Plan en la competencia genérica del artículo 149.1.13 (Ce) [...]. Por ello el 8 de noviembre se aprueba el Real Decreto 2346/1996 que prevé la territorialización de fondos a las Comunidades Autónomas para la dotación de ayudas a las empresas e instituciones turísticas que presenten proyectos enmarcables en los objetivos definidos en el Plan de Formación, Plan de Tecnificación e Innovación y Plan de Nuevos Productos. La financiación de estas ayudas se realiza mediante transferencia desde los Presupuestos Generales del Estado a los de las Comunidades Autónomas [...] por la cantidad que resulte para cada Comunidad de la aplicación de los criterios de distribución acordados por la Conferencia Sectorial de Turismo”. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A., “El Plan Marco de Competitividad”...*Op.cit*, pág. 419.

b) El “*Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración General del Estado en Materia Turística*” de 1997 y las “*23 Medidas de Actuación*” de 1998.

El segundo Plan *Futures* (1996-1999) había sido aprobado poco antes de la llegada al poder del Partido Popular en junio de 1996. Este instrumento de planificación había sido elaborado por la *Conferencia Sectorial del Turismo*, por lo que “[...] *Era difícil frenar una iniciativa negociada por los principales actores turísticos y apreciada por el sector así que el Gobierno decide mantenerlo y las subvenciones para el desarrollo de las acciones se aprueban mediante Orden de 25 de abril de 1996*”,¹⁴⁰⁵. Sin embargo, el Gobierno popular no permanece inactivo durante este periodo y en 1997 presenta el “*Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración General del Estado en Materia Turística*”. Estas *estrategias* se muestran conciliadoras con las demás Administraciones públicas y con el sector turístico, y pretenden servir de preparación para los cambios que habrían de acometerse en el nuevo siglo, suponiendo una *nueva era* para este sector¹⁴⁰⁶. Este documento prevé un total de 23 *estrategias*, que a su vez se dividen en una pluralidad de *actuaciones*.

Las *estrategias* son las siguientes:

- 1) Consolidación de la cooperación administrativa.
- 2) Reforzamiento del papel de *Turespaña* como eje de promoción y comercialización turística.
- 3) Perfeccionamiento del sistema de estadísticas turísticas y mejora de la difusión de la información e investigación del *Instituto de Estudios Turísticos* (IET).
- 4) Impulso a la presencia y participación del turismo español en las instituciones de la Unión Europea.
- 5) Establecimiento de un sistema de formación turística.
- 6) Apoyo a la mejora de la competitividad de las empresas turísticas españolas.

¹⁴⁰⁵ VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística...Op.cit*, pág. 326.

¹⁴⁰⁶ BAYÓN MARINÉ, F. “Política turística”...*Op.cit.*, pág. 374.

7) Potenciación de la diversificación de la oferta turística española.

8) Desarrollo del concepto de sostenibilidad medioambiental¹⁴⁰⁷.

9) Enfatización del concepto de calidad turística española.

10) Internacionalización de la empresa turística española.

11) Perfeccionamiento del programa de actuaciones en destinos consolidados y emergentes¹⁴⁰⁸.

12) Facilitación del análisis y de la adopción de medidas de apoyo a los distintos subsectores empresariales y profesionales.

13) Refuerzo de la sociedad estatal *Paradores de Turismo de España*.

En noviembre de 1997, en el marco del Congreso Nacional de Turismo, se presentan las denominadas “23 Medidas de Actuación”. Se trata de una serie de medidas impulsadas por la Administración estatal y encomendadas a varias Administraciones y organismos públicos¹⁴⁰⁹.

¹⁴⁰⁷ En esta estrategia destaca una de sus acciones: el impulso a la implantación de los denominados “Planes Integrales de Turismo Sostenible en destinos turísticos”.

¹⁴⁰⁸ Las dos acciones vinculadas a esta estrategia son la continuidad y perfeccionamiento de los *Planes de Excelencia Turística* en destinos maduros, y el impulso a los *Planes de Dinamización Turística* para destinos emergentes.

¹⁴⁰⁹ A) *Dirección General de Turismo* (medidas 1 a 9):

1. Implantación de un sistema de información y señalización turística homogénea mediante acuerdo con el Ministerio de Fomento.

2. Realización de un programa de turismo sostenible mediante la firma de un *Acuerdo Marco* con el Ministerio de Medio Ambiente.

3. Apoyo a la Unión Europea en relación al mantenimiento del tipo reducido del IVA.

4. Creación del *Observatorio de Turismo*.

5. Potenciación del *Programa de Internacionalización* de la empresa turística.

6. Implantación de nuevas fórmulas de turismo social

7. Implantación y generalización de la imagen de marca de la “*Calidad turística española*”.

8. Promoción de un programa de formación e información sobre el euro para el sector turístico.

9. Inventario de enseñanzas turísticas, junto con la *Escuela Oficial de Turismo*.

B) *Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa* (medidas 10 a 12):

10. Definición de un entorno fiscal más atractivo para la *Pyme* turística.

11. Apoyo en materia de cooperación e información interempresarial, diseño e innovación y financiación.

12. Apoyo a las inversiones en modernización y nuevas instalaciones de las *Pymes*.

C) *Instituto de Estudios Turísticos* (medida 13):

13. Programa trienal sobre sistema de indicadores estadísticos para el análisis de la economía del turismo (SINTUR).

D) *Turespaña* (medidas 14 a 22):

14. Plan de Coordinación e informatización turística.

15. Desarrollo y promoción de productos interregionales.

16. Definición de fórmulas flexibles para el desarrollo de cofinanciación pública y privada de acciones de promoción turística.

c) *El Plan Integral de Calidad del Turismo Español, PICTE (2000-2006).*

El plan PICTE tiene su origen en la constatación, por parte de los decisores públicos, del cambio que la demanda turística internacional venía experimentando a partir de la última década del siglo veinte¹⁴¹⁰. Consideran los redactores de este instrumento de planificación que *“El turismo representa uno de los puntales y sectores básicos de la economía española. Lo demuestran su desarrollo sostenido en los últimos años, su importancia actual y las expectativas de futuro que ofrece. No obstante, la actividad turística está evolucionando muy rápidamente; el nivel de tecnificación de sus empresas, sus modelos de gestión y financiación han experimentado profundas transformaciones y la globalización actual de los mercados, los cambios en las tendencias de la demanda y las transformaciones en los canales de comercialización, y los fenómenos de integración vertical y horizontal, suponen condiciones nuevas que poco tienen que ver con las etapas iniciales de nuestro turismo, ni siquiera con la situación del mismo a principios de los noventa”*¹⁴¹¹.

17. Creación de nuevas *Oficinas Españolas de Turismo (OETS)*.

18. Elaboración de un *plan de publicidad*, a través del *Consejo Promotor del Turismo*.

19. Promoción internacional de la gastronomía.

20. Optimización de la eficacia de las inversiones en mercados objetivos y en la difusión de los productos comercializados, si así se aprueba por la *Conferencia Sectorial de Turismo*.

21. Establecimiento de un procedimiento de actuación para situaciones de crisis, si así se aprueba por la *Conferencia Sectorial de Turismo*.

22. Creación de un grupo de trabajo para la difusión de informaciones y datos sobre el sector turístico en los medios de comunicación, a través del *Consejo Promotor del Turismo*.

E) *Sociedad Paradores de Turismo* (medida 23):

23. Plan trienal 1998-2000 de inversiones para la *Red de Paradores de Turismo de España*.

¹⁴¹⁰ En 1997 se acuerda la segunda Ponencia de las Cortes Generales para el estudio de la situación del sector turístico en España (la primera data de 1991). A ella se invitaron representantes del sector público y privado, expertos e incluso representantes sindicales. Este estudio recomendó la elaboración de un nuevo instrumento de planificación para el periodo 2000-2006, con una serie de objetivos entre los que se encontraban la sostenibilidad, diversificación, protección de los recursos naturales y culturales, desestacionalización, mejora de las infraestructuras...etc. Sin embargo el informe de esta ponencia se presentó en diciembre de 1999 y el PICTE había sido aprobado en octubre de ese mismo año, por lo que parte de sus propuestas no fueron recogidas por este Plan.

¹⁴¹¹ Continúa argumentando el PICTE acerca de esta cuestión que *“La situación de liderazgo mundial que España ha sabido alcanzar sólo se puede mantener y consolidar si se aciertan a definir objetivos de política turística que supongan una respuesta cualitativamente superior, respecto a los destinos competidores, y a los nuevos retos que la rápida evolución de la actividad turística implica. La experiencia histórica del turismo español y el análisis de las tendencias que definen el presente y el próximo futuro de la actividad turística, llevan a la conclusión de que el objetivo o propósito básico de la respuesta del turismo español a los retos que se le plantean ha de ser el de la calidad. Solamente desde la*

En base a esta nueva realidad los artífices del Plan van a optar por articular este instrumento alrededor de una idea central o principio fundamental¹⁴¹²: la “*calidad integral*” de la oferta turística¹⁴¹³. Esta idea va a sustituir a la idea de *competitividad*, que había inspirado a los anteriores planes *Futures I* y *II*¹⁴¹⁴. El propio documento contiene su definición de calidad¹⁴¹⁵,

delimitación de la serie de características que configuran la situación actual del sector turístico en España y la identificación de los elementos de cambio es posible la determinación del contenido del Plan Integral de Calidad del Turismo Español y de los programas en que se descomponen. Los elementos básicos del análisis que llevan a la definición del Plan Integral han de tener en cuenta la evolución de la demanda tanto en los mercados emisores exteriores como en el mercado español, y las transformaciones que ha experimentado la oferta española. El objetivo es conseguir responder a las nuevas tendencias de la demanda, adaptarse a sus transformaciones, a su creciente segmentación y a las siempre mayores exigencias de calidad y de respeto al medio ambiente. Solamente así se asegurará la sostenibilidad del desarrollo turístico y se garantizará su rentabilidad”.

¹⁴¹² También se alude a este concepto en el Plan como “*principio estratégico*”.

¹⁴¹³ Acerca de la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo turístico, señala este documento que “*En un entorno de unidad monetaria y de convergencia económica y social con nuestros principales mercados emisores, y en un ámbito competitivo caracterizado por la globalización de la oferta y la demanda y la internacionalización de la empresa turística, el sector turístico español tiene que basar su posición de liderazgo en la calidad. Un destino turístico líder, como es España, ha de definir su política, sus estrategias y objetivos, de manera autónoma y por delante de sus competidores, constituyéndose como punto de referencia. Un destino turístico líder, como es España, ha de definir su política, sus estrategias y objetivos, de manera autónoma y por delante de sus competidores, constituyéndose como punto de referencia. [...] Partiendo del análisis de la demanda y de la previsión de su evolución, se definen mediante la cooperación entre el sector y las Administraciones públicas, las líneas de actuación sobre la oferta y su puesta en el mercado, se apuntan los objetivos de sostenibilidad y rentabilidad a conseguir, y se establece el principio inspirador que da coherencia a dichas líneas de actuación configurándolas como un Plan. Este principio es el de la calidad. [...] Los cambios constantes de la demanda turística y la evolución de sus gustos hacia exigencias cada vez mayores de calidad, junto con la aparición de destinos competidores con condiciones sociolaborales más ventajosas, con los que el turismo español ni puede ni debe competir en precio, hace necesario el impulso del concepto de la “calidad turística española” como factor diferenciador de nuestra oferta en los mercados internacionales, así como la incorporación de criterios de sostenibilidad medioambiental en los destinos turísticos españoles para mantener en el largo plazo las actuales cuotas de mercado”.*

¹⁴¹⁴ Así, “*El PICTE sustituye, y a la vez da continuidad, a los Planes Marco de Competitividad, el segundo de los cuales concluye en 1999. Estos Planes surgieron en la difícil coyuntura que el turismo español atravesó a finales de la década de los 80 y principios de los 90, con un descenso en la calidad de los productos y un deterioro en la imagen de los destinos españoles en los mercados emisores, y la consiguiente pérdida de competitividad frente a otros destinos. [...] La calidad como concepto básico sustituye al de competitividad, como corresponde a un destino turístico líder, cuya política turística ha de ser un referente para los demás que han de competir con él. La calidad se constituye por tanto en el rasgo diferencial de la oferta española y como la solución positiva a la inevitable tensión sobre los precios originada por la presión de la demanda. Asimismo el esfuerzo continuado por la calidad constituye la garantía de futuro del sector que permita superar previsibles coyunturas venideras en las que la oferta de los destinos presione sobre la demanda de los mercados emisores”.*

¹⁴¹⁵ En referencia a este concepto advierte GAMERO MIR que “[...] *El concepto de calidad entendida como un lujo de elevado coste para su proveedor, es errónea. De ahí que se haya confundido a menudo la calidad en el sector turístico con estrellas, tenedores o tazas. Estas clasificaciones cumplen sin duda la misión de definir unos niveles mínimos que pudiéramos considerar como elementos de segmentación. Las modificaciones habidas por razones fiscales, las transferencias autonómicas en materia de turismo, los cambios en los gustos y las tendencias de la demanda, la influencia de los medios de comunicación, etc., han hecho que comparar la calidad de un establecimiento con estrellas, por ejemplo, en muchos casos haya perdido su correspondencia con la realidad. Por otra parte hay que considerar que el*

considerando que se trata de “*la satisfacción de las expectativas, gustos y necesidades de los consumidores*”¹⁴¹⁶. Pero la calidad que persigue el Plan debe ser además “*integral*”¹⁴¹⁷, en el sentido de que debe ser “[...] *aplicable al conjunto de las actividades turísticas, de modo que el Plan tiene un carácter comprensivo de todas los sectores y de todos los factores que integran el producto turístico, de forma que pueda orientar las acciones y decisiones del sector público, y servir de marco de referencia del sector privado*”¹⁴¹⁸. De este modo, el concepto de *calidad integral* va a ser concebida por este instrumento de planificación como un impulso hacia un cambio radical del sector turístico en su estructura, gestión y expansión territorial, que comporte la tecnificación y profesionalización del sector, produzca la superación de la idea competitiva en función de la actual situación de liderazgo, actúe como *rasgo diferencial* de la oferta turística española, solucione la *dicotomía* rentabilidad/IPC e impulse un proceso permanente de mejora frente al riesgo de la

posicionamiento de la oferta de sol y playa españoles con precios muy competitivos en comparación con el poder adquisitivo de los países emisores ya no es viable. La estructura de costes de nuestro país es mucho más elevada que la que soportan los nuevos países competidores en cuanto a ese producto [...]”. GAMERO MIR, E., “Turismo y calidad”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, pág. 521.

¹⁴¹⁶ Tal definición surge al hilo de la exposición de uno de los componentes de la calidad, la “*calidad-coste*”, del que se dice que “[...] *es necesario romper ciertas creencias fuertemente arraigadas, tales como que la provisión de productos y servicios de mayor calidad siempre trae consigo un mayor coste. Esta identificación tiene lugar tan sólo cuando se confunde la calidad con el conjunto de prestaciones del producto, desapareciendo al asumir el verdadero sentido del concepto de calidad, que no es otro que la satisfacción de las expectativas, gustos y necesidades de los consumidores. La eficiencia en los procesos de la prestación de los servicios turísticos reduce los costes en los que incurre la empresa, al no existir la necesidad de reiniciar, repetir o enmendar procesos ya realizados. La calidad implica “hacer las cosas como espera el cliente”, a la primera*”. Sobre el concepto de calidad en el turismo, RUBIO LÓPEZ, al hilo de una reflexión sobre los sistemas de gestión de la calidad total, advierte que “[...] *conviene no caer en el error de confundir el concepto de calidad con el de satisfacción de los clientes. [...] podríamos decir que con el término satisfacción hacemos referencia a lo que el cliente espera que debe ocurrir con el servicio (expectativa futura), mientras que al hablar de calidad nos referimos a lo que el cliente piensa que debería ocurrir con el servicio (expectativa normativa o ideal)*”. RUBIO LÓPEZ, D., *Gestión integral de playas*, Síntesis/Agència Valenciana del Turisme, 2003, pág. 106.

¹⁴¹⁷ Para GAMERO MIR “[...] *Los objetivos estratégicos en los que se debe asentar una política de mejora de la competitividad para el sector turístico, basada en un sistema integral de gestión de la Calidad Total, que permite alcanzar los niveles de satisfacción de expectativas de los clientes son dos: Calidad en el entorno: a nivel de equipamientos, transportes, infraestructuras, recursos turísticos... Calidad en las propias empresas turísticas, en todos los procesos que se realizan, desde la propia gestión hasta la prestación del servicio [...]*”. GAMERO MIR, E., “Turismo y calidad”...Op.cit, pág. 522.

¹⁴¹⁸ Además, advierte este documento de que “*La eficacia en términos económicos de la actividad turística será la garantía del desarrollo y del aumento de la riqueza y del bienestar social, siempre que la obtención de resultados no hipoteque beneficios futuros. En todo caso, hay que tener presente que el concepto de calidad integral está claramente unido al de desarrollo sostenible, lo que implica el paso del tradicional concepto de crecimiento cuantitativo al del crecimiento y cambio cualitativo*”.

autocomplacencia. Pero además, los redactores del plan vinculan el concepto de *calidad integral* a la imagen exterior de la oferta turística española ya que, como señala el propio plan, “*Este impulso pasa no sólo por la creación de un producto de calidad, sino también por la configuración de una imagen de calidad en los mercados emisores. La promoción exterior de nuestro turismo se convierte así en un elemento consustancial a la idea de calidad*”.

Además del concepto de calidad integral, el PICTE tiene otro de sus “*instrumentos básicos*” en la figura de la *cooperación*. Según el texto del plan, el mandato constitucional de cooperación entre Administraciones públicas se refuerza por la importancia que este sector económico presenta para la economía española y por la situación actual de liderazgo en el sector empresarial, por lo que tal espíritu debe ser “[...] *el eje de los programas del Plan Integral de Calidad del Turismo Español, basado en el propósito de que la necesaria complementariedad realice todas las potencialidades existentes. El Plan tiene como objetivo la formulación de políticas turísticas de interés general para el conjunto de los destinos españoles, y de ahí que sea precisa la cooperación de todas las Administraciones públicas en sus diversos niveles*”¹⁴¹⁹. Para que tal cooperación interinstitucional sea una realidad el PICTE se va a apoyar en una serie de instrumentos: la *Conferencia Sectorial de Turismo*¹⁴²⁰, las Entidades locales, la cooperación interministerial¹⁴²¹, el *Consejo*

¹⁴¹⁹ Acerca de este principio inspirador continúa diciendo el Plan que “*El papel impulsor de estas estrategias por parte de la Administración Turística del Estado y de las Comunidades Autónomas es definitivo para lograr una planificación de la actividad hacia estos objetivos y permitir concertar con el resto de las Administraciones y el sector empresarial una política turística integral. Este papel se materializa en la realización de proyectos piloto cuyo efecto demostración permite orientar la actividad turística, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, hacia nuevas formas de gestión que las mantengan en la actual situación de liderazgo*”.

¹⁴²⁰ En relación con este instrumento de coordinación señala el Plan que “[...] *La Conferencia Sectorial se configura como el órgano adecuado a través del cual habrá de canalizarse el Plan Integral de Calidad del Turismo Español en su conjunto, garantizando así el mantenimiento del equilibrio territorial y el mayor respeto a las competencias y funciones que se desarrollan desde los distintos ámbitos de la Administración. De este modo, se pretende que la práctica consolidada de la cooperación sea asumida por todas las partes implicadas en el proceso*”.

¹⁴²¹ Con respecto a este importante instrumento, consideran los redactores del PICTE que “[...] *El objetivo en este campo se centra en impulsar los trabajos de su Comisión Permanente -órgano técnico de la Comisión Interministerial- que reúne más asiduamente a los representantes de los distintos Departamentos ministeriales, con lo que se mejora, amplía y potencia la coordinación interna de la Administración General del Estado al servicio de la calidad integral del turismo español. La Comisión*

*Promotor del Turismo*¹⁴²², el “*Plan Cameral*”¹⁴²³ y el *Observatorio del Turismo*.

En relación al papel que deben jugar las Entidades locales –de máximo interés para el objeto de este estudio–, consideran los artífices del PICTE que, a pesar de que las Comunidades Autónomas puedan tener un papel protagonista en el ámbito turístico en virtud de las competencias que les atribuye la Constitución, van a ser los municipios y provincias los “*agentes públicos básicos*” en la definición del destino turístico, por dos razones: su mayor cercanía al ciudadano y por ser los encargados de prestar los servicios públicos esenciales para el desarrollo de la actividad turística. Por esta razón, en la *Conferencia Sectorial del Turismo* se posibilitará la participación activa de la Administración local para lograr el desarrollo e implantación del PICTE ya que, como indica expresamente el Plan Integral de Calidad, estas Administraciones territoriales van a ser las

Interministerial de Turismo, será una herramienta particularmente eficaz para la puesta en marcha de algunos de los Programas que integran este Plan. A título de ejemplo, podemos señalar que el Programa de Calidad en destinos tendrá como uno de sus instrumentos principales la cooperación con el Ministerio de Medio Ambiente para promover un Plan de Turismo Sostenible, el Plan de Señalización Turística encaminado a la armonización de la señalización viaria de carácter turístico, o que el Programa de Promoción y Comercialización se beneficiará de los procesos que en materia de agilización de visados se están logrando con el Ministerio de Asuntos Exteriores, lo que permitirá facilitar la apertura de nuevos mercados emergentes de Europa del Este”.

¹⁴²² Sobre este órgano el Plan señala que “[...] se es consciente de que el principal papel en la marcha de la actividad turística lo desempeña, sin duda alguna, el sector privado, pues es de la iniciativa empresarial de la que depende el futuro de este sector. Por ello, la necesidad de contar con órganos de cooperación que integren no sólo al sector público sino también al sector privado para tratar aquellos asuntos de relevancia que afecten a la puesta en práctica de las políticas turísticas, se considera un elemento fundamental dentro de la estrategia global de cooperación. [...] Su importante papel como instrumento de cooperación lo convierten en un instrumento pieza fundamental para la puesta en práctica de algunas de las acciones que conforman este Plan de Calidad”.

¹⁴²³ Se trata de un plan (denominados específicamente como “*Planes Camerales de Promoción de las Exportaciones*”) ejecutado anualmente por las *Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación* y bajo la coordinación del *Consejo Superior de Cámaras*. La Administración turística participa en las comisiones de elaboración y seguimiento de estos planes, denominadas *Comisiones de Seguimiento, Desarrollo y Valoración del Plan*, y en los *Grupos de Trabajo* existentes en cada Comunidad Autónoma. Su objetivo es que las actividades previstas por el plan sean coherentes con las políticas de promoción turística desarrolladas a través del *Instituto Español de Comercio Español* y del *Instituto de Turismo de España (Turespaña)* y los gobiernos de las Comunidades Autónomas en las que se ubiquen tales Cámaras. Por esta razón “[...] La presencia de la Administración turística es de particular interés, en el ámbito del Plan Integral de Calidad del Turismo Español, para garantizar la consecución de las estrategias de promoción y apoyo a la comercialización en los mercados emisores y en los productos turísticos de mayor interés, evitando la dispersión y duplicación de esfuerzos, el apoyo a la internacionalización de las empresas españolas, promoviendo su implantación no sólo en los países receptores de turismo sino también en los emisores, la posibilidad de utilizar las acciones formativas como herramientas de cooperación internacional y de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas y, finalmente, la consolidación y difusión de la marca de calidad turística española”.

encargadas de hacer realidad algunos de los programas de los que se compone este Plan, entre los cuales destaca el “*Programa de Calidad de los Destinos Turísticos*”, potenciando así el papel del municipio en las *nuevas estrategias turísticas*¹⁴²⁴.

Los objetivos perseguidos por el planificador nacional a través de este instrumento son:

- 1) La consolidación de la posición de liderazgo del turismo español a medio y largo plazo,
- 2) El incremento de la rentabilidad,
- 3) La *sostenibilidad* sociocultural y medioambiental de la actividad turística,
- 4) La diversificación de la oferta y la demanda,
- 5) La mayor distribución territorial de los flujos turísticos,
- 6) El aumento de la calidad del empleo en el sector,
- 7) El aumento de la presencia internacional de la empresa turística española,
- 8) La consecución de indicadores completos de la empresa turística española,
- 9) El reconocimiento del sector turístico por el resto de los sectores económicos e integración del mismo en los esquemas de financiación, exportación, *etc.*

El Plan de Calidad se va a articular en torno a diez programas¹⁴²⁵: el *Programa de Calidad de los Destinos*

¹⁴²⁴ Además, señalan los planificadores turísticos que “[...] si en la puesta en marcha de Planes anteriores la Administración Local tuvo una participación muy activa, en estos momentos su participación se hará más profunda, ya que en el escenario de la Ley 30/92 se ofrece la posibilidad de dar entrada a las mismas en los órganos de cooperación multilaterales, a través de la asociación de ámbito estatal de mayor implantación, - en la actualidad la Federación Española de Municipios y Provincias -, cuando se traten asuntos que afecten a las competencias locales”; advirtiendo además de que “[...] el reforzamiento del papel de la Administración Local en la puesta en marcha de este Plan no solo deriva de la lógica del funcionamiento de los destinos turísticos, sino que también es consecuencia del Pacto Local. Pacto Local que, recientemente aprobado, tiene como objetivo fortalecer a las Corporaciones Locales para que sean un instrumento más eficaz al servicio del ciudadano, en nuestro caso del turista, reforzando el papel de la Administración Local a través de la ampliación del campo propio de las políticas públicas locales en todos los ámbitos”, y de que “[...] La puesta en marcha del Programa de Calidad en destinos sin duda requerirá de la participación de la FEMP, siendo conveniente diseñar un procedimiento para incorporar a sus representantes a en las reuniones de la Mesa de Directores que aborden las actuaciones que se realicen en el marco de este Programa [...]”.

¹⁴²⁵ Para VELASCO GONZÁLEZ “El PICTE supone la activación de diversas líneas de acción que pueden resumirse en dos: los sistemas de calidad turística subsectoriales y las acciones de calidad en destinos. “La primera línea de trabajo persigue la implantación de sistemas de calidad en los distintos

Turísticos, el Programa de Calidad de los Productos Turísticos, el Programa de Calidad en Sectores Empresariales, el Programa de Formación de Calidad, el Programa de Desarrollo e innovación Tecnológica (I+D), el Programa de Internacionalización de la Empresa Turística, el Programa de Cooperación Internacional, el Programa de Información Estadística y Análisis Económico, el Programa de Promoción y el Programa de Apoyo a la Comercialización Exterior.

El primero de los programas expuestos, el relativo a la “*Calidad de los Destinos Turísticos*”, está regido por dos principios esenciales: el protagonismo de la Administración local y el concepto de *desarrollo sostenible*. Como explica este documento, “[...] *El destino es más que la suma de sus empresas turísticas, en él participan los servicios prestados por los agentes públicos, la actitud de los residentes, los comercios, los equipamientos e infraestructuras, el medio ambiente etc. La insatisfacción generada por parte de algún componente del sistema turístico provoca percepciones negativas que se vinculan a la globalidad del destino. Es necesaria, por tanto, una estrategia coherente y bien coordinada que permita la participación de todos los agentes sociales implicados en el proceso decisorio, ya que la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos va a depender de todos ellos. La consideración del destino debe hacerse de forma integral, aunque siempre desde un enfoque turístico y por tanto considerando a los turistas como los destinatarios protagonistas del programa*”. Los instrumentos propuestos por el PICTE para conseguir este objetivo parcial son, en consecuencia, la sostenibilidad, la cooperación entre administraciones, la Administración Local, los *Planes de Excelencia y Dinamización Turística*¹⁴²⁶, los modelos de gestión

subsectores. (...) La segunda línea de trabajo se refiere a los planes de calidad en destino y comprende programas de Turismo Sostenible (ECOTUR, Municipio Verde), los Planes de Calidad en destino (Montaña de Navarra y Valle de Benasque), Los Planes de Dinamización, Los Planes de Excelencia y, por último, el Modelo de Gestión Integral de la Calidad en Destino [...]”. VELASCO GONZÁLEZ, M^a, La política turística...Op.cit, pág. 337.

¹⁴²⁶ Paralelamente a cada uno de estos planes se puede desarrollar un *plan de calidad intersectorial empresarial*, como complemento desde el sector privado. Entre los destinos en los que se ha implantado este instrumento están *Bajamar-Punta de Hidalgo, Gran Canaria-Fuerteventura* o los *Valles de Benasque*. GAMERO MIR, E., “Turismo y calidad”...Op.cit, pág. 534.

turística integrada y la asistencia técnica. Su impulso corresponde a la Conferencia Sectorial de Turismo, que a través de su *Mesa de Directores Generales* va a aprobar el importe del programa, el procedimiento de trabajo y los criterios de selección de proyectos¹⁴²⁷.

Por su parte, la *sostenibilidad* exige reflexionar sobre la necesidad de establecer límites al crecimiento en ciertas zonas turísticas mediante un consenso entre todos los agentes implicados en el sector, definiéndose pautas y modelos de desarrollo turístico, abordando los problemas desde una perspectiva integral que integre factores como el territorio, la densidad de edificación, la tipología de alojamiento turístico y la antigüedad de la planta alojativa; todo ello con la finalidad última y primordial de incorporar elementos de sostenibilidad y desarrollo a medio y largo plazo. Por lo que respecta a la *cooperación entre administraciones*, se persigue un tratamiento integral no sólo del espacio, sino también de los actores involucrados, previendo su aplicación en “*destinos piloto*”, con lo que se pretende que este programa sirva de modelo para otros destinos con una problemática similar¹⁴²⁸. En este programa el papel estelar corresponde a la *Administración local*¹⁴²⁹, ya que éste va a ser *liderado e impulsado* por esta Administración territorial, obligando al resto de Administraciones públicas a prestar ayuda a los municipios, debido a que –como recuerdan los redactores de este instrumento de planificación– “[...] *es precisamente a nivel local donde las actuaciones que se emprenden, por pequeñas que sean, tienen una mayor repercusión*”.

¹⁴²⁷ Además, en su seno se constituiría un “*Grupo de Trabajo*”, formado por representantes de la Administración General del Estado y de la Comunidades Autónomas, cuya designación se hará por turno rotativo en el seno de la *Mesa de Directores Generales*, estando invitada la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP).

¹⁴²⁸ Como señala este Plan, “[...] *Este programa se basa en el principio de colaboración de las administraciones públicas y en la asunción por parte de todos de la necesidad de modelos comunes de desarrollo.*”

¹⁴²⁹ A este respecto, el PICTE reitera la idea de que “*Son las autoridades locales quienes tienen gran parte de las competencias fundamentales para la aplicación de políticas hacia el desarrollo sostenible y su proximidad con la población es esencial en lo que se refiere a la sensibilización de todos los agentes [...]*”.

El instrumento de mayor trascendencia de este programa son los *Planes de Excelencia y Dinamización Turística*. Estos planes y la problemática asociada a ellos serán analizados más adelante de forma pormenorizada. Junto a ellos, este programa incluye una nueva línea, los “*Planes de Gestión Integrada de los Servicios Turísticos*”¹⁴³⁰ (estos tres programas se configuran como las *acciones* de este programa). Estos planes persiguen la coordinación de los esfuerzos de los distintos subsectores empresariales, vinculando los *Planes de Calidad en Destino* y los diferentes planes de calidad en los diversos sectores empresariales e intentando avanzar en la determinación de metodologías de intervención, actuación y gestión integrada de los destinos turísticos¹⁴³¹, prestando una especial atención al tema medioambiental, ya que es el aspecto en el que los turistas muestran una menor satisfacción en su visita a España¹⁴³². En este sentido se pondrán en marcha una serie de *asistencias técnicas* que permitan diseñar estrategias de planificación y gestión de los destinos turísticos sobre la base de los principios básicos de la calidad integral, asegurando que el desarrollo de la actividad turística es compatible con el respeto al medio natural, soporte de tal actividad; difundiendo ante la opinión pública –sobre todo a nivel internacional– el esfuerzo que se está haciendo en España para recuperar los destinos turísticos y cuidar el medio ambiente, fomentando de este modo la imagen de calidad del turismo español; estableciendo un modelo de trabajo capaz de coordinar los esfuerzos que se estén realizando en un destino de forma

¹⁴³⁰ “[...] *la idea del programa es trabajar en el destino teniendo en cuenta que en la calidad percibida del mismo participan los factores turísticos junto a otros que no lo son. El modelo trata de desarrollar sistemas que permitan diseñar un plan estratégico para el destino basado en fórmulas de medición y seguimiento de la calidad en cuatro entornos: sectores turísticos que actúan en el destino (y para los que ya existen sistemas de calidad específicos), otros sectores de servicios que interactúan con los turísticos, servicios municipales turísticos y servicios municipales no turísticos. Se trataría de captar las imágenes horizontales que configuran la opinión sobre el destino de los visitantes. El Modelo se desarrolla en nueve destinos de distinta tipología con intención de generar guías que puedan aplicarse con posterioridad a cualquier destino (Calviá, Santiago, Lanzarote, Menorca, Segovia, Barcelona, Valle Benasque, Montaña Navarra)*”. VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística... Op.cit.*, pág. 347.

¹⁴³¹ “[...] *Para ello es imprescindible trabajar en estrecha relación con la Federación Española de Municipios y Provincias*” y, además, “[...] *En el caso de los proyectos ligados a la mejora de la gestión de los destinos turísticos, el eje vuelve a ser la Conferencia Sectorial a través del grupo de trabajo mencionado anteriormente, quien coordinará los trabajos y llevará el seguimiento técnico de las acciones de asistencia técnica que la Administración General del Estado contrate*”.

¹⁴³² En la encuesta de FRONTUR aparecen como los aspectos menos valorados por los turistas la suciedad ambiental y el ruido de nuestros destinos turísticos.

sectorial, para así diseñar estrategias comunes de calidad de los destinos; y, por último, potenciar la implicación de la población residente con la actividad turística mediante la concienciación de la importancia de su actitud para con los visitantes¹⁴³³.

El siguiente programa, titulado “*Calidad de los Productos Turísticos*”, está muy relacionado con el anterior, y pretende tener una *doble incidencia*. Con respecto a los destinos de *sol y playa* va a permitir incidir en su desestacionalización mediante la diversificación de su oferta. Por otro lado, cuando se trata de desarrollar productos turísticos emergentes, lo que se va a pretender es la diversificación del producto turístico español en su conjunto. Por esta razón –considera el Plan– posee una gran importancia el establecimiento de un programa específico dirigido a la creación y mejora de la calidad de los productos turísticos. El esquema de funcionamiento de este programa es similar al anterior, con la diferencia esencial de que en este caso participa de forma decisiva el sector privado. El programa prevé una serie de “*acciones de fomento de creación de producto*”, que son las siguientes: creación de campos de golf abiertos al público, reforzamiento del programa de estaciones náuticas, consolidación de las bases empresariales del turismo activo y de aventura y regulación de su ejercicio para garantizar la calidad y la seguridad del consumidor, reorientación de los programas de ayudas al desarrollo del turismo rural y coordinación en lo referente a tipologías y calidad, desarrollo de productos de turismo rural y turismo termal. Para poner en marcha tales acciones se proponen como “*instrumentos*” adecuados la coordinación tanto dentro de la Administración estatal (a través de la *Comisión Interministerial*) como con las diferentes Comunidades

¹⁴³³ Con todo esto, lo que se pretende es “[...] *fomentar la introducción de sistemas de gestión de carácter voluntario donde es el propio municipio el que se establece sus propios objetivos y los resultados que quiere conseguir. El Municipio, desde el Pleno municipal o desde la figura de concertación y diálogo que pueda crearse es el que establece su propio ritmo de mejoras que debe ir desarrollando de manera continua. Estos instrumentos, si además se fundamentan en la comunicación y obligan al Ayuntamiento o al citado foro a que establezca públicamente los compromisos que asume y los retos que se quieren afrontar, implican en todo caso entrar en un proceso planificado de mejoras internas para la Administración local y los destinos en general. [...] Un ejemplo de este tipo de proyectos es el del Municipio Verde abordado por la Secretaría de Estado en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias. La línea de actuaciones que se ha elegido es la introducción del reglamento comunitario sobre ecogestión y ecoauditoría*”.

Autónomas para “[...] impulsar, a través de la Conferencia Sectorial la mayor aproximación posible en el desarrollo de estos productos y entre las distintos Consejerías de las CC.AA. con competencia sobre estas materias”¹⁴³⁴. Como en el caso anterior, el procedimiento de trabajo será la *financiación tripartita* entre los tres niveles de la Administración.

El tercer programa es el de “*Calidad de los Sectores Empresariales*”, cuyos principios son el protagonismo del empresariado y la existencia de una marca única basada en un *Instituto* para todo el sector, que esté reconocido y homologado a nivel internacional¹⁴³⁵. Este programa será desarrollado por el sector empresarial a través de sus asociaciones representativas de carácter general, pero contando con el apoyo institucional de las Administraciones públicas¹⁴³⁶. Se trata de un sistema voluntario, autorregulado, abierto a todos los sectores, neutral en las certificaciones, flexible, compatible con la regulación¹⁴³⁷ y complementario de las políticas empresariales. En cuanto a las acciones previstas para este programa, son cuatro: el diseño e implantación de sistemas en los distintos sectores turísticos, las ayudas a las empresas para implantación y certificación, la

¹⁴³⁴ Siguiendo con esta previsión señala el Plan que “[...] En algunos de estos productos, las muy distintas disposiciones reguladoras y la multiplicidad de tipos y categorías dificultan su puesta en el mercado, por lo que a las Comunidades Autónomas les corresponde el papel fundamental, participando la Administración General del Estado en el impulso, la asistencia técnica, procurar la armonización reguladora, y apoyar la promoción y la comercialización en los mercados. La Conferencia Sectorial constituye el marco más adecuado para superar estas dificultades”.

¹⁴³⁵ En este sentido, “[...] El Programa de calidad en sectores pretende hacer frente a los retos más importantes a los que se enfrentan las empresas turísticas que son, entre otros, los relativos a la necesidad de crear una cultura corporativa adecuada, diseñar una calidad de servicio óptima, poner la tecnología al servicio de la calidad, seleccionar y formar adecuadamente al personal, así como implementar sistemas de mejora de la calidad permanente que permitan evaluar las cotas de calidad actuales y estimar los niveles óptimos a alcanzar para satisfacer las exigencias del mercado, así como las acciones necesarias para conseguirlos”.

¹⁴³⁶ Como bien señala el Plan, “[...] El sistema que se está desarrollando es una experiencia puntera y única en el mundo. En el ámbito internacional los únicos estándares específicamente turísticos son las terminologías desarrolladas en los grupos de trabajo creados en el ámbito del Comité Europeo de Normalización CEN, en los que los hoteleros y agentes de viajes españoles participan de manera muy activa. Fuera de estos intentos no existen normativas específicas que puedan describir los niveles idóneos de los servicios turísticos. Por ello el gran esfuerzo normalizador con extensión a un sector de forma global que se está desarrollando, es un proyecto sin parangón a escala mundial”.

¹⁴³⁷ En el sentido de que “[...] Las normas desarrolladas no sustituyen a las clasificaciones de las CCAA sino que empiezan donde acaban estas. Es preciso que se cumpla con toda la legislación vigente para optar a la certificación. A partir de ahí se empiezan a aplicar los estándares de calidad autorregulados. Además la exigencia de estos estándares es diferente en función de la clasificación oficial”.

creación del *Instituto de la Calidad Turística Española* (ICTE)¹⁴³⁸ y la promoción de la marca de calidad.

El siguiente programa, de “*Formación en Calidad*”, es un programa transversal que va a incidir en todos los demás, abarcando tanto la formación ocupacional, permanente y reglada, como la formación de sus trabajadores. Además, este programa incluye también actuaciones dirigidas a los decisores públicos, especialmente a nivel local, que incorporan los principios de *gestión integral y desarrollo sostenible*. El quinto programa, titulado “*Innovación y Desarrollo Tecnológico*”, parte de la constatación de que, a pesar de que el sector turístico español es uno de los más dinámicos, carece de la suficiente dotación tecnológica y de procesos de innovación. Consideran los autores del PICTE que “[...] *Dada la evolución del turismo internacional, el mantenimiento del dinamismo del sector turístico español sólo puede asegurarse si se diseñan y aplican instrumentos destinados a incorporar al sector procesos de innovación tecnológica que abarcan áreas que van desde la información al urbanismo, desde el ahorro energético al cuidado medioambiental y a la creación de nuevos productos*”. Las acciones previstas para el desarrollo de este programa están relacionadas con las tecnologías de la información (sistemas de información y reservas, gestión y correo electrónico), la tecnología de la calidad (soportes a la implantación, establecimiento y medición de indicadores), la tecnología medioambiental (ahorro de recursos y fomento de energías y procesos alternativos y limpios), el desarrollo de nuevos productos de alto contenido tecnológico (parques de ocio, centros de interpretación) y la definición de *modelos de arquitectura, ingeniería y urbanismo* aplicables a destinos y productos turísticos¹⁴³⁹.

¹⁴³⁸ Esta institución “[...] actuará como responsable último en temas de calidad tal y como manifestó el sector empresarial en el 2º Encuentro de Calidad en Turismo y como se recogió en las conclusiones de dicho evento. Este Instituto, constituido por el sector privado, contará con los correspondientes comités sectoriales que avalen el resultado de los trabajos desarrollados en cada uno de ellos, y permitirá asegurar el nivel de calidad de los productos turísticos españoles [...]”.

¹⁴³⁹ Gracias a este programa el turismo se va a incorporar por vez primera, como área sectorial, al *Plan Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico*, lo que –en palabras del PICTE– va a suponer un reconocimiento implícito del potencial de innovación que posee este sector y una apuesta por el apoyo a

El siguiente programa es el relativo a la “*Internalización de la Empresa Turística*”. El PICTE parte de considerar al turismo como una exportación, como un “*conjunto de servicios integrados en productos turísticos que se prestan a un consumidor que se desplaza ex profeso fuera de su residencia en el mercado emisor (destino de la exportación) al destino turístico (origen de la exportación) para disfrutarlos*”. El sector turístico español, pese a su posición de liderazgo, no puede quedarse al margen del proceso de internalización, ya que operar a escala internacional ha pasado de ser una *mera* ventaja competitiva a una necesidad absoluta para el sector¹⁴⁴⁰. Por esta razón la Administración General del Estado, con la colaboración de las Comunidades Autónomas, va a diseñar este programa de internalización de la empresa turística, con la finalidad mediata de apoyar las inversiones de las empresas turísticas españolas en el exterior, la mejora de la información y la potenciación del intercambio de experiencias en este sentido.

El “*Programa de Cooperación Internacional*” se compone de cuatro *acciones*: el reforzamiento de la presencia española en las organizaciones internacionales, trabajar en la obtención de financiación comunitaria para el sector turístico proveniente de fondos, programas e iniciativas; mejorar la calidad de la cooperación turística que se presta a través de la AECI (*Agencia Española de Cooperación Internacional*) mediante una mayor coordinación, y el apoyo a proyectos de cooperación internacional de contenido turístico: cesión de tecnología y herramientas. La filosofía de este programa parte del convencimiento de que la cooperación internacional, multilateral o bilateral, no solamente es útil para facilitar el desarrollo turístico de otros países sino que

las diferentes líneas de investigación y prospección que surgen en este ámbito en nuestro sector. Como se comentó al analizar el anterior programa, en el *Plan Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico* se reconoce al CIDET como centro de competencia, por lo que habrá de tener un papel destacado en la aplicación de las distintas actuaciones a desarrollar en aplicación del presente *Programa de Innovación y Desarrollo Tecnológico*.

¹⁴⁴⁰ Por esta razón, para el PICTE “*Esta necesidad de incrementar la presencia del turismo español en el mundo deriva de un hecho incuestionable: los procesos de globalización y convergencia pueden implicar el riesgo de una articulación subordinada de las empresas y grupos turísticos españoles (cadenas hoteleras, compañías aéreas, etc.) a los principales grupos turísticos mundiales y, en consecuencia, debilitar uno de los pilares básicos y estratégicos de la economía española*”.

también proporciona magníficas oportunidades para lograr una mayor influencia en el ámbito internacional y para defender los intereses del sector turístico español. Para conseguir este objetivo se va a tratar de reforzar la presencia española en una serie de organizaciones internacionales: la *Organización Mundial del Turismo* (OMT/WTO), la *European Travel Comisión* (ETC), la Unión Europea; e incluso organismos internacionales que, a pesar de que no desarrollen programas específicamente dirigidos a este sector, lleven a cabo acciones colaterales que supongan oportunidades para el turismo, como el *Banco Mundial*, el *Banco Interamericano de Desarrollo*, el *Banco Europeo de Inversiones*, el *Fondo Monetario Internacional*, la OCDE, el PNUMA, la UNESCO, el *Plan de Acción para el Mediterráneo...etc.* la finalidad última de este programa es rentabilizar la aportación económica que hace España a estos foros y el alto grado de colaboración y presencia institucional en beneficio de los intereses turísticos de nuestro país.

El octavo programa es el referente a la “*Información Estadística y Análisis Económico*”. Consideran los artífices de este Plan que para poder definir la política turística es necesario partir del conocimiento científico de la realidad, la evolución de la oferta y la demanda, la aproximación de carácter prospectivo y el acceso a la documentación. El programa se divide esencialmente en dos partes, la primera de ellas referida a la información

adecuada para la toma de decisiones¹⁴⁴¹ y la segunda referida a la documentación y difusión de la información¹⁴⁴².

El siguiente programa, dedicado a la “*promoción*”, parte de la premisa de que es imprescindible promocionar los destinos turísticos españoles como destinos de calidad mediante una imagen de *marca* que los diferencie de sus más estrechos competidores y comercializar los distintos productos y *submarcas* como el instrumento de penetración en los mercados turísticos. La pauta de comportamiento va a variar dependiendo de la clase de mercado ante la que se esté. Si se tratase de un mercado *maduro*, donde este país es en un destino consolidado, los esfuerzos irán dirigidos a sustituir la visión tradicional de España como destino *barato de sol y playa* por una visión de los destinos turísticos españoles como destinos de calidad. Si por el contrario se tratase de mercados emergentes, esta idea ha de servir de base a una *promoción global*¹⁴⁴³. Para conseguir estos objetivos la Administración General del Estado, en colaboración con el sector público y privado, va a elaborar un “*Plan Anual de actuación*”.

¹⁴⁴¹ En relación con la primera de las dos partes advierte el PICTE que “[...] *Mas allá de la información necesaria para el consumidor final (turista), una política turística eficaz que rentabilice las inversiones de la iniciativa privada y aplique los recursos públicos allí donde más necesarios sean, requiere el conocimiento científico de la realidad, el seguimiento permanente de la coyuntura turística, la aproximación de carácter prospectivo y el acceso a la documentación necesaria para la toma de decisiones en políticas concretas. Por el carácter mismo de esta información, en su mayoría procedente de operaciones estadísticas o registros administrativos, así como por el volumen de datos manejados tanto estadísticos como documentales esta información sólo la pueden generar las administraciones publicas. [...] A pesar de su importancia, el turismo en España, como en la gran mayoría de los países, no ha contado con un número de operaciones estadísticas relevantes y suficientes para evaluar su impacto económico en la economía nacional. Entre otras causas que explican la inexistencia de un conjunto integrado de indicadores para abordar la cuantificación de los impactos económicos del turismo, una primera es su carácter horizontal, lo que hace que el turismo no este clasificado entre las actividades económicas. Consecuentemente, su análisis no ha recibido la necesaria atención por parte de las Oficinas Centrales de Estadística [...]*”.

¹⁴⁴² Dentro de esta segunda parte se hace referencia al “*Centro de Documentación Turística de España*” (CDTE), que está considerado como uno de los más importantes del mundo, tanto en número de documentos como por su calidad. En cuanto a los medios de difusión de la investigación económica y estadística dice el Plan que van a ser fundamentalmente dos: Internet y las publicaciones; además “*ambos tienen el punto de confluencia en común en la edición electrónica de documentos*”.

¹⁴⁴³ Sin embargo, “[...] *La diversidad de destinos y de productos turísticos españoles a promocionar obliga al establecimiento de prioridades. Estas serán definidas en función de la articulación de la oferta existente y en función de la demanda, teniendo como base los principios estratégicos de desarrollo del turismo español. En este sentido se debe aprovechar en lo posible las imágenes de marca ya consolidadas en los mercados y apoyar aquellas submarcas con mayor poder de penetración*”.

Para finalizar, el décimo y último plan –de “*Apoyo a la Comercialización*”– toma como punto de referencia la necesidad de adecuar oferta y demanda turística y apoyar la comercialización de los destinos turísticos y submarcas como factor de penetración en los mercados, siempre bajo la cobertura de la imagen de marca a la que se hacía referencia en el programa anterior¹⁴⁴⁴. Las acciones que vincula el PICTE a la realización de este programa van a ser la participación en ferias profesionales y especializadas, potenciando la presencia empresarial y los contactos de negocios; la potenciación de la presencia española en Congresos, Asambleas y Conferencias de carácter profesional y penetración en el *mercado de incentivos*; la celebración de jornadas profesionales –*inversas y directas*–, los viajes de familiarización para *touroperedores* y agentes, y los seminarios para agentes sobre destinos o productos concretos. El presente programa prevé además la elaboración de un “*Plan de apoyo a la Comercialización Turística*” en los mercados emisores. Se trata de un conjunto estructurado de propuestas que TURESPAÑA ofrece al sector turístico como plataforma para comercializar sus productos, estructurándose la información en base a dos criterios diferentes: mercados y productos, “*explicándose las prioridades en función de los mercados y los objetivos perseguidos*”. Será el *Consejo Promotor del Turismo* el organismo que articule este proceso de planificación estableciendo sus principios estratégicos y definiendo sus prioridades. Como en el programa anterior, serán las OETS el eje principal de desarrollo de estas actuaciones.

¹⁴⁴⁴ Advierte el PICTE de que “[...] *Para desarrollar todas estas acciones, es necesario estar permanentemente informado sobre las modificaciones en los deseos y en las costumbres de los consumidores o clientes a los que se intenta captar. Su conocimiento y, sobre todo, el saber percibir las tendencias en la evolución del comportamiento de los viajeros es lo que nos permitirá el diseño de estrategias adecuadas con la antelación suficiente*”.

F. Los planes de Dinamización y Excelencia Turística. Sus similitudes y diferencias con los Municipios Turísticos¹⁴⁴⁵.

Los Planes de Dinamización Turística tienen su origen en la Conferencia Sectorial de Turismo de 1996, siendo posteriormente incluidos en los principales instrumentos de planificación turística a nivel nacional. Estos Planes tienen como destinatarios aquellos destinos turísticos que se encuentran aún en una fase de desarrollo turístico incipiente, siendo su objetivo acelerar este crecimiento y asegurar su sostenibilidad futura. Los beneficiarios de este programa son generalmente pequeñas poblaciones con un importante patrimonio histórico-artístico o natural, aunque también pueden ser beneficiarios de este programa –como habrá ocasión de comprobar *infra*– ciudades de mediano y gran tamaño, e incluso áreas territoriales más o menos extensas. Además, los Planes de Dinamización Turística pretenden diversificar la oferta turística española, creando destinos de calidad alternativos al clásico modelo de “sol y playa” y basados en la oferta cultural, gastronómica, histórico-artística, congresual, deportiva o natural de estos nuevos destinos. En este sentido, resulta imprescindible la preexistencia de cierta infraestructura alojativa en la zona, del

¹⁴⁴⁵ Sobre estos instrumentos de planificación turística *vid.*, entre otros, ALMEIDA GARCÍA, F., COLL LÓPEZ, M., BRUNET ESTARELLAS, P. J. Y MONTESERÍN ABELLA, O., “Los Planes de Excelencia y Dinamización turística (PEDT), un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico”, en el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 2005, págs. 201 a 226; VERA REBOLLO, J. F. (Coord.) et al, *Análisis territorial del turismo*, Ariel, 1997, págs. 294 y ss.; BERENGUEL VÁZQUEZ, J., “Los Planes de Excelencia y Dinamización Turística en la región”, en *El turismo en Castilla-La Mancha: análisis y prospectiva*, CAMPOS ROMERO, M^a L. (Coord.) et al, Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, págs. 103 y ss.; *Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME. Dirección General de Turismo, 1998; LACOSTA ARAGÜÉS, A, J., “Los instrumentos de planificación y gestión turística en el ámbito local: aproximación a su implantación y desarrollo en Aragón”, en *Economía Aragonesa*, nº 26, 2005, págs. 96 a 133; MARTÍN LATORRE, E., SAN PEDRO MARTÍNEZ, A., RASINES AMADO, L., MARSELLA GONZÁLEZ, E. y SÁINZ DE LA MAZA RUÍZ, S., “Propuesta metodológica para la evaluación del impacto de actuaciones de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística”, en *La diversificación y la desestacionalización del sector turístico: IV Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al, Tirant Lo Blanch, 2002, págs. 601 y ss.; FUENTES GARCÍA, R., “Los Planes de Dinamización: una estrategia de desarrollo turístico de los destinos emergentes”, en *La actividad turística española en 1998*, BOTE GÓMEZ, V. (Coord.) et al, AECIT, 1999, págs. 551 a 162; CONSULTUR, *Estudio sobre los Planes de Excelencia Turística*, Secretaría General de Turismo, 1995; y *Evaluación y elaboración de un sistema de seguimiento de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, 2001; u ORIOL MENERO, E. M., “El Plan de Modernización y Excelencia Turística (PMET) de Gandía y Peñíscola. Una aproximación a su análisis y evolución”, en *Estudios Turísticos*, nº 138, 1998, págs. 97 a 116.

que dependerá su desarrollo económico y social. Por otra parte, la mera realización de actuaciones de recuperación y dinamización no son suficientes por sí mismas para que el gasto turístico repercuta en la zona, ya que los visitantes deben ser *turistas* y no meros *excursionistas*, que visitan el destino durante la jornada. Estos planes pretenden asegurar la pernoctación del visitante en el destino turístico, generando beneficios económicos para la Administración local, y no solamente gastos de limpieza y conservación de los recursos turísticos.

Uno de los elementos esenciales de los Planes de Dinamización Turística es la búsqueda de la sostenibilidad presente y futura del destino turístico. Por esta razón, el diseño de los Planes de Dinamización Turística se hará siempre teniendo en cuenta la *capacidad de carga* del destino turístico, que condicionará el desarrollo de las infraestructuras de comunicaciones, alojativas y de ocio; siendo un factor determinante a la hora de ordenar los flujos de visitantes, gestionar la generación de residuos y minimizar el impacto que sobre el entorno produce la actividad turística en estos destinos. Por otro lado, además de pretender el aumento del número de visitantes, los Planes de Dinamización Turística también buscan la transformación de aquellos municipios cuya economía principal no se basa en el turismo, articulando las diferentes actividades económicas de modo que queden enfocadas a una nueva visión de futuro, involucrando para ello a la población local, considerada la más idónea para desarrollar y mantener este proyecto¹⁴⁴⁶. Esta es la razón por la que los Planes de Dinamización Turística conceden tal importancia a la formación de la población y el asesoramiento a las empresas del sector.

Los objetivos perseguidos a través de los Planes de Dinamización Turística son los siguientes:

¹⁴⁴⁶ MARTÍN LATORRE, E., SAN PEDRO MARTÍNEZ, A., RASINES AMADO, L., MARSELLA GONZÁLEZ, E. y SÁINZ DE LA MAZA RUÍZ, S., “Propuesta metodológica para la evaluación del impacto de actuaciones de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística...*Op.cit*, pág. 604.

a) La puesta en valor y el uso turístico de los recursos histórico-artísticos, culturales y naturales potencialmente turísticos;

b) El estudio y diseño de políticas y estrategias de producto, precio, promoción y comercialización;

c) La articulación de los recursos, servicios y oferta turística como producto y su integración como destino;

d) El desarrollo de una oferta de servicios turísticos de calidad;

e) La creación de nuevos productos turísticos basados en la explotación innovadora de recursos respetuosos con el medio ambiente;

f) El fortalecimiento y la integración del tejido empresarial mediante el fomento del asociacionismo, el asesoramiento y el apoyo a las empresas;

g) La integración del destino en redes que ofertan productos turísticos de características similares.

Los Planes de Dinamización Turística se articulan a través de la concesión de ayudas y subvenciones a los municipios interesados, previa presentación del correspondiente proyecto y firma de un convenio de colaboración entre las Administraciones Públicas implicadas. La financiación de los proyectos seleccionados corresponderá de forma paritaria a las tres Administraciones públicas participantes en el acuerdo: estatal, autonómica y local. Las inversiones se distribuyen a lo largo de tres o cuatro anualidades, y se destinan a una serie de actuaciones agrupadas en cinco grupos divididos a su vez en varios subgrupos¹⁴⁴⁷. El primero de los grupos tiene como objeto la

¹⁴⁴⁷ Vid. el documento de la Subdirección General de Calidad e Innovación Turística de la Secretaría General de Turismo (Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) titulado “*Grupos, Subgrupos y Categorías para la Codificación de Actuaciones*”, de 12 de marzo de 2004.

adecuación del medio urbano, y está compuesto por los subgrupos *equipamiento* (mobiliario urbano, alumbrado, limpieza urbana y señalización urbana, turística e interpretación), *infraestructuras* (mejora de accesos y carreteras, mejora de vías urbanas, aparcamientos y depuración de aguas/saneamiento), *ajardinamiento y embellecimiento* (tratamiento paisajístico, limpieza de solares, tratamiento de vallas y zonas verdes), *recuperación urbanística del casco urbano* (actuaciones integrales en barrios o núcleos urbanos, acondicionamiento de edificios y fachadas, incentivos a particulares, esponjamiento y tratamiento de la contaminación acústica), *recuperación de playas y paseos marítimos* (regeneración y acondicionamiento de playas y faros, y mejora de paseos marítimos y puertos deportivos) y *recuperación del patrimonio histórico* (recuperación y rehabilitación, iluminación de edificios históricos, seguimientos arqueológicos y restauración de imaginería). El segundo grupo de actuaciones están encaminadas a la adecuación del espacio natural del destino turístico, articulándose a través de tres subgrupos: *recuperación y regeneración medioambiental* (limpieza y acondicionamiento de terrenos y arroyos, casetas ecológicas, papeleras...etc, y eliminación de vallas publicitarias), *adecuación de espacios naturales* (tratamiento paisajístico, señalización de espacios naturales, senderos de interpretación de la naturaleza y mobiliario para espacios naturales (bancos...etc)), y *estudios y proyectos medioambientales*.

El tercer grupo de actuaciones se centra en el producto turístico, y está compuesto por los subgrupos *definición del producto* (elaboración de planes estratégicos), *diversificación y nuevos productos* (turismo de *sol y playa*, turismo de naturaleza/ecoturismo, turismo cultural, turismo de ocio y deportes, turismo social, turismo de congresos y turismo gastronómico), y *servicios públicos al turista* (servicios de recepción e información turística, de seguridad pública, de salud y de transporte). El cuarto grupo se centra en el marketing y en la promoción turística: *acciones de promoción* (organización de actividades promocionales (ferias, seminarios...etc), elaboración de folletos promocionales, videos, libros, guías, catálogos,

adhesivos, vallas publicitarias...etc; y anuncios en prensa y revistas especializadas) y *estudios y proyectos* (elaboración de un plan de marketing del destino turístico, estudios del perfil del turista y elaboración de página web). El quinto y último grupo está dedicado a la gestión, calidad y dinamización del destino turístico, y los subgrupos en los que está dividido son el *apoyo a la gestión* (equipamiento para el ente gestor, financiación al ente gestor y financiación a empresas), *formación* (diagnóstico de las necesidades formativas, cursos de formación dirigidos a empresas y cursos de formación dirigidos a las instituciones públicas del sector), y *programas de calidad* (calidad de establecimientos hoteleros, casas rurales, agencias de viajes, restaurantes, campings, instalaciones deportivas, espacios naturales; indicadores de calidad, estudios para la definición de planes de calidad y calidad de servicios turísticos municipales).

En la convocatoria del año 2006 se concedieron un total de 17 Planes de Dinamización Turística de entre los proyectos presentados¹⁴⁴⁸, con una inversión total de 45 millones y medio de euros, de los cuales la Secretaría General de Turismo aportó 15 millones. En la convocatoria de 2007 el número de Planes concedidos aumentó a 18¹⁴⁴⁹, con una inversión total de 48 millones de euros, de los que la Secretaría General de Turismo aportó 16 millones. En la Comunidad Autónoma andaluza se han puesto en marcha un total de 21 Planes de Dinamización Turística: Almería, Aljarafe, Torremolinos, Sanlúcar, Roquetas de Mar, Conil, Costa del Sol-La Axarquía, Córdoba, Benalmádena, Tarifa, Costa Tropical, Fuengirola, La Palma del Condado, Almuñécar, Málaga, Jerez de la Frontera, Entorno de los embalses

¹⁴⁴⁸ Éstos son los Planes de Dinamización Turística de la Axarquía y la Ruta del Vino/Montilla Moriles (Andalucía), Comarca de la Hoya de Huesca (Aragón), Bajo Deva (Cantabria/Asturias), Ciudadela de Menorca y Alaior (Baleares), Breña Alta (Canarias), Albacete (Castilla-La Mancha), Zona sur de Arribes de Duero (Castilla y León), Turismo Industrial e Innovación Tecnológica de Cataluña (Cataluña), Zona Turística de Los Lagos (Extremadura), Ourense y Ría de Ferrol (Galicia), Mancomunidad Sierra del Rincón (Madrid), Lorca (Murcia) y Játiva y Sagunto (Comunidad Valenciana).

¹⁴⁴⁹ Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (Andalucía), Comarca de la Comunidad de Calatayud (Aragón), Comarca Vaqueira y Fuentes del Narcea (Asturias), Marina Cudeyo (Cantabria), Serranía Alta de Cuenca (Castilla-La Mancha), Soria y Mancomunidad de las Tierras Altas (Castilla y León), Red de Portales Turísticos (Cataluña), Villuerca-Ibores-Jara (Extremadura), Terras de Pontevedra (Galicia), Verdura, Gastronomía y Patrimonio para Calahorra y Enoturismo en Logroño (La Rioja), Sierra Oeste de Madrid (Madrid), Desfiladero de Almadenes (Murcia), Villena (Comunidad Valenciana), Mercadall i Fornells (Baleares) y Tenerife Acoge (Canarias).

de Guadalhorce y Guadalteba, Isla Cristina, Condado de Huelva, Sierra de las Nieves y Levante Almeriense. Un ejemplo paradigmático de estos instrumentos de planificación es el *Plan de Dinamización Turística de la Costa Tropical* (Granada), convenido entre el Ministerio de Economía, la Asociación de Hoteleros de la Costa Tropical, la Cámara de Comercio de Motril y la Junta de Andalucía. El proyecto, cuya inversión total asciende 5,77 millones de euros, se centra en la mejora y adecuación del espacio natural (494.294 euros) y del medio urbano (1.973.613 euros), la gestión, calidad y dinamización empresarial (181.126 euros) y el producto turístico (874.975 euros). El hecho de que no se destinen recursos económicos a políticas de marketing y comunicación turística pone de manifiesto la inexistente oferta turística de calidad esta zona de la costa andaluza, siendo necesario construirla por completo antes de poder ofrecerla a sus potenciales consumidores.

Los Planes de Excelencia Turísticos nacieron en 1992 como una experiencia piloto limitada a ciertos municipios turísticos de la costa española. Sus buenos resultados hicieron que fuesen recogidos en los principales instrumentos de planificación turística a nivel nacional: *Planes Futures I y II* y PICTE. El objetivo de los Planes de Excelencia Turística es la mejora de la calidad de los destinos turísticos maduros, sobre los que pendía una grave amenaza de obsolescencia, y su adaptación a las nuevas tendencias de la demanda, centrándose principalmente en aquellos factores medioambientales que inciden en la percepción y satisfacción del turista. Los principales destinatarios de estos Planes son los destinos maduros del litoral creados en la década de los años 60 y 70 del siglo pasado. Estos destinos turísticos sufren por lo general problemas de saturación de su espacio urbano por superar en muchos casos su *capacidad de carga* o *de acogida*, lo que genera problemas como la insuficiencia de su trama viaria, la insuficiencia o inexistencia de espacios públicos, la insuficiencia de infraestructuras y servicios públicos...*etc.* Esto ha generado un descenso en los niveles de satisfacción de la experiencia turística, además de problemas de sostenibilidad económica, social y medioambiental, perdiendo competitividad

frente a los nuevos destinos turísticos emergentes. Pero no sólo los destinos turísticos de *sol y playa* serán los destinatarios de estos Planes. Existe también una gran cantidad de destinos turísticos maduros dentro del segmento de turismo histórico-artístico o cultural, en los que el principal problema es la gran cantidad de visitantes *excursionistas* que reciben, que se limitan a visitar la ciudad durante el día sin pernoctar en ella –o durante uno o dos días, al formar su visita parte de un *circuito* mas amplio–, por lo que los ingresos que generan son muy escasos en comparación con el coste de los servicios públicos puestos a su disposición: seguridad ciudadana, limpieza viaria, mantenimiento de los lugares mas frecuentados, transportes públicos, servicios de información turística...*etc.* Además, la mala gestión de los flujos de visitantes ha provocado importantes impactos negativos en el patrimonio histórico-artístico y cultural, en la calidad de vida de la población residente y en el uso de determinadas infraestructuras y servicios municipales.

Los Planes de Excelencia Turística se desarrollan conjuntamente entre la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, las Comunidades Autónomas y los Municipios¹⁴⁵⁰. La aplicación de estos instrumentos de planificación parte necesariamente de la declaración de un Municipio como “*Zona Piloto para la aplicación de un Plan de Excelencia Turística*”, a la que se vincula la elaboración de un *programa de inversiones* en el que participarán las tres Administraciones turísticas implicadas: el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios. Los

¹⁴⁵⁰ Como recuerda BERENGUEL VÁZQUEZ “*La percepción que el turista tiene de un destino depende de muchos elementos relacionados de forma más o menos directa con la actividad turística. Confluyen, por lo tanto, en un mismo ámbito múltiples intereses y capacidades de actuación. Para articularlos es necesario una estrategia coherente y bien coordinada que permita la participación de todos los agentes sociales implicados en los procesos de toma de decisiones, ya que la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos va a depender de todos ellos. Este es el más llamativo principio de los Planes de Excelencia y Dinamización turísticas.*”. En este sentido, ambos planes se basan “[...] en la convicción de que el trabajo en destinos debe ser liderado o impulsado desde la administración local. Son las autoridades locales quienes tienen gran parte de las competencias fundamentales para la aplicación de políticas hacia el desarrollo sostenible y su proximidad con la población es esencial en lo que se refiere a la sensibilización de todos los agentes. Este liderazgo debe hacerse partiendo del principio de corresponsabilidad, es decir, incorporando a las demás administraciones y agentes privados del destino.”. BERENGUEL VÁZQUEZ, J., “Los Planes de Excelencia y Dinamización Turística en la región...*Op.cit*, págs. 103 y 104.

proyectos incluidos en los Planes de Excelencia Turística no consisten en grandes inversiones en infraestructuras básicas ni van a suplir la actuación de los servicios públicos, aunque afecten a estos dos ámbitos. Su objeto es complementar tales mejoras globales con el cuidado de los pequeños detalles más directamente relacionados con el turista, intentando dotar de una dimensión turística a las grandes inversiones en infraestructuras y prestación de servicios públicos. El objetivo último de los Planes de Excelencia Turística es precisamente promover la “excelencia” de los destinos turísticos consolidados, impulsando proyectos que poseen un importante efecto de demostración, de imitación y de prestigio.

Dos son los objetivos principales de los Planes de Excelencia Turística. Por un lado diversificar y enriquecer la oferta turística de los destinos maduros, aquejados de una fuerte estacionalidad; y por el otro lado acondicionar y mejorar las playas, elemento fundamental de los destinos turísticos de *sol y playa*. Los proyectos incluidos en el primer objetivo pretenden dar a conocer el destino en su conjunto, al mismo tiempo que se le dota de nuevos elementos para su diversificación, permitiendo al visitante disfrutar de otros aspectos del destino turístico y la utilización de las infraestructuras turísticas durante la temporada media y baja. Dentro de este apartado se financian proyectos como la creación de oficinas de información turística, centros de interpretación y museos, senderos, circuitos y miradores; y la potenciación del turismo deportivo (golf, náutica...*etc*), de actividades culturales y del turismo congresual. Por lo que respecta al acondicionamiento y mejora de las playas, los Planes de Excelencia Turística van a financiar proyectos que incidan en aspectos como su limpieza y accesibilidad, vigilancia, servicios sanitarios e higiénicos, paseos marítimos, parques y zonas lúdicas, papeleras, duchas...*etc*.

Junto con estas acciones, los Planes de Excelencia Turística también van a prestar atención a la dotación de equipamientos y a las actuaciones en materia de embellecimiento y señalización: ajardinamiento, creación de parques urbanos, mobiliario urbano, puntos limpios y señalización turística. También se financian

actuaciones que tengan como objetivo la recuperación urbanística y del patrimonio histórico-artístico y cultural de los destinos turísticos maduros (cascos históricos, fachadas...*etc*), con la finalidad de dar a conocer la riqueza patrimonial de éstos y contribuir a la diversificación de su oferta turística. Por último, los Planes de Excelencia Turística también van a poner especial atención en aquellas cuestiones relacionadas con la recuperación y conservación del entorno natural de estos lugares. No se trata de financiar inversiones en infraestructuras de este tipo, sino más bien de la puesta en marcha de mecanismos y sistemas que permitan la sensibilización en torno a esta importante cuestión: elaboración de estudios sobre la repercusión medioambiental de la actividad turística y su sostenibilidad, aplicación de la *Agenda Local 21*, realización de planes especiales de protección, repoblación y recuperación de espacios naturales...*etc*.

Como en el caso anterior, los Planes de Excelencia Turística se articulan mediante la firma de un convenio de colaboración entre las tres Administraciones públicas implicadas (Estado, Comunidad Autónoma y Municipio), que aportarán una financiación paritaria. El papel de las Administraciones turísticas estatal y autonómica no se limita a la mera cooperación financiera con el Municipio, ya que también prestarán su asesoramiento a las actuaciones municipales. Por otra parte, también serán partes en el convenio las asociaciones locales de empresarios del sector, cuya opinión se considera de extraordinaria importancia a la hora de elaborar y ejecutar los proyectos en los que se desglosa el Plan de Excelencia.

Entre los numerosos Planes de Excelencia Turística que existen en la actualidad se pueden citar los puestos en marcha en Ribadesella (Asturias), San Vicente de la Barquera y Laredo (Cantabria), Peñíscola, Oropesa de Mar y Gandía (Comunidad Valenciana), Calviá y Menorca (Baleares), Roquetas de Mar, Fuengirola, Málaga y Almuñécar (Andalucía), Gran Canaria Sur y Las Palmas (Canarias), Estación Náutica del Mar Menor (Murcia), Baiona (Galicia), Calella, Lloret de Mar y Salou (Cataluña), o Ávila y Segovia (Castilla y León). A modo de

ejemplo, el *Plan de Excelencia Turística de Jerez de la Frontera* (Cádiz) fue suscrito a través de un convenio de colaboración celebrado entre el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes de la Junta de Andalucía, el Instituto de Promoción y Desarrollo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera¹⁴⁵¹ y la Confederación de Empresarios de la Provincia de Cádiz en Jerez de la Frontera¹⁴⁵² el 9 de diciembre de 2004 en la sede de la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes de la Junta de Andalucía, sita en Sevilla. Los objetivos de este Plan serán optimizar la competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental de la ciudad, mejorando la calidad de su medio urbano y natural; la ampliación y mejora de los servicios públicos y la adaptación de la oferta turística a las nuevas tendencias de la demanda. Para su logro se prevé una serie de *ejes de actuación*, entre los que destacan la diversificación y enriquecimiento de la oferta turística y la mejora de la oferta complementaria, el aumento de la calidad del destino y de sus servicios públicos y su adecuación a las nuevas tendencias de la demanda, estructurar la gestión turística con el sector privado, estructurar y poner en valor la oferta turística jerezana, potenciando sus atractivos más singulares (vino, caballo y flamenco), ampliación y mejora de los espacios de uso público, creación de nuevos productos y sensibilización e implicación de la población y agentes locales en una “*cultura de la calidad*”. La inversión total asciende a 2.160.000 euros, aportados de forma paritaria por las tres Administraciones públicas participantes. Una *Comisión de Seguimiento*¹⁴⁵³ se ocupará de aprobar los proyectos

¹⁴⁵¹ A la Administración local le corresponde las funciones de impulso del plan y gestión de los fondos del mismo. Otras cometidos serán ejercer la presidencia de la Comisión de Seguimiento, ejecutar y justificar los proyectos ante las demás Administraciones, gestionar económicamente los *Planes de Actuaciones* y procurar el conocimiento y la difusión de la filosofía, los objetivos y las realizaciones del plan entre la población y agentes turísticos del municipio.

¹⁴⁵² A ésta le corresponde estimular entre sus asociados iniciativas y proyectos que atiendan a la modernización y mejora de los establecimientos en cuanto a su calidad, mejora de su competitividad y ampliación de la oferta complementaria; participar activamente en el diagnóstico y propuesta de actuaciones y difundir el plan entre sus asociados y promover actuaciones que garanticen la continuidad de los ingresos generados por el Plan.

¹⁴⁵³ Compuesto por el Secretario de Turismo y el representante de la Delegación del Gobierno en la Junta de Andalucía (por parte de la Administración General del Estado), el Director General de Planificación y Ordenación Turística y el representante de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística (por parte de la Junta de Andalucía), el Presidente del Instituto de Promoción y Desarrollo de la Ciudad y un técnico del IPDC (en representación del Ayuntamiento), y el Presidente de la Confederación de Empresarios de Cádiz en Jerez y uno de sus técnicos.

anuales¹⁴⁵⁴, definir los objetivos del plan y controlar su desarrollo; y la *Gerencia del Plan de Excelencia* se ocupará de gestionar, aplicar y ejecutar el plan, ejerciendo como órgano de apoyo de la Comisión.

Los Planes de Dinamización y Excelencia turística poseen algunas similitudes estructurales con la figura de los Municipios Turísticos. En ambos casos una Administración pública de ámbito superior –desde el punto de vista territorial– concede financiación a los municipios cuyos proyectos de mejora de sus infraestructuras y servicios turísticos resulten seleccionados. También en ambos casos dicha financiación se articula –en la mayoría de ocasiones, como se ha comprobado *supra*– a través de convenios de colaboración multilaterales, que tienen como finalidad principal establecer los objetivos y condiciones a los que habrán de adaptarse los proyectos presentados por los municipios interesados así como el montante total de las ayudas. En cuanto a la diferencia esencial entre los Planes de Dinamización y Excelencia Turística y los Municipios Turístico, reside en el presupuesto jurídico para su puesta en funcionamiento. Así, mientras que los Municipios que aspiren a ser declarados formalmente como *Turísticos* deben cumplir con una serie de requisitos y condiciones preestablecidos por la normativa turística autonómica, no ocurre lo mismo con los municipios beneficiarios de los Planes de Dinamización y Excelencia Turística, por lo que en principio puede ser cualquiera. Sin embargo, lo que en principio parece una ventaja puede convertirse en un obstáculo para la percepción de ayuda financiera en materia turística. La razón está en que para aquellos municipios que acrediten el cumplimiento de los requisitos y condiciones para ser declarados formalmente Municipios Turístico nace automáticamente –*ex lege*– un derecho a ser beneficiarios de ayuda financiera en materia turística, aun cuando su concreción se mediatice a través de un convenio de colaboración entre las Administraciones

¹⁴⁵⁴ Para el periodo 2004/2005 se previó la realización de un *Estudio Estratégico del Turismo en Jerez*, un *Plan de Señalización Turística*, el desarrollo de la primera fase del plan de señalización turística (205.000 euros), un sistema integrado de información turística (60.000 euros), la implantación urbana de la *Ruta del Vino* (53.810 euros), una página web especializada (50.000 euros) y una campaña de comercialización turística (45.000 euros).

implicadas. Por el contrario, ningún municipio posee un derecho abstracto a ser beneficiario de un Plan de Dinamización y Excelencia Turística. Dependerá de la voluntad de la Administración turística superior la decisión de qué municipios son acreedores de una medida de este tipo y cuáles no, existiendo un ámbito de discrecionalidad administrativa mucho mayor que a la hora de decidir qué municipios son declarados *Turísticos* y cuáles no¹⁴⁵⁵.

II. La coordinación interadministrativa como presupuesto básico para una correcta planificación territorial de los Municipios Turísticos.

A. El concepto de coordinación administrativa. La coordinación strictu sensu, límites y diferencias esenciales con la cooperación y colaboración interadministrativas. Su influencia en la planificación de la actividad turística.

La técnica convencional entre Administraciones públicas ha estado vinculada tradicionalmente al *principio de coordinación* como presupuesto de las relaciones interadministrativas¹⁴⁵⁶. El

¹⁴⁵⁵ Como se ha visto *supra*, también existe cierto margen de discrecionalidad administrativa a la hora de decidir qué municipios son merecedores de su declaración como *Turísticos*, ya que existen condiciones que necesariamente deben ser valoradas individualmente por la Administración decisora; si bien aquella es mucho menor que en el caso de los Planes de Dinamización y Excelencia Turística, donde no existen requisitos preestablecidos que sirvan como parámetros para el enjuiciamiento y la evaluación de los municipios interesados.

¹⁴⁵⁶ Sobre esta materia *vid.*, entre otros, SÁNCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, en *Documentación Administrativa*, nº 230-231, 1992, págs. 11 a 30; en la misma publicación ALBERTÍ ROVIRA, E., “La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, págs. 49 a 74; JIMÉNEZ-BLANCO, A., *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales: supervisión, solidaridad, coordinación*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1985; ALVAREZ RICO, M., “El principio de coordinación en el Estado de las Autonomías”, en *Documentación Administrativa*, nº 196, 1982, págs. 5 a 48; JIMÉNEZ FRANCO, E. A., “Organización y coordinación administrativa”, en *Derecho urbanístico de Castilla y León*, MELGOSA ARCOS, F. J., MARINERO PINAL, A. M^a y SÁNCHEZ GOYANES, E. (Coords.) *et al.*, La Ley-Actualidad, 2005, págs. 1535 a 1610; MENÉNDEZ, P., *La potestades administrativas de administración y de coordinación territorial*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, 1993; LINDE PANIAGUA, E., *La coordinación de las Administraciones públicas en la Constitución Española*

concepto de coordinación está recogido, en su vertiente administrativa, en el artículo 103.1 de la Constitución Española. Este precepto señala expresamente que “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”. En opinión del Tribunal Constitucional¹⁴⁵⁷, la *coordinación* persigue la integración de las diversas partes o subsistemas en el conjunto del sistema, para así evitar disfunciones y reducir contradicciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema. Para conseguir este objetivo la coordinación debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades, tanto estatales como autonómicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias de forma tal que se consiga la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema¹⁴⁵⁸.

Para el profesor MORELL OCAÑA¹⁴⁵⁹, el debate acerca del ámbito material de la coordinación ha venido girando en los últimos tiempos en torno a la enumeración y contenido de los

de 1978, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1981; CALONGE VELÁZQUEZ, A., GONZÁLEZ, T. y GARCÍA, J. A., *Autonomías y municipios: descentralización y coordinación de competencias*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1995; AVILA ORIVE, J. L., “Consideraciones añadidas sobre el principio de coordinación en las relaciones interadministrativas”, en *Actualidad administrativa*, nº 39, 1995, págs. 655 y ss.; BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “Los principios organizativos de la Administración social: descentralización, participación, coordinación y cooperación”, en *Documentación Administrativa*, nº 271-272, 2005, págs. 207 a 232; GARNIER, L., “Función de coordinación de planes y políticas (coordinación se escribe con “p” de política)”, en *Instituciones y desarrollo*, nº 5, 1999; BARRACHINA JUAN, E., “Problemas en la ejecución del principio de coordinación”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 128, 1992, págs. 225 a 234; en la misma publicación FAJARDO ESPÍNOLA, L., “Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones”, págs. 235 a 238; PEÑARRUBIA IZA, J. M^a, “Preferencia, coordinación y prevalencia en el ejercicio de competencias concurrentes”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 149, 1999, págs. 131 a 164; o GARCÍA FERNÁNDEZ, F. J., “La coordinación intragubernamental como principio de Derecho constitucional del gobierno”, en la *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34, 2, 1992, págs. 43 a 64.

¹⁴⁵⁷ Vid. la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de abril.

¹⁴⁵⁸ Vid. en este sentido MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, en *Documentación Administrativa*, nº 230-231, abril-septiembre, 1992, pág. 229.

¹⁴⁵⁹ MORELL OCAÑA, L., “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración local”, en *Documentación Administrativa*, nº 230-231, abril-septiembre, 1992, pág. 98.

títulos competenciales expresamente reconocidos por la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas, debiendo examinar la proyección de cada uno de éstos títulos sobre el régimen local. El primer precepto constitucional que atribuye –de manera implícita– la potestad de coordinación a favor del Estado sería el artículo 149.1.18^a, que le atribuye en exclusiva la competencia para establecer las “*bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*”¹⁴⁶⁰. Por lo que respecta a las materias específicas, la Constitución atribuye al Estado la competencia para coordinar en tres ámbitos concretos: la *actividad económica* (art. 149.1.13^a), la *investigación científica y técnica* (art. 149.1.15^a) y la *sanidad* (art. 149.1.16^a); además de la *coordinación de las Haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda Estatal* (art. 156.1). También la competencia estatal para regular las “*condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” (art. 149.1.1^a) conlleva una intervención que precisa cierta actividad –que no *competencia*– coordinadora, ya que se produce sobre áreas competenciales de las demás Entidades territoriales¹⁴⁶¹.

¹⁴⁶⁰ Este autor indica que “[...] *La STC 76/1983, de 5 de Agosto, señala que “dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas y, por ende, las Bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre estas”.* Como señala L. ORTEGA, el título competencial se refiere, ante todo, a la organización administrativa en su conjunto; y, dentro de ella, el Estado queda legitimado para incidir de modo que, tanto en lo que se refiere a estructura como a funcionamiento, el aparato administrativo quede dispuesto para que la exigencia de coordinación se haga efectiva. A ello también se refiere la STC 27/1987, de 27 de Febrero, que vincula la organización administrativa general a la exigencia de eficacia, figurada en el propio artículo 103.1 de la CE; y de ahí, la coordinación [...]”. Ídem, pág. 98.

¹⁴⁶¹ Para el profesor MORELL OCAÑA, en primer lugar, la competencia de coordinación que ostenta el Estado tanto sobre las Comunidades Autónomas como sobre los Entes locales no incluye en ningún caso contenidos materiales, limitándose el Estado a establecer los “límites” y “condicionamientos” respecto del ejercicio de sus competencias por parte de las demás Entidades territoriales, “[...] *de modo que se produjere el resultado a que apunta la coordinación*”. En segundo lugar, la competencia de coordinación podría llegar a incidir en el contenido de las competencias coordinadas, desembocando en una cierta “*facultad de dirección*” –por parte del Estado– de la actividad a cargo de las demás Administraciones territoriales –Comunidades Autónomas y Entes locales–. Advierte este autor de que “[...] *Hay que entender que el título competencial de coordinación, en este caso a cargo del Estado, puede tener solamente por objeto la concreción y establecimiento de alguna de las consecuencias jurídicas a que luego se hace mención; es decir, puede llegar al establecimiento de limitaciones o prohibiciones, o deberes jurídicos, pero siempre en el sentido y con los límites inherentes a la finalidad coordinadora [...]*”. MORELL OCAÑA, L., “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas...*Op.cit.*, pág. 99.

En este sentido, señala el profesor PAREJO ALFONSO¹⁴⁶², que la estructura y lógica del Estado en relación a la ordenación territorial recogida en la Constitución está determinada, básicamente, por dos *factores*. El primero de ellos sería la distribución del poder constituido, es decir, la distribución de las competencias entre las distintas instancias territoriales. El segundo sería la organización y funcionamiento de cada uno de los subsistemas que tales instancias territoriales conforman, debido precisamente a su condición de elementos de un sistema global. Pues bien, como ha dejado claro la Jurisprudencia Constitucional¹⁴⁶³, la *colaboración*, la *articulación recíproca*, la *interacción positiva* y la *acción conjunta* operan con total independencia del reparto constitucional de competencias, sin afectar a éste en absoluto, sino que tal reparto territorial de competencias es *condición y presupuesto indispensable* para tales relaciones.

También las Comunidades Autónomas gozan de facultades de coordinación atribuidas por la Constitución. Su artículo 148.1.3^a recoge la competencia autonómica sobre “*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”. La *ordenación del territorio*¹⁴⁶⁴, al consistir en el diseño e imposición de un marco de desenvolvimiento para las demás actividades públicas –y privadas–, en el que constituye uno de sus factores decisivos el sistema de asentamientos, va a implicar necesariamente el establecimiento de una serie de criterios de coordinación de las

¹⁴⁶² PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y Medio Ambiente”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 146, enero-febrero, 1996, págs. 146 y 147.

¹⁴⁶³ Por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 80/1993, de 8 de marzo.

¹⁴⁶⁴ PEREZ MORENO reflexiona sobre este concepto a mediados de la década de los setenta: “[...] *En el urbanismo se ha ido, de lo menos, microubanismo, a lo más; y en la planificación del territorio, de lo más a lo menos; pero, ¿Qué es la ordenación del territorio? He aquí una expresión que ha nacido con los años cincuenta y que se ha consolidado en los años sesenta. Fue en el seminario de planificación regional de Tokio del año 1958, y principalmente en la Tercera Conferencia de Consejeros económicos de los Gobiernos de Estados miembros de la Comisión para Europa de la ONU, en el año 64, en Ginebra, cuando saltó al primer plano la idea de ordenación del territorio. Se trata [...] de la integración de la planificación física con el desarrollo económico a través de un método interdisciplinario en el que concurren arquitectos, administradores, antropólogos, economistas, estadísticos, geógrafos, ingenieros, sociólogos, demógrafos, artistas, urbanistas, juristas, etc. Es el integrar armoniosamente a escala regional la planificación física, social y económica para obtener el máximo bienestar para toda la sociedad [...]*”. PÉREZ MORENO, A., “Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 8, enero-marzo, 1976, pág. 51.

actividades futuras, tanto a nivel autonómico como de las Entidades locales, siempre respetuosos con la *autonomía municipal* garantizada por la Constitución¹⁴⁶⁵, entre las que figurará necesariamente la actividad turística (abarcando desde el ámbito regional como el específicamente local).

Este principio también se encuentra recogido, además de en la Constitución, en normas legales de carácter general e incluso en preceptos generales de leyes sectoriales, que lo aplican posteriormente a supuestos concretos. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *Reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, recoge este concepto en su artículo 5.1, referente a las “*conferencias sectoriales*”, indicando que “*A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración, podrá convocarse a los órganos de gobierno de las distintas Comunidades Autónomas en conferencia sectorial con el fin de intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos o resolverlos*”. Como en el caso anterior, esta facultad de coordinación posee una repercusión potencial en el ámbito turístico, a través del encuentro de los responsables autonómicos de esta materia en su Conferencia Sectorial específica.

También se hace referencia a este principio en la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de Bases del Régimen Local*¹⁴⁶⁶. Su artículo 55 señala que “*Para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativa, las Administraciones del Estado y de las*

¹⁴⁶⁵ MORELL OCAÑA, L., “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas...*Op.cit.*”, págs. 103 y 104.

¹⁴⁶⁶ Por lo que respecta al principio de coordinación interadministrativa en el ámbito local, debe tenerse siempre muy en cuenta que “*Las relaciones de coordinación, necesarias y normales entre dos Entes públicos con competencias concurrentes o compartidas, no constituyen la regla general en base a la que los mismos siguen sus relaciones. La Ley 7/1985 intenta constreñir las técnicas de cooperación porque es consciente de que la coordinación en cierto sentido supone una alteración competencial. Por eso afirma que procede la coordinación cuando esta finalidad no se ha conseguido con las técnicas de colaboración [técnicas relacionales y orgánicas de cooperación] [...]*”. FONTANA PUIG, A., “Las relaciones interadministrativas en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 235-236, julio-diciembre, 1987, págs. 666 y 667.

Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas [...]". Por su parte, el artículo 58 de esta norma recoge los *órganos de colaboración* de la Administración estatal o autonómica con las Entidades locales para asegurar la coordinación interadministrativa, previendo además la posibilidad de que "[...] *Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local [...]*". Por último, el artículo 59 prevé la posibilidad de que las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas atribuyan al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno autonómico, "[...] *la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias [...]*"¹⁴⁶⁷. Tal coordinación se instrumentalizará a través de "*planes sectoriales*" en los que se fijarán los objetivos y se determinarán las prioridades de acción pública en las materias correspondientes.

En todos estos casos el *punto de partida* para la facultad de coordinación viene establecido en el artículo 10.2 de la LRBRL. Indica este precepto que "*Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas*"¹⁴⁶⁸. En este caso

¹⁴⁶⁷ Advierte el número dos de este artículo que "*En todo caso, la Ley deberá precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas*".

¹⁴⁶⁸ En relación al concepto de *interés* referido a las Comunidades Autónomas, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ-ARANA considera que "*Las competencias constituyen el elemento central del Estado de las Autonomías. Es más, pienso que puede afirmarse, sin peligro alguno, que a través de las competencias adquiere expresión jurídica el interés comunitario como dato reconocido constitucionalmente. Es decir, este interés, en este caso comunitario, puede justificarse, o encuentra su explicación, en "una realidad metajurídica que la Constitución tiene en cuenta". Por tanto, la competencia, desde esta orientación, viene a ser el ámbito de ejercicio de los poderes de la Comunidad, el elemento definidor de los mismos*". FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ-ARANA, J., "La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: los Planes Insulares Canarios de Ordenación", en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109, julio-agosto-septiembre, 1988, pág. 90.

–y en todos de forma general– la exigencia de coordinación puede ser entendida como una *norma standard*¹⁴⁶⁹, que va a permitir a cualquier Entidad territorial valorar en cada situación concreta si la situación de conjunción de intereses puede ser resuelta de manera satisfactoria mediante la actuación separada de cada Ente territorial o mediante la cooperación; si será más conveniente que el Ente territorial superior asuma una posición coordinadora o, por el contrario, que asuma todas las competencias decisorias. En el caso de la LRBRL ésta va a añadir una especificación: procederá la coordinación salvo que los fines públicos a conseguir exijan el desapoderamiento de la competencia decisoria local¹⁴⁷⁰. En materia turística, como habrá ocasión de comprobar en las páginas subsiguientes, la Administración autonómica emprenderá la tarea de coordinar la política turística de las diferentes Entidades locales de su ámbito territorial a través de una planificación regional de esta actividad.

Para el profesor MORELL OCAÑA¹⁴⁷¹, en el caso de las Entidades territoriales, sus intereses peculiares o “*privativos*” no están lo suficientemente diferenciados de los intereses de las Entidades territoriales superiores, en los que se insertan y de los que forman parte. No es posible diferenciar netamente entre los intereses compartidos por todos ellos y los individuales de cada uno, dada la coincidencia o superposición de los Entes territoriales sobre un mismo territorio. En este caso, los distintos intereses se presentarían en una situación de “*paralelismo*” o “*complementariedad*”, ya que al perseguir sus propios intereses los diferentes Entes territoriales contribuyen al interés *común* o *superior*, y viceversa. Así, la satisfacción de los intereses de una Entidad territorial no pasa necesariamente por el sacrificio de los intereses de otra, sino que tales intereses son, entre sí, *homogéneos* o *complementarios*. En tal situación al Derecho le corresponde la protección de un determinado resultado, protección que se materializará a través de la evitación de la

¹⁴⁶⁹ MORELL OCAÑA, L., “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas...*Op.cit.*”, pág. 112.

¹⁴⁷⁰ *Ídem*, pág. 113.

¹⁴⁷¹ *Ídem*, págs. 113 a 116.

incidencia negativa que la actuación de uno de estos Entes pueda provocar en los demás; el ahorro de medios y energías; y la eliminación de los eventuales *obstáculos* o *distorsiones* provocados por las actuaciones individuales, en pos de la consecución del fin común. Esto es precisamente lo que se tratará de conseguir a través de la planificación de la actividad turística, entre otros mecanismos¹⁴⁷².

El artículo 10.2 LRBRL sería un buen ejemplo de esta filosofía¹⁴⁷³. Pero, en todo caso, es imprescindible que cada interés pueda ser satisfecho sin merma o menoscabo de los demás, y que cada Ente territorial pueda asumir la consecución de su propio interés por sí mismo. Esta sería la finalidad del artículo 10.3 LRBRL: “*las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades Locales*”. De esta circunstancia surgiría pues la exigencia de asumir cada sujeto una conducta *evitadora* del perjuicio de los intereses de los demás. Teniendo esto presente, la coordinación será necesaria cuando una pluralidad de Entes públicos sean portadores de títulos competenciales en situación de *conurrencia*, es decir, sobre un mismo objeto o realidad, “[...] *en cuanto al contenido de las competencias de cada uno, las finalidades perseguidas o los beneficiarios afectados por las diversas acciones públicas [...]*”¹⁴⁷⁴, tal y como ocurre en materia turística.

¹⁴⁷² Y es que –y esto es fundamental– las decisiones de los Poderes Públicos no se justifican o legitiman por la sola razón de que sean *competentes* y que tal competencia encuentre acomodo en el *interés* de la comunidad o colectividad que el poder correspondiente haya expresado institucionalmente. Las decisiones de los Poderes Públicos se justifican o legitiman por su conformidad con las reglas sustantivas del Ordenamiento Jurídico, encabezados por la Constitución; o lo que es igual, por operar con una correcta *ponderación* y *armonización* de los diferentes bienes jurídicos en presencia. PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y Medio Ambiente...*Op.cit.*, pág. 168.

¹⁴⁷³ En este precepto “*El legislador trata, pues, de dibujar un campo, lo más amplio posible, en el que pueden aplicarse las técnicas jurídicas de coordinación. Parece claro a este respecto que ese artículo, a efectos de su aplicación, tiene dos segmentos diferenciables; uno, primero, constitutivo del núcleo, cuando se dan intereses públicos que se presentan en situación de conurrencia o complementariedad; otro, más genérico, en el que el interés local trasciende la esfera que le es propia, presentando una incidencia en intereses públicos propios de otras Administraciones Públicas. En realidad, esta incidencia se presentará prácticamente siempre: la simple cohesión institucional lleva, casi en todos los casos, a la incidencia de unas actividades públicas sobre otras. Resulta, por ello, conveniente entender el precepto sobre la base de que la incidencia de la actividad local en la esfera ajena sea relevante [...]*”. MORELL OCAÑA, L., “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas...*Op.cit.*, pág. 114.

¹⁴⁷⁴ MORELL OCAÑA, L., “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas...*Op.cit.*, pág. 116.

Por lo que respecta a la legislación sectorial turística, son habituales las referencias a la coordinación interadministrativa y a los órganos con una finalidad específicamente coordinadora. Como ejemplo de tal afirmación estaría la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, sobre *Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía*, que prevé, entre las competencias de la Junta de Andalucía, la coordinación de las actividades de promoción del turismo que realicen las Entidades locales¹⁴⁷⁵. Señala, además, que “*En el ámbito de la comunidad autónoma, las relaciones entre los diversos entes públicos con competencias turísticas se ajustarán a los principios de coordinación, cooperación, colaboración y descentralización*” (artículo 5), creando a tal efecto un órgano específico, el *Consejo de Coordinación interministerial en materia de Turismo*¹⁴⁷⁶. Otro ejemplo de coordinación en materia turística se encuentra en la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de *Promoción y Ordenación del Turismo en la Comunidad Valenciana*, que considera este principio como una de las “*directrices generales*”¹⁴⁷⁷ de sus Administraciones Públicas, en referencia a los Municipios Turísticos¹⁴⁷⁸, junto con la *colaboración y la información mutua*. Además, la *Agencia Valenciana del Turismo* tiene por objeto, entre otros, “*La ejecución, coordinación e impulso de acciones de promoción y desarrollo del sector turístico [...]*”¹⁴⁷⁹. Por su parte, la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*, establece como una de las competencias de la Generalidad catalana la promoción y protección de la imagen de Cataluña como marca turística, así

¹⁴⁷⁵ Además, estos Entes territoriales deberán ejercer sus competencias en materia turística en todo caso “*Sin perjuicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa [...]*” (artículo 4.1 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, sobre *Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía*).

¹⁴⁷⁶ Este Consejo “[...] es el órgano de coordinación y consulta interna de la Administración de la Junta de Andalucía. 2. Dicho Consejo actuará bajo la presidencia del titular de la Consejería competente en materia turística y en el mismo estarán representadas, al menos, las distintas Consejerías cuyas materias tengan relación directa o indirecta con la actividad turística. Su composición y competencias se determinarán reglamentariamente” (artículo 11 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, sobre *Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía*).

¹⁴⁷⁷ Artículo 26 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de *Promoción y Ordenación del Turismo en la Comunidad Valenciana*.

¹⁴⁷⁸ Ya se vio *supra* como la cooperación y coordinación entre los Municipios Turísticos valencianos y la Administración autonómica se instrumentalizaría a través de convenios de colaboración interadministrativa. *Vid.* Artículo 30.Tres. b) de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de *Promoción y Ordenación del Turismo en la Comunidad Valenciana*.

¹⁴⁷⁹ Artículo 67.3.a) de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de *Promoción y Ordenación del Turismo en la Comunidad Valenciana*.

como la coordinación de las actividades públicas o privadas que guarden relación¹⁴⁸⁰; reservando para la Administración local, entre otras competencias, la función inspectora y la potestad sancionadora en materia turística, siempre en coordinación con la Administración de la Generalidad¹⁴⁸¹. A las comarcas catalanas se les reservará la coordinación de los municipios de su ámbito territorial, siempre que obtenga “[...] *la declaración de comarca de interés turístico o si más de uno de los municipios que la integran obtiene la de municipio turístico, en los términos establecidos por la legislación de régimen local*”¹⁴⁸². Uno de los principios de esta norma será la *coordinación interadministrativa* (artículo 74), indicando de forma explícita que “*Las administraciones turísticas han de ajustar sus interrelaciones a los principios de coordinación, colaboración, cooperación, información mutua y pleno respeto a los respectivos ámbitos competenciales. Con dicha finalidad, pueden utilizar todos los mecanismos establecidos por la legislación vigente y, en particular, establecer convenios y consorcios*”¹⁴⁸³. Estas tres normas son buenos ejemplos de la utilización de este mecanismo en la legislación turística y de forma específica en la regulación de la figura de los Municipios Turísticos¹⁴⁸⁴.

¹⁴⁸⁰ Artículo 67.1.c) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*, advirtiendo además en su número dos que “*Las atribuciones especificadas en el apartado 1 son ejercidas por el departamento competente en cada caso, bajo la dirección y la coordinación del Gobierno*”.

¹⁴⁸¹ Artículo 68.e) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*.

¹⁴⁸² Artículo 70.1.b) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*. A las provincias les dejará la “*La promoción de los recursos turísticos de su ámbito territorial, en coordinación con todos los entes locales concernidos*” (artículo 71.1.b), teniendo siempre en cuenta que “*A efectos de la adecuada coordinación entre las diputaciones provinciales y la Administración de la Generalidad, han de establecerse las fórmulas de participación recíproca que se consideren necesarias en las entidades y organismos especializados que dependen de las mismas*” (artículo 71.3).

¹⁴⁸³ Como es común a este tipo de normas –se comentó *supra*–, las relaciones entre los municipios declarados *Turísticos* y la Administración autonómica también se regirán por este principio. Así lo señala el artículo 20.4 de la Ley catalana: “*Los municipios turísticos pueden establecer convenios con la Administración de la Generalidad, las diputaciones y los consejos comarcales para determinar las formas de cooperación y de coordinación y las técnicas de descentralización de competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos y, si procede, para establecerlos*”.

¹⁴⁸⁴ Sin pretensión de exhaustividad se pueden citar otras normas autonómicas que hacen referencia a la coordinación interadministrativa en materia turística. Así, la Ley 7/2001, de 22 de junio, sobre *Normas Reguladoras del Turismo en el Principado de Asturias*, indica en su preámbulo que “[...] *La Ley parte de los principios de cooperación y coordinación, impulsándolos, no sólo entre las distintas administraciones implicadas en el turismo, especialmente entre el Principado de Asturias y las entidades locales, sino también efectuando una clara apuesta por la colaboración con los distintos agentes sociales y económicos que intervienen en el turismo, intentando, también, dar una respuesta clara a las necesidades de los usuarios, entre las que cabe reseñar la preocupación por la mejora de la accesibilidad y supresión de barreras concebida como factor de calidad [...]*”. La Ley 2/1997, de 20 de marzo, sobre *Normas Reguladoras del Turismo en Extremadura*, recoge como uno de sus principios y criterios de actuación

Para SÁNCHEZ MORÓN¹⁴⁸⁵ esta pluralidad de ejemplos demostraría cómo “[...] *nuestras leyes emplean muchas veces el término coordinación u otros afines con ese sentido principal, distinguiéndolo de una serie de manifestaciones concretas de muy variado tipo, que enmarca teleológicamente y que no son sino otros tantos desarrollos legales del principio. [...] Todo ello, claro está, allí donde no opera el principio más exigente de la jerarquía [...]*”¹⁴⁸⁶. El límite de la coordinación estaría, pues, en

administrativa la “*Coordinación y cooperación con el resto de las Administraciones Públicas para el ejercicio más eficaz de la acción pública*” (artículo 4.1), copia literal de lo recogido en el mismo artículo de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de *Ordenación del Turismo en el País Vasco*. Por su parte, la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de *Ordenación del Turismo de Castilla La Mancha*, atribuye a la Administración de esta Comunidad Autónoma la competencia para “*Adoptar las medidas adecuadas para la planificación, la ordenación, el fomento y la promoción de la oferta turística, bajo los principios de coordinación y colaboración con las desarrolladas por otras Administraciones y organismos en el ejercicio de sus competencias*” (artículo 3 b); y la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de *Ordenación del Turismo en Castilla y León*, motiva su propia aprobación en una serie de factores, entre los que estarían “[...] *la finalidad de atender más rigurosamente los principios de eficacia y coordinación en la actuación de las administraciones públicas [...]*” (*Exposición de Motivos I*).

¹⁴⁸⁵ SANCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, en *Documentación Administrativa*, nº 230-231, abril-septiembre, 1992, pág. 20.

¹⁴⁸⁶ En este sentido, El Tribunal Constitucional admite, en principio, cualquier medida que resulte adecuada, incluyendo las medidas de coordinación *a posteriori* (autorizaciones o aprobaciones), e incluso las medidas de coordinación “*preventivas*” u *homogeneizadoras*, que establezcan *ex ante* los sistemas de relación entre Administraciones públicas. Como ejemplo de estas últimas estaría la creación de órganos mixtos o la fijación de normas *básicas* y comunes a los distintos planes o intervenciones autonómicas, como ocurre en el artículo 149.1.13^o CE, en cuyo ámbito el Tribunal Constitucional ha llegado a admitir la posibilidad de que se aprueben “*directrices de coordinación*”, siempre y cuando no impliquen un control jerárquico o cuasijerárquico incompatible con la autonomía de las Entidades coordinadas, ni se traduzcan en órdenes concretas que prefiguren de forma exhaustiva la actuación del Ente coordinado, que en el caso de este estudio serían los municipios (*Vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero). También se pueden clasificar las técnicas de coordinación atendiendo no al momento en que ésta se produce, sino a la *naturaleza* de la técnica en cuestión. Siguiendo esta segunda posibilidad, existirían instrumentos de coordinación de carácter “*normativo*”, que consisten en la aprobación de normas jurídicas con finalidad coordinadora; o de carácter “*ejecutivo*”, consistentes en la toma de decisiones de coordinación para supuestos concretos, generalmente a través de resoluciones administrativas. Mientras que las técnicas *normativas* generalmente son *a priori* o *preventivas* –aunque no necesariamente siempre sea así–, las técnicas *ejecutivas* lo son –normalmente– *a posteriori*. Dentro del primer grupo de técnicas de coordinación –*normativas*– está la fijación de *normas básicas y comunes* de obligado cumplimiento para los sujetos coordinados. Este tipo de instrumento de coordinación se contiene generalmente en las diferentes leyes sectoriales que existen en el ordenamiento jurídico (urbanismo, aguas, costas, carreteras...*etc*). Su diferenciación con respecto a las “*bases*” o “*normas básicas*” es difícil ya que el establecimiento de tales *bases* cumple una función coordinadora. Otros supuestos de coordinación normativa serían las “*leyes de armonización*” del artículo 150.3 CE, los planes generales o sectoriales que tengan carácter normativo y las “*instrucciones*” o “*circulares*”. Estos dos últimos instrumentos, a pesar de tener su origen en las relaciones de jerarquía, pueden ser utilizados como instrumentos de coordinación, sobre todo en el ámbito de las relaciones Comunidad Autónoma-Corporaciones locales. Aunque se podría cuestionar su aplicación al ámbito de las competencias propias o privativas de los sujetos coordinados, parece oportuna su utilización en relación con las competencias delegadas o la *encomienda de gestión*, donde las diferencias entre jerarquía y coordinación aparecen bastante difuminadas. Por lo que se refiere a las técnicas de coordinación *ejecutivas*, entre las técnicas *preventivas* o *a priori* se pueden citar los órganos de coordinación (o *mixtos*), a los que ya se ha hecho referencia. Para que estos órganos puedan ser considerados instrumentos de coordinación es

imprescindible que posean capacidad decisoria, ya que de lo contrario se tratará de simples órganos de *colaboración* o *cooperación*. Otra técnica de coordinación ejecutiva de carácter preventivo son los *procedimientos conjuntos* o coordinación de carácter *procedimental*¹⁴⁸⁶, mediante las cuales las Administraciones públicas u órganos afectados intervendrán en procedimientos administrativos instituidos o resueltos por otras Administraciones u órganos *superiores*. Tal intervención se instrumentalizará a través de la emisión de informes, la formulación de alegaciones u observaciones, o de cualquier otro modo. Esta modalidad de coordinación se ha utilizado tradicionalmente en el ámbito de la elaboración de planes y programas, como un elemento de contrapeso a la potestad planificadora o coordinadora de las Administraciones superiores. Un ejemplo típico sería la planificación urbanística, cuya elaboración y aprobación inicial corresponde a los municipios, pero la aprobación definitiva está en manos de las Comunidades Autónomas, que coordinan la ordenación urbanística dentro de su ámbito espacial. Dicha técnica está prevista con carácter general en el artículo 58.2 LRBR: “*Tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas. En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados*”. Pero este precepto únicamente establece un supuesto de *colaboración*, no de coordinación, ya que se limita a garantizar la participación de las Administraciones afectadas por el planeamiento en su procedimiento de elaboración, pero no otorga poder de decisión a ninguna de ellas. Para MENÉNDEZ REXACH no bastaría con la participación del órgano superior relativo por la vía de la audiencia, informe o consulta, sino que será necesario en todo caso el órgano superior condicione la decisión del inferior, “[...] *de modo que la concurrencia de competencias se articule materialmente como una “codecisión”, aunque formalmente la aprobación corresponde a la entidad inferior [...]*”. Un mecanismo que cumple este presupuesto sería la conocida técnica del “*informe vinculante*”. Este autor identifica dos modalidades de la coordinación *procedimental*: con decisión final de la Entidad superior/coordinadora y participación de las inferiores/coordinadas (audiencia, informes preceptivos pero no vinculantes, órganos mixtos); o con decisión de la Entidad inferior, pero condicionada por la *intervención decisiva* de la superior (a través – normalmente – de un informe vinculante). En la normativa autonómica ordenadora del turismo se pueden encontrar varios ejemplos de esta técnica. Así, por ejemplo, la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de *Normas reguladoras del Turismo en Andalucía*, prevé expresamente como una competencia de las Entidades locales “*La participación en la formulación de los instrumentos de planificación del sistema turístico*” (art. 4.1 f)). Esta previsión genérica se concreta además en el artículo 15 de esta Ley, que recoge la figura del “*Plan General de Turismo*”, el cual ordenará los recursos turísticos de esta Comunidad Autónoma, determinando las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción; definiendo el modelo y la estrategia de desarrollo turístico, así como el fomento de los recursos turísticos de Andalucía (art. 15.1). Este Plan podrá establecer “*Zonas de Preferente Actuación Turística*”, “*Programas de Recualificación de Destinos*” y “*Programas de Turismos Específicos*” (art. 15.2). Pues bien, en los tres casos se prevé la participación de las Administraciones afectadas por tales instrumentos de planificación, ya sean Administraciones territoriales o representantes del sector privado (*Vid.* los arts. 16.5, 17.2 y 18.1 de la Ley andaluza). Otro ejemplo se encuentra en la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*, que en su artículo 15.2 –referente a la redacción y aprobación del “*Plan de Turismo de Cataluña*” – obliga a que, tras su aprobación, se abra un periodo de consultas institucionales, durante el cual “[...] *se han de solicitar informes a los departamentos de la Administración de la Generalidad que resulten afectados, al resto de administraciones y organismos públicos competentes, en especial las administraciones locales competentes en materia de turismo, y a los sectores afectados, en las condiciones y con los requisitos que se establezcan por reglamento*”. Otras técnicas de coordinación ejecutiva *preventiva/a priori* serían la “*imposición de deberes o cargas*” de carácter general o específica por razón de la materia¹⁴⁸⁶, como pautas de comportamiento que eviten conflictos y propicien el funcionamiento armónico del sistema (como, por ejemplo, la obligación de que el planeamiento urbanístico respete las previsiones de los instrumentos de ordenación del territorio o de protección del medio ambiente); así como el establecimiento de cualesquiera medios o sistemas de relación que permitan una actuación uniforme. Por otro lado, un mecanismo de coordinación ejecutiva *a posteriori* sería la autorización o aprobación por la Entidad superior, que puede confundirse con los procedimientos conjuntos o *coordinación procedimental* –cuando la aprobación definitiva corresponde a la entidad superior–, pero que se convierte en una técnica autónoma cuando la autorización del Ente coordinador recae sobre una previa autorización otorgada por la Administración coordinada, cuya eficacia se encuentra condicionada por la segunda aprobación. Como ejemplo de esta técnica estaría la autorización previa por parte del órgano ambiental autonómico para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o licencias mientras se tramita el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) de un espacio protegido (Ley vasca

el “*principio de jerarquía*”, que se considera preferente, y que se encuentra recogido junto con el primero en el artículo 103.1 CE¹⁴⁸⁷. Para MORELL OCAÑA, a pesar de que tradicionalmente la justificación de la potestad de coordinación se ha apoyado en la pretendida *superioridad* de unas Entidades territoriales sobre otras (del Estado y las Comunidades Autónomas sobre las Entidades locales), enmarcando esta potestad entre las *funciones de dirección*; un análisis sistemático de la LRBRL impediría tal argumentación. En primer lugar por la existencia de un ámbito de *autonomía local* constitucionalmente garantizado, además de por el hecho de que la defensa del interés de la entidad superior se instrumenta en la propia Ley a través de su legitimación para recurrir ante el juez contencioso (arts. 65 y 66 LRBRL). Por esto “[...] *La potestad de coordinación no debe [...] entenderse como un resorte generalizado de actuación y defensa del interés superior; al menos mientras se entienda que coordinar es, como mínimo, condicionar la autonomía y la voluntad de la colectividad territorial inferior [...]*”¹⁴⁸⁸. Este autor propone volver a rescatar la distinción entre atribución de potestades administrativas *explícita* e *implícita*. Un ejemplo de la primera modalidad de atribución de competencias ya se ha visto en el

5/1989, de *Protección y Ordenación de la Reserva de Urdabai*). Otras técnicas de cooperación ejecutiva *a posteriori* son la suspensión de actos y acuerdos de los sujetos coordinados, con las limitaciones inherentes a esta facultad; o incluso la *subrogación*, como mecanismo extremo de coordinación utilizado, por ejemplo, ante el incumplimiento del deber de adaptar el planeamiento urbanístico a los instrumentos de ordenación territorial o medioambiental en los plazos señalados al efecto. MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, en *Documentación Administrativa*, nº 230-231, abril-septiembre, 1992, págs. 229 y ss; SANCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa...*Op.cit.*, pág. 24.

¹⁴⁸⁷ Este autor lo considera como “[...] *el otro gran principio relacional sancionado por el artículo 103.1 de la Constitución, principio que integra también técnicas de coordinación (interorgánica) como facultades del superior jerárquico, pero que las supera y desborda con mucho, según acaba de decirse [...]*”. Además, como tal principio jurídico desempeñará las funciones de cualquier otro: “[...] *función informadora del ordenamiento, de modo que mandata (sic) al legislador (y al titular de la potestad reglamentaria) a establecer cauces (efectivos) de coordinación entre las Administraciones públicas y en el seno de cada una de ellas; una función interpretativa, que obliga a aplicar las normas jurídicas que rigen la organización y la actuación administrativa en un sentido favorable a la realización de la finalidad pretendida; y, en último término, una función supletoria de vacíos normativos y resolutoria de antinomias (de difícil plasmación en este supuesto) [...]*”. SANCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa...*Op.cit.*, págs. 20 y 21.

¹⁴⁸⁸ Este autor pone como ejemplo los *Planes Provinciales de Cooperación*, en los que “[...] *la Diputación coordina inversiones diferentes procedentes de las demás Entidades territoriales superiores e inferiores. Es decir, la propia Ley es deudora de un necesario ensanchamiento del campo de percepción de la exigencia jurídica de coordinación. El poder, como el deber, de llevarla a cabo no queda siempre y en todo caso vinculado a la posición de superioridad de unas entidades en relación con otras*”. MORELL OCAÑA, L., “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas...*Op.cit.*, págs. 110 y 111.

artículo 59 LRBRL, al permitir a las diferentes leyes sectoriales, que atribuyen competencias a las Entidades locales, instrumentar competencias de coordinación a favor del Estado o de la Comunidad Autónoma. En cuanto a la segunda modalidad de atribución de competencias –*atribución implícita*–, la facultad de coordinación puede tanto deducirse del contenido de un título competencial, como de la apreciación de la existencia de un *vacío* en el contenido de tal título que imposibilita –o hace muy difícil– el logro de la finalidad pública perseguida, por lo que parece conveniente procurarle un *añadido*. Esta interpretación implicaría la prevalencia de unos títulos competenciales frente a otros, es decir, una gradación entre las diferentes materias y funciones de los distintos Entes territoriales, desconociendo por tanto el criterio tradicional de *superioridad* o *inferioridad* que guarden entre sí los diferentes Entes territoriales¹⁴⁸⁹. Sin embargo, la dificultad aumentará en aquellos casos en los que el legislador no declare de forma expresa la prevalencia de una materia sobre otra. En todo caso “[...] *la entidad titular de una competencia determinada, referida a esas materias que pueden llegar a tener una prevalencia sobre otras, cualquiera que sea el escalón en que quede situada, tiene un título predominante. Y ese predominio conlleva el ejercicio de una más o menos amplia tarea coordinadora, en relación con otras materias o sectores*”¹⁴⁹⁰. Así ocurre, por ejemplo, en el juego entre las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y turismo, como se verá a continuación.

Dentro del concepto genérico de coordinación se pueden encontrar varias *subespecies*: la denominada coordinación *strictu sensu* y la *colaboración* o *cooperación*¹⁴⁹¹. La coordinación

¹⁴⁸⁹ MORELL OCAÑA señala que “*el problema no es de jerarquización de voluntades, sino de bienes o intereses públicos*”, y pone como ejemplo el urbanismo “[...] *Así ocurre con la actividad urbanística, cuyas determinaciones son establecidas por el Municipio (más las que imponga la Comunidad Autónoma en salvaguarda de los intereses propios) y vinculan a todas las Administraciones Públicas, cualquiera que sea su rango o nivel. El Plan General de Ordenación Urbana es, por ello, un instrumento que conlleva una consecuencia de coordinación de actividades públicas –además de las privadas–, cualquiera que sea la entidad que las realice. Es pues, el Municipio el que las coordina, en aras del interés de la ciudad [...]*”. MORELL OCAÑA, L., “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas...*Op.cit.*, págs. 111 y 112.

¹⁴⁹⁰ *Ídem*, pág. 112.

¹⁴⁹¹ SANCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa...*Op.cit.*, págs. 21 y ss.

strictu sensu sería la potestad atribuida a un Ente u órgano público, llamado “*coordinador*”, para asegurar la acción coherente de otros –los “*coordinados*”– o de estos otros con aquél. Esta modalidad de coordinación interadministrativa implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias de los coordinados, por lo que necesariamente debe venir amparada por la pertinente atribución competencial¹⁴⁹². Como ejemplos de coordinación *strictu sensu* pueden citarse los casos de “*coordinación general*” de la planificación económica, de la investigación científica y técnica, o de la sanidad recogidas en la Constitución Española a favor del Estado¹⁴⁹³. Esta potestad conlleva por lo tanto un cierto *poder de dirección*, como consecuencia de la posición de “superioridad” –con los matices apuntados– en la que se encuentra el que coordina con respecto al coordinado o coordinados. Esto hace que, cuando se trate de coordinación *strictu sensu*, la solución podrá venir impuesta de manera obligatoria por el sujeto coordinador¹⁴⁹⁴.

Pero la potestad de coordinación *strictu sensu* no es ilimitada. El primero de sus límites estaría en la obligatoriedad –ya señalada– de que ésta debe estar atribuida expresamente mediante norma jurídica, con el rango necesario como para delimitar las competencias y regular las relaciones entre los órganos coordinadores y coordinados. En el caso de las competencias de coordinación del Estado sobre las Comunidades Autónomas, las únicas normas que pueden atribuir tal potestad serían la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas de Transferencia y Delegación de competencias. Sin embargo,

¹⁴⁹² Por esta razón, la coordinación únicamente será admisible en los supuestos expresamente previstos en la Ley, mientras que la cooperación es admisible en cualquier caso –esté prevista o no–, en virtud del principio de colaboración. FERNÁNDEZ MONTALVO, R., *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Universidad Carlos III de Madrid/Diputación de Barcelona/Marcial Pons, 2000, pág. 27.

¹⁴⁹³ Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

¹⁴⁹⁴ Por esta misma razón SÁNCHEZ MORÓN considera necesario desterrar la idea de que en el Ordenamiento Jurídico español, “*al menos entre entes o niveles de gobierno y administración dotados de autonomía política*”, no es posible la coordinación sino como el resultado del acuerdo y la negociación. Cuando se trate de coordinación en sentido estricto la solución podrá venir impuesta de manera obligatoria por el sujeto coordinador, aunque “*Ello no obsta, sin embargo, a la conveniencia de consensuar o, cuando menos, debatir previamente con los coordinados las medidas a adoptar, tanto para ponderar mejor los distintos intereses públicos en presencia [...] como para reforzar eventualmente la eficacia de esas medidas*”. SANCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa...*Op.cit*, pág. 22.

aunque estas sean las únicas normas que pueden conferir la potestad coordinadora, otras normas de inferior rango podrán asimismo concretar las *técnicas* de ejercicio de tales competencias. En cuanto a las facultades de coordinación de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas sobre las Entidades locales, la garantía institucional de su autonomía exige que estén atribuidas por una norma con rango legal, dado que su ejercicio va a implicar un límite para sus competencias¹⁴⁹⁵. Por el contrario, en el caso de coordinación de unos órganos sobre otros pertenecientes a una misma Administración pública, ésta podrá atribuirse mediante reglamento de acuerdo con la norma legal correspondiente¹⁴⁹⁶. Por todo esto, concluye SÁNCHEZ MORÓN que *“En cualquier caso, la coordinación, a diferencia de la jerarquía, no es incompatible con la autonomía, sino un simple límite al ejercicio de ésta”*¹⁴⁹⁷.

De todos modos, aunque el ejercicio de la facultad de coordinación implique *per se* una limitación de la libertad de decisión de las Administraciones coordinadas, en el caso de Administraciones públicas que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses propios –en este caso las Entidades

¹⁴⁹⁵ Ya que, como advierte el artículo 7 LRBRL: *“Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley.”*

¹⁴⁹⁶ Así se desprende del artículo 103.2 CE: *“Los órganos de la Administración del estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley”*.

¹⁴⁹⁷ *“Quiere ello decir, por una parte, que la potestad de coordinación presupone, según se ha dicho, que el coordinado mantiene la titularidad y el ejercicio de sus competencias [...] aunque sea con sujeción a ese límite. Por otra parte, la coordinación no implica que el ente u órgano coordinante pueda sustituir sin más la voluntad del coordinado, como si fuera su inferior jerárquico. Tampoco revisar sus actos por razones de oportunidad o de legalidad. Coordinación no equivale nunca a control. Ocurre, sin embargo, que algunas técnicas excepcionales de coordinación pueden asemejarse a medidas codecisorias o de control, preventivo o sucesivo –ciertas aprobaciones y homologaciones [...]-, y tienen su misma estructura jurídica. Ahora bien, en tales supuestos, la legitimidad y el alcance de las medidas de coordinación vienen determinados por su fin específico, que no puede ser otro que el de perseguir la cohesión o coherencia de la acción administrativa en su conjunto, tal y como ya se ha expuesto. Cualquier decisión pretendidamente coordinadora que desborde esa finalidad no puede, en realidad, considerarse como tal. Por eso, entre otros aspectos, es necesario siempre verificar que se dan los presupuestos jurídicos de la coordinación, es decir, que existen actividades de la competencia de varias Administraciones o varios órganos que deben ser coordinados. Esto solo sucede, en términos generales, [...] cuando las actividades o los servicios a coordinar “trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de [otras] Administraciones, o sean concurrentes o complementarios de los de éstas”. En otras palabras, solo cabe adoptar medidas de coordinación allí donde existe una interdependencia cierta y relevante de las acciones a coordinar [...]”*. SANCHEZ MORÓN, M., *“La coordinación administrativa...Op.cit, págs. 23 y 24.*

locales—, la coordinación no puede llegar a tal punto que impida cualquier acción independiente en el ámbito de la competencia coordinada, ya que colocaría a tales Administraciones en una situación jerárquica o “*cuasijerárquica*”. Por esta razón el Tribunal Constitucional¹⁴⁹⁸ ha declarado que las técnicas de coordinación deben siempre respetar un *margen de libre decisión* o *discrecionalidad* a favor de las Administraciones coordinadas, sin la cual no podría existir verdadera autonomía. Pero, además, a este límite debe sumarse el derivado del “*principio de proporcionalidad*”, de modo que las limitaciones inherentes al ejercicio de la facultad de coordinación solamente estarán justificadas “[...] *en la medida en que lo requiera el fin de cohesión o coherencia administrativa que los justifica*”¹⁴⁹⁹. En materia turística, estos límites vincularán a la normativa turística de ámbito supralegal, que en todo caso deberá dejar cierto margen de actuación en esta materia a los Entes locales, respetando así la autonomía local legalmente garantizada.

De forma resumida, se podría concluir señalando que la coordinación tiene las siguientes características esenciales, todas ellas extraídas de la Jurisprudencia constitucional¹⁵⁰⁰:

a) El ejercicio de medidas de coordinación exige la concurrencia de un título competencial concreto. Por el contrario, la colaboración es un principio que forma parte de la esencia del sistema de organización territorial y no necesita fundarse en precepto alguno (Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo);

b) La coordinación constituye un *límite* al ejercicio de las competencias de los Entes coordinados —aunque dejando siempre cierto margen de decisión a los Entes coordinados—. La cooperación o colaboración nunca puede ser utilizada para limitar el ejercicio de las competencias propias de los Entes coordinados;

¹⁴⁹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero.

¹⁴⁹⁹ *Ídem*, pág. 24. *Vid.* La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

¹⁵⁰⁰ FERNÁNDEZ MONTALVO, R., *Relaciones interadministrativas...Op.cit.*, pág. 26.

c) Para cumplir con la competencia de coordinación resulta admisible la adopción de todas aquellas medidas *necesarias* y *suficientes* para lograr tal objetivo. Por el contrario, la cooperación y la colaboración no admiten en ningún caso la adopción de medidas coercitivas, ya que tienen como fundamento la voluntariedad de las partes.

Como se ha dejado entrever en páginas anteriores, en la “*cooperación*” o “*colaboración*”¹⁵⁰¹, a diferencia de lo que ocurre con la *coordinación*, se presupone una relación de *igualdad* de los diferentes órganos o Administraciones públicas entre los que se entabla este tipo de relación¹⁵⁰². En este caso ninguna de las partes se encuentra subordinada a la otra u otras¹⁵⁰³. No significa esto que la *cooperación* o *colaboración* únicamente tenga lugar entre Administraciones u órganos que se encuentran en el mismo nivel o instancia, sino que entre éstos no jugará el *principio de*

¹⁵⁰¹ Sobre los conceptos jurídicos de cooperación/colaboración administrativa *vid.*, entre otros, RIVERO YSERN, J. L., “La cooperación interadministrativa local”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 2, 1, 2003, págs. 61 a 82; y “Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 228, 1995, págs. 661 a 676; GASCÓN HERNÁNDEZ, J., “Cooperación y administración”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 17, 1955, págs. 139 a 178; DE MARCOS, A., “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Documentación Administrativa*, nº 240, 1994, págs. 265 a 354; en la misma publicación BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., “Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre colaboración interadministrativa”, págs. 257 a 264; MORELL OCAÑA, L., “Una teoría de la cooperación”, págs. 51 a 70; y MENÉNDEZ REXACH, A., “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, págs. 11 a 50; TAJADURA TEJADA, J., “El principio de cooperación en el Estado autonómico”, en la *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 46, 1996, págs. 177 a 237; CARBALLEIRA RIVERA, M^a T., “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 257, 1993, págs. 45 a 76; RUIZ-RICO RUIZ, G. J. y RUIZ RUIZ, J. J., “La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: la problemática constitucional del título primero de la Ley 30/1992”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 266, 1995, págs. 387 a 420; RODRÍGUEZ ARANA, J., “Modelo territorial y principio de cooperación”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 300-301, 2006, págs. 139 a 164; en la misma publicación, VILALTA REIXACH, M., “Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de los Entes locales”, págs. 299 a 330; o BENZO SAINZ, I., “La cooperación Estado-Comunidades Autónomas: fórmulas institucionales”, en *La Administración pública de las Comunidades Autónomas*, BASSOLS COMA, M. (*Coord.*) et al, INAP, 2004, págs. 39 a 65.

¹⁵⁰² *Vid.* por ejemplo el artículo 57 LRBRLL.

¹⁵⁰³ Precisamente debido a este principio de igualdad entre las partes que debe presidir las relaciones interadministrativas de cooperación, no será admisible que el cumplimiento de los convenios entre Administraciones públicas quede al arbitrio de una de las partes suscribientes (*Cfr.* art. 1256 Cc), debiendo tenerse por no puestas aquellas cláusulas exorbitantes que hagan posible su modificación, interpretación o resolución unilateral. Por esta razón, la parte que, en caso de conflicto, pretenda mantener una determinada posición, deberá solicitar el consentimiento a las demás partes y si no accedieren, y una vez agotada la vía administrativa, acudir a la vía contencioso-administrativa. LLISSET BORRELL, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas...Op.cit.*, pág. 70. *Vid.* sobre esta cuestión la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1987.

jerarquía. Por todo esto, para SÁNCHEZ MORÓN¹⁵⁰⁴ la cooperación se encuentra indefectiblemente vinculada a la *voluntariedad*, lo que implicará un inicial plano de igualdad de las partes cooperantes¹⁵⁰⁵. Sin embargo, habrá momentos en los que la cooperación carezca de esta nota de voluntariedad por venir impuesta por una norma jurídica de obligado cumplimiento¹⁵⁰⁶. Para este autor “[...] *Lo que diferencia las técnicas de cooperación o colaboración de las de coordinación strictu sensu no es tanto la voluntariedad como el dato de que a través de aquéllas no se limita, ni se condiciona ni se merma en modo alguno la capacidad decisoria de las partes que cooperan, tanto si asumen voluntariamente colaborar con otras (por definición), como si están obligadas a realizar ciertas actividades de información o asistencia, que en nada recortan sus propias competencias [...]*”. Por ello, “[...] *la cooperación no es, pues, una potestad, ni implica poder directivo alguno, ni supone una relación de supremacía y subordinación*”¹⁵⁰⁷. Precisamente por esta razón, advierte el Tribunal Constitucional¹⁵⁰⁸ que –a diferencia de lo que ocurre con la coordinación *strictu sensu*– la cooperación es un deber general de todas las Administraciones públicas para con las demás, inherente al modelo del Estado de

¹⁵⁰⁴ SANCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa...*Op.cit.*, pág. 24.

¹⁵⁰⁵ CARBALLEIRA RIVERA, M^a T., “La cooperación interadministrativa en la LRBRL”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 257, enero-marzo, 1993, pág. 56. En relación a la voluntariedad de las relaciones de cooperación advierte esta autora que “*Ha de notarse, [...] que esa voluntariedad que se presume de la cooperación, lo es en cuanto que por ella se constituye una relación bilateral libremente acordada entre dos o más entes autónomos. Más concretamente, la voluntariedad se entiende referida a la libertad de los entes de para realizar acuerdos de cooperación, de tal manera que su presencia es requisito sine qua non para cualquier base negociadora cooperativa. La precisión es básica para no confundir esa idea de voluntariedad con la libre voluntad de cooperar con otras Administraciones, ya que, en este caso, partimos de un acto material derivado de una competencia o función y, en aquél, de un acto paccionado de base negociadora y, por tanto, bilateral.*”.

¹⁵⁰⁶ Como advierte GIMÉNEZ I CORRONS, existen convenios “*legales*”, en los que la voluntariedad de las partes jugará en el momento de negociar y adquirir los diferentes compromisos, pero no en relación a la decisión de concluir o no un convenio, ya que este extremo viene exigido por la norma. Un ejemplo de tales convenios *forzosos* puede encontrarse en la *Disposición Adicional Decimoséptima* de la LOGSE. GIMÉNEZ I CORRONS, E., *Los controles administrativos sobre los entes locales*, Marcial Pons, 2001, pág. 63. En el mismo sentido, ALONSO MÁZ advierte que el último inciso del artículo 57 LRBRL, que obliga a informar de los acuerdos de cooperación formalizados a las demás Administraciones interesadas, no sería un ejemplo de cooperación voluntaria, sino un *deber de colaboración interadministrativa*. ALONSO MÁZ, M^a J., “Las relaciones interadministrativas...*Op.cit.*, pág. 1134.

¹⁵⁰⁷ SANCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa...*Op.cit.*, pág. 24.

¹⁵⁰⁸ Sentencias del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo y 76/1983, de 5 de agosto, entre muchas otras.

las Autonomías y que no necesita justificarse en preceptos constitucionales o títulos competenciales concretos¹⁵⁰⁹.

La cooperación puede abordarse desde una triple dimensión: como *principio básico*, como *técnica de relación voluntaria* entre dos o más entes, y como *competencia o función*¹⁵¹⁰. Como “principio básico” de actuación, deducido de la propia estructura territorial del Estado, la cooperación sería un mecanismo más para lograr la interrelación entre los diferentes Entes territoriales existentes, con el objetivo de lograr la unidad del sistema, evitando así la disgregación de los sistemas plurales, y siempre en base al principio de *lealtad institucional o recíproca* y al criterio de igualdad y equilibrio consensual. El principio de *lealtad institucional o recíproca* impide que, a pesar de que en esta materia no se aplique el principio de libre concurrencia, una Administración pública no pueda concluir acuerdos con unas Administraciones y no con otras que se encuentren en la misma situación (por ejemplo, concluir convenios de colaboración únicamente con aquellos Municipios Turísticos gobernados por el mismo partido político, o negarse a entablar negociaciones con aquellas Administraciones que hayan impugnado determinada norma o acto administrativo). En tales casos la Jurisprudencia opta por obligar a que todas las Administraciones públicas en situación semejante reciban el mismo trato en materia convencional, anulando las eventuales decisiones de no iniciar negociaciones en tales casos (*vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 1989). Este principio supondrá asimismo un límite a la discrecionalidad de las partes a la hora de fijar el contenido de los convenios, que en ningún caso podrán suponer la desatención de los principios de *cooperación, lealtad institucional e igualdad*¹⁵¹¹.

¹⁵⁰⁹ SANCHEZ NORÓN extiende esta doctrina a las relaciones de las diferentes unidades administrativas dentro de cada Administración pública. SANCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa...*Op.cit.*, pág. 25.

¹⁵¹⁰ CARBALLEIRA RIVERA, M^a T., “La cooperación interadministrativa...*Op.cit.*, págs. 49 y ss.

¹⁵¹¹ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Montecorvo, 2002, pág. 233 y ss; MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP), 2000, págs. 255 y ss.

La cooperación como “técnica de relación voluntaria” entre dos o más entes se orienta a la flexibilización y prevención de disfunciones generadas por el sistema constitucional de distribución competencias, respetando en todo caso la titularidad de tales competencias, y generando actuaciones conjuntas de base negociada, es decir, voluntarias y en base a la igualdad de las partes cooperantes (acuerdos y convenios, consorcios, mancomunidades...etc). Por último, la cooperación como “función o competencia” tiene, como su propio nombre indica, su base en una atribución competencial del que goza un determinado Ente territorial frente a los demás, materializándose en un conjunto de actuaciones dirigidas a crear un campo de ayuda y asistencia interordinamental. Tales actuaciones podrán consistir tanto en una *actuación material concreta* como a través de la creación de *órganos mixtos de colaboración*. Ejemplos de supuestos en los que el Ordenamiento Jurídico atribuye a una Administración pública este tipo de funciones para que las ejerza en beneficio de las demás serían, entre otras, las competencias de determinados Entes públicos para crear órganos de cooperación, las competencias propias de la provincia para cooperar económica, jurídica y administrativamente con los Entes locales inferiores¹⁵¹²; o la competencia de las Comunidades Autónomas y del Estado para cooperar en el mismo sentido con las diferentes Entidades locales.

La legislación positiva habría concretado el contenido del principio de cooperación interadministrativa desglosándolo en una serie de *manifestaciones características*: intercambio de la información que precisen las Administraciones públicas para el correcto cumplimiento de las actividades que realicen en el ejercicio de sus competencias (arts. 4.1 c) LRJAPAC, 2 de la *Ley del Proceso Autonómico* y 10.1, 55 c) y 56 LRBRL); prestación de asistencia financiera mediante créditos y subvenciones y de auxilio técnico a través de asesoramiento jurídico, redacción de estudios y proyectos...etc (arts. 4.1 d) LRJAPAC, 26.3, 36, 55 d) y 57 LRBRL y 30, 61, 61 y 63 TRRL); y actitud de respeto al

¹⁵¹² Los célebres *Planes Provinciales de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal* previstos en la LRBRL.

ejercicio de las competencias propias de otras Administraciones públicas, que se traducirá en el deber de ponderar –en el ejercicio de las competencias propias– los intereses públicos situados en el ámbito competencial de las demás Administraciones, y que se materializará en la consulta, deliberación y audiencia recíprocas (arts. 4.1 a) y 5 LRJAPAC, 55 a) y b) y 58 LRBRL y 4 de la *Ley del Proceso Autonómico*)¹⁵¹³.

Las técnicas de cooperación o colaboración interadministrativas suelen clasificarse en técnicas *relacionales* de cooperación y técnicas *orgánicas* de cooperación. Las primeras son aquéllas que persiguen la institucionalización de actuaciones conjuntas con el objetivo de prestar auxilio (económico, técnico, jurídico o administrativa) a otras Administraciones públicas que así lo requieran, o de racionalizar el ejercicio de las propias competencias sobre una misma materia, a través, en ambos casos, del acuerdo de voluntades de los Entes interesados. Estas técnicas poseen por lo tanto una base negocial, y será precisamente tal naturaleza contractual la que reclamará su absoluta voluntariedad y la igualdad de las partes cooperantes, que en ningún caso quedarán en una posición de inferioridad o dependencia jerárquica con respecto de las demás¹⁵¹⁴. Manifestaciones concretas de estas técnicas serían el intercambio de información entre Administraciones públicas, el asesoramiento técnico o administrativo (generalmente a través de la solicitud de informes), la asistencia técnica (mediante la elaboración de estudios y proyectos de ejecución de obras o la prestación de servicios públicos), la ayuda financiera (a través de subvenciones con la misma finalidad que en el caso anterior), los convenios interadministrativos de colaboración (con un contenido económico-financiero, técnico o administrativo), la creación de

¹⁵¹³ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, 1997, pág. 22.

¹⁵¹⁴ Como recuerda FERNÁNDEZ MONTALVO, “La voluntariedad es una característica esencial de [todas] las técnicas de cooperación que, a su vez, arrastra un inicial plano de igualdad entre las partes cooperantes. O, en términos concretos, comporta la constitución de una relación bilateral libremente acordada. Más concretamente, la voluntariedad se entiende referida a la libertad de los entes para realizar acuerdos de cooperación, de tal manera que su presencia es requisito imprescindible para cualquier base negocial cooperadora.”. FERNÁNDEZ MONTALVO, R., *Relaciones interadministrativas...* *Op.cit.*, pág. 27.

consorcios, mancomunidades o sociedades privadas, o la delegación de la ejecución material de competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas (o de cualquier otra Administración pública en general), así como la gestión *ordinaria* de competencias autonómicas por parte de las Diputaciones provinciales (art. 8 LRBRL)¹⁵¹⁵. Como habrá ocasión de comprobar en el capítulo siguiente, la colaboración interadministrativa en materia de Municipios Turísticos se instrumenta a través de convenios de colaboración suscritos entre éstos y la Administración turística autonómica, si bien las leyes de turismo prevean con carácter general otros medios y órganos de colaboración a nivel regional.

Las técnicas *orgánicas* de cooperación consisten, como su propio nombre indica, en la creación de órganos institucionales que canalicen la cooperación entre las diferentes Administraciones públicas¹⁵¹⁶. Como ejemplos de órganos de cooperación pueden citarse, a nivel de la legislación estatal, la *Comisión Nacional de Administración Local* (art. 117 LRBRL), las *Comisiones Territoriales* (art. 58.2 LRBRL), las *Conferencias Sectoriales* (art. 5.1 LRJAPAC) o las *Comisiones Bilaterales de Cooperación* (art. 5.2 LRJAPAC). A nivel autonómico podrían citarse el *Consejo Valenciano de Administración Local*, el *Consejo Andaluz de Provincias*, la *Comisión Gallega de cooperación provincial*, el *Consejo de Cooperación de la Administración Autónoma con las provincias*, en Castilla y León; el *Consejo Regional de provincias* y el *Consejo Regional de municipios*, en Castilla-La Mancha; o la *Comisión de gobierno local y la comisión de cooperación local*, en Cataluña.

Otras clasificaciones de las técnicas de cooperación atienden a su contenido específico, diferenciando entre técnicas de cooperación *económica* (cuyo objeto es la financiación de obras y

¹⁵¹⁵ FONTANA PUIG, A., “Las relaciones interadministrativas...*Op.cit.*, págs. 661 y 662.

¹⁵¹⁶ A diferencia de lo que ocurre con las técnicas relacionales de cooperación, si bien también se parte – como no podía ser de otro modo– de la voluntariedad e igualdad de las partes, aquélla lo será del sujeto titular de la función (el órgano creado al efecto) y, en consecuencia, bastará un *acto volitivo unilateral* de éste para que la relación de cooperación se exteriorice en una fórmula concreta. CARBALLEIRA RIVERA, M^a T., “La cooperación interadministrativa...*Op.cit.*, pág. 62.

servicios de carácter público, como sería el caso de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración turística autonómica), *jurídica* y *técnica* (a través del asesoramiento técnico, la asistencia administrativa para el ejercicio de funciones públicas, la redacción de proyectos y estudios y la dirección de obras e instalaciones, la elaboración de instrumentos de planificación, o la emisión de informes técnicos). Por último, los métodos de cooperación serán dos: las *actuaciones singulares*, a través de actos concretos en materia asistencial, tanto económica como técnica o jurídica; y las *actuaciones planificadas*, utilizando instrumentos de programación y planificación elaborados por las Administraciones cooperantes. Ejemplos del segundo método serían los *Planes Provinciales de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal* (art. 36.2 a) LRBRL)¹⁵¹⁷ y los *Planes y Programas conjuntos* elaborados por la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas (art. 7 LRJAPAC).

B. La planificación territorial como técnica de coordinación interadministrativa. La planificación turística y su conexión con la ordenación del territorio y la planificación ambiental.

a) El concepto de ordenación del territorio. Su “prevalencia” sobre la materia turística.

Aunque, como se ha apuntado, existen numerosas técnicas de coordinación interadministrativa, la técnica funcional de coordinación por excelencia es la elaboración de *planes y programas* de actuación por parte de la Administración

¹⁵¹⁷ Sobre estos planes *vid.* FERNÁNDEZ MONTALVO, R., *Relaciones interadministrativas...Op.cit*, págs. 70 y ss. *Vid.* asimismo la bibliografía citada al efecto en el Capítulo IV de este trabajo.

coordinadora¹⁵¹⁸, que poseerán una eficacia vinculante para las Administraciones coordinadas. Estos planes y programas están previstos tanto en la legislación general¹⁵¹⁹ como en la sectorial¹⁵²⁰. Un claro ejemplo de esta técnica serían los “*Planes Sectoriales de Coordinación*” recogidos en el artículo 59 LRBR¹⁵²¹. Como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe precedente, la organización territorial del Estado en diferentes centros de decisión, con una serie de competencias que pueden coincidir sobre un mismo ámbito espacial, plantea la necesidad de articular métodos que eviten la conflictividad entre las diversas Administraciones públicas que proyectan sus competencias sobre una misma fracción de territorio. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984, de 3 de julio (*Fj.* 3º), recomienda la búsqueda de soluciones de cooperación que respeten las competencias de cada una de las Administraciones públicas implicadas. Pero si la cooperación fracasa la decisión final corresponderá en todo caso al titular de la competencia

¹⁵¹⁸ Sobre esta técnica *vid.* LÓPEZ RAMÓN, F., “Ordenación territorial y planificación sectorial”, en *Urbanismo y planificación sectorial*, VVAA, CEMCI, 1991, págs. 7 a 18; MARTÍN LOBO, M., “Realidad y perspectiva de la planificación regional en España”, en la *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 3, 1960, págs. 85 a 128; FARINÓS I DASI, J., “Planificación de infraestructuras y planificación territorial”, en *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, nº 44, 2007, págs. 32 a 43; ORTEGA GARCÍA, A., “Obras públicas y planificación urbanística”, en *Urbanismo y planificación sectorial*, VVAA, CEMCI, 1991, págs. 257 a 277; GARCÍA URETA, A Mª, “Planificación hidrológica, planificación de conservación de la naturaleza y otros requisitos ambientales exigibles a la planificación”, en *Derecho de aguas*, 2006, págs. 609 a 644; OLCINA CANTOS, J., VERA REBOLLO, J. F., DEL ROMERO RENAU, L., RODRÍGUEZ NAVARRO, C., ESPEJO MARTÍN, C., RICO AMORÓS, A. M., “Planes estratégicos territoriales de carácter territorial”, en el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 2005, págs. 117 a 150; LARA VALLE, J. J., “Dinámica demográfica y planificación urbana”, en *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, nº 22-23, 1993-1994, págs. 17 a 34; MELLA MÁRQUEZ, J. Mª, “Sobre la planificación estratégica de ciudades: algunas reflexiones”, en *Análisis local*, nº 27, 1999, págs. 11 a 18; o ALDA FERNÁNDEZ, M., “Los planes y programas como instrumentos de cooperación intergubernamental”, en *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: independencia, conflicto, autonomía y cooperación*, LÓPEZ NIETO, L., (*Coord.*) et al., Dykinson, 2006, págs. 133 a 146, entre otros.

¹⁵¹⁹ *Vid.* artículo 59 de la LRBR.

¹⁵²⁰ SANCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa...*Op.cit.*, pág. 24.

¹⁵²¹ La coordinación que se atribuye al Gobierno de la Nación y autonómicos sobre la Administración local y, en especial, sobre las Diputaciones provinciales “[...] se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. [...] Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior. 2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas.” (art. 59 LRBR). Sobre estos instrumentos de planificación *vid.* LLISSET BORRELL, F. y LLISSET CANELLES, A., *Los planes sectoriales de coordinación interadministrativa de la actividad local*, Diputación Provincial de Barcelona, 1990.

prevalente, es decir, será inevitable acudir a alguna de las técnicas de coordinación analizadas *supra*, con preferencia de las técnicas *preventivas/a priori*, que eviten la aparición de conflictos interadministrativos.

El problema que se plantea aquí sería determinar cual es la competencia *prevalente* a la que se remite el Tribunal Constitucional, cuyo titular será el Ente coordinador de todas las competencias con incidencia en su ámbito territorial¹⁵²². A primera vista podría concluirse que la competencia prevalente es la competencia autonómica de *ordenación del territorio* (artículo 148.1.3^a CE), ya que parece lógico que, si lo que se pretende es articular las diferentes competencias concurrentes sobre éste, la decisión final corresponda a la Administración pública con una visión de conjunto más amplia, a la que deberán acomodarse las diferentes políticas y actuaciones parciales o sectoriales. Sin embargo, esta regla general tiene una excepción: las competencias constitucionales del Estado, que no pueden verse afectadas o negadas por competencias de las Comunidades Autónomas, aunque también sean exclusivas, como es el caso de la competencia autonómica de *ordenación del territorio*¹⁵²³. La competencia autonómica sobre ordenación del territorio no puede por lo tanto eliminar las competencias propias del Estado y –en virtud de la *autonomía local* constitucionalmente garantizada– tampoco puede hacer lo propio con las competencias municipales. Para el Tribunal Constitucional¹⁵²⁴, la ordenación del territorio surge de la necesidad de *coordinar* o *armonizar* los diferentes instrumentos de planificación con incidencia territorial de las Entidades territoriales, por lo que la ordenación del territorio – como título competencial específico de la esfera autonómica– sería una técnica, o conjunto de técnicas, de *coordinación*.

La Constitución Española únicamente menciona el término “ordenación del territorio” en su artículo 148.1.3^a, que hace

¹⁵²² MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio...*Op.cit.*, pág. 246.

¹⁵²³ Sentencias del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero, y 56/1986, de 13 de mayo.

¹⁵²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 14 de julio. MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio...*Op.cit.*, pág. 249 y 250.

referencia a las competencias asumibles en exclusiva por las Comunidades Autónomas, junto con el *urbanismo* y la *vivienda*, pero sin definir su contenido. A pesar de ello, a lo largo del texto constitucional existen una serie de preceptos que van a dotar de contenido a esta competencia, y que son principalmente los artículos 45.1 y 2 (derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo personal y deber de conservarlo; y utilización racional de los recursos naturales) y 47 (derecho a una vivienda digna y adecuada)¹⁵²⁵. Estos dos “*principios rectores de la política social y económica*” serán en todo caso, y al mismo tiempo, *guía* y *límite* para cualquier ordenación del territorio autonómica que se realice en España.

En el Derecho comparado, PEISER considera que la ordenación del territorio “*consiste en la mejor distribución de la población en un cuadro geográficamente determinado en función de sus recursos naturales y de las actividades que en él se realicen*”. En la doctrina española, GARCÍA ÁLVAREZ definió la ordenación del territorio como el “*conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales y, en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supranacional y de los espacios libres*”¹⁵²⁶. Entre las definiciones del concepto jurídico de ordenación del territorio que pueden encontrarse en la Jurisprudencia Constitucional pueden citarse – por ejemplo– la recogida en la Sentencia 77/1984, de 3 de julio (Fj 2º), que considera que la ordenación del territorio “[...] *tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial*”. Por su parte, la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, el Tribunal Constitucional atribuye a la ordenación del territorio un

¹⁵²⁵ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 193, abril-mayo, 2002, pág. 126.

¹⁵²⁶ PEISER, J., *Droit Administratif*, 1979, pág. 62; GARCÍA ÁLVAREZ, J., “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”, en la *Revista de Estudios Territoriales*, nº 1, 1980, pág. 35; *Cit.* FERÁNDIZ RODRÍGUEZ-ARANA, J., “La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: los Planes Insulares Canarios de Ordenación”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109, julio-agosto-septiembre, 1988, pág. 87.

ámbito competencial “[...] *de carácter globalizador, propio y diferenciado de otras materias que también tienen incidencia territorial*”. En el ámbito internacional, la “*Carta Europea de Ordenación del Territorio*”, aprobada por la *Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio* (CEMAT) en 1983, define la ordenación del territorio como la *expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*¹⁵²⁷.

En la normativa autonómica sobre ordenación del territorio abundan las definiciones de esta materia. Por ejemplo, la Ley 8/1987, de 1 de abril, de *Ordenación Territorial de las Islas Baleares*, consideraba en su *Exposición de Motivos* que “*La Ordenación del Territorio, al regular el uso del suelo de manera que haga posible el máximo bienestar del hombre que lo ocupa, ha de procurar el disfrute equilibrado de una serie de valores tales como los económicos, sociales, culturales, sanitarios y ambientales. Para conseguirlo ha de girar en torno al hombre y ha de contemplar todos aquellos factores que inciden en la mejora de la vida del individuo y que tienen una apoyatura física en el territorio. Es, pues, un intento de contribuir a la construcción de una Sociedad a escala auténticamente humana, en la que las energías individuales, ejercidas en libertad, sean el fermento del bienestar y del progreso [...]*”. Más recientemente, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de *Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, señala en su *Exposición de Motivos* que “*El territorio se configura mediante procesos complejos en los que intervienen múltiples agentes de origen natural o antrópico, entre ellos la acción pública, que tiene un papel esencial en dicha configuración dada la importancia decisiva de sus intervenciones; cuando estas se dirigen de forma expresa a la creación de Ordenación del Territorio. La Ordenación del Territorio constituye por lo tanto una función*

¹⁵²⁷ Sobre este documento *vid.* BIELZA DE ORY, V., “Experiencias y replanteamientos de la ordenación del territorio en Europa: retos en relación con la ciudad”, en *Geographica*, nº 41, 2002, págs. 37 a 58; o “Anteproyecto de la Carta Europea de la ordenación del territorio”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 82, 1983, págs. 119 a 128.

pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad”¹⁵²⁸.

Para el profesor MENÉNDEZ REXACH habría un serio problema de articulación entre la competencia autonómica de ordenación del territorio y las competencias estatales con incidencia territorial¹⁵²⁹, dejando sin virtualidad tal ordenación-

¹⁵²⁸ Para el legislador andaluz la ordenación del territorio deberá ser “[...] *democrática, global, funcional y prospectiva, en la que todo ciudadano debe tener la posibilidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados, en defensa de sus legítimos intereses y del respeto debido a su cultura y marco de vida*”; siendo los objetivos específicos de la ordenación territorial en esta Comunidad Autónoma “[...] *la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes*”.

¹⁵²⁹ Por lo que respecta a los problemas que puedan surgir entre las diferentes políticas estatales con incidencia en el territorio y la ordenación territorial autonómica, la legislación autonómica suele partir del “prejuicio” de que tales políticas estatales, instrumentadas a través de planes y proyectos, son sectoriales, “[...] *olvidando que el Estado no sólo puede sino que debe definir una política territorial “general”, basada formalmente en su competencia sobre la planificación económica [...]*”. Además, “[...] *Ese diseño de conjunto (se plasme o no en un instrumento unitario y llámese como se quiera) es imprescindible para asegurar la coherencia de los diferentes planes y actuaciones sectoriales del propio Estado [...]*”; asimismo, “[...] *importa retener con respecto de la legislación con incidencia territorial [...] que, por territorial que sea, debe estar redactada con criterios de ordenación del territorio, en el sentido de que debe configurarse como una pieza normativa llamada a integrarse en un conjunto de disposiciones, contenidas en otros textos redactados desde perspectivas muy distintos y por organismos o entidades también diferentes [...]*”. MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio...*Op.cit*, págs. 253, 254 y 270. Como se señaló *supra*, los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio no son verdaderos instrumentos de coordinación en su relación con las políticas estatales con incidencia territorial, ya que no pueden afectar negativamente a las competencias del Estado constitucionalmente garantizadas. En este caso, las relaciones entre los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio y las diferentes políticas estatales con incidencia territorial son de *colaboración* o *cooperación*, pero nunca de coordinación. Sobre esta trascendental cuestión advirtió el profesor TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, señalando que “*El Estado tiene muchas cosas que decir sobre el territorio, porque tiene muchas cosas que hacer en él y esas cosas que tiene que hacer ordenan materialmente, se quiera o no se quiera, cuando efectivamente las hace, el territorio al que afectan. ¿Por qué no se reconoce así desde el principio? ¿A qué viene la farsa que tenemos organizada de que la ordenación del territorio es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas si por mucho énfasis que en esta afirmación ponga el Estado puede «desordenar» cuando tenga a bien (es decir, ordenar de otro modo) lo previamente ordenado por aquéllas al decidir la ejecución de un nuevo aeropuerto de interés general o el trazado de una línea férrea de alta velocidad o la construcción de un embalse o cualquier otra gran infraestructura de su inequívoca competencia? ¿No es insensato, sencillamente insensato, cerrar todas las vías del diálogo interinstitucional y fiarlo todo a un mecanismo quirúrgico, de ruptura [...]*”. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R., “El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 94, 1997, pág. 198. Para PAREJO ALFONSO, existe una unión inseparable entre la ordenación del territorio y la planificación económica, ya que la ordenación del territorio –en la medida en que el desarrollo económico constituye uno de los componentes del proceso de integración que ésta debe llevar a cabo para cumplir con su función de organización racional del espacio– forma parte de lo que este autor denomina como “*política de desarrollo regional*”. Por esto, dentro de la ordenación del territorio deberá aparecer la planificación sectorial como una consecuencia necesaria del concepto “*integral*” de ordenación del territorio, que exige incorporar *tendencialmente* todas las perspectivas y ponderar todos los intereses que se hagan presentes en su ámbito para cumplir adecuadamente su función. PAREJO

coordinación si de ésta se encuentran exceptuadas importantes competencias estatales como las relativas a carreteras, aeropuertos, puertos, defensa nacional, obras hidráulicas, costas...etc¹⁵³⁰. El Tribunal Constitucional¹⁵³¹ considera que la competencia autonómica de ordenación del territorio no puede circunscribirse a la simple capacidad de planificar las actuaciones que va a llevar a cabo el titular de la competencia planificadora en

ALFONSO, L., “La Organización Administrativa de la Ordenación del Territorio”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 105, 1989, págs. 32 a 34. En este sentido, las leyes autonómicas de ordenación del territorio prevén mecanismos de colaboración entre tal competencia autonómica y las competencias estatales con incidencia en su ámbito territorial, articuladas a través de los instrumentos de planificación territorial. En Andalucía, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de *Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 8, de 22 de enero de 1994, págs. 425 y ss)*, prevé la elaboración de dos instrumentos de ordenación integral: el “Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)” y los “Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional”. El primero de ellos establecerá, en palabras de la propia Ley, “la organización y estructura territorial que se pretende para la Comunidad Autónoma, constituyendo el marco de referencia territorial para los Planes de Ordenación del Territorio que se efectúen para ámbitos menores y para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio”, sirviendo además –y esto es lo importante para el objeto de este epígrafe– de referente para la planificación del Estado y de la Unión Europea en todas aquellas materias que posean incidencia territorial (*Exposición de Motivos* de la Ley 1/1994, párrafo 8º). El *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* tendrá siempre en cuenta aquellas políticas estatales y comunitarias que puedan afectar en sus aspectos territoriales a la Comunidad Autónoma andaluza, especificando las determinaciones de este instrumento de planificación que deban ser referentes para dichas políticas (art. 7.2). Por otro lado, los órganos autonómicos de ordenación del territorio coordinarán las actividades de la Junta de Andalucía en esta materia, proponiendo o adoptando aquellas medidas que resulten necesarias para prever o facilitar la concertación y cooperación con la Administración del Estado y Corporaciones locales (art. 28.1). En este sentido, el artículo 3 de la Ley 1/1994 declara con carácter general que “La actuación de las Administraciones Públicas se regirá a efectos de esta Ley por los principios de planificación, participación, cooperación y coordinación, y garantizará la plena aplicación y efectividad de los instrumentos y procedimientos en ésta establecidos, sin perjuicio del respeto a las competencias atribuidas a cada una de ellas.”. Además, esta Ley exige que los órganos de la Administración del Estado que en el ejercicio de sus competencias lleven a cabo alguna de las actividades de planificación relacionadas en su Anexo, las sometan con carácter previo a su aprobación a un informe preceptivo del órgano competencia en materia de ordenación del territorio de la Junta de Andalucía (art. 29). Este informe versará sobre la coherencia de la actividad estatal de planificación de que se trate con la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma andaluza, disponiendo el citado órgano de un plazo de dos meses para su evacuación (y estimándose positivamente en caso de transcurrir tal plazo sin pronunciamiento expreso). Como método para solucionar las posibles discrepancias que puedan surgir entre ambas Administraciones públicas la Ley andaluza propone el *común acuerdo*, para lo que se constituirán *comisiones mixtas de concertación* que propondrán convenios o fórmulas de resolución de las mismas.

¹⁵³⁰ MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio...*Op.cit.*, pág. 246.

¹⁵³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 14 de julio. En este sentido, “[...] Los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio deben incluir entre sus criterios y previsiones los que corresponde formular y desarrollar al Estado, ya que [...] tales instrumentos no se limitan a coordinar las actuaciones de la propia Comunidad Autónoma, sino que deben incorporar las de todos los agentes que actúan sobre su territorio. [...] para ello debe asegurar [...] la participación de todas las Administraciones en el procedimiento de elaboración de los instrumentos en cuestión. Pero, en caso de discrepancia (como los informes no son vinculantes), cuando el documento que se apruebe definitivamente refleje el criterio de la Comunidad y no el del Estado, esa decisión no puede prevalecer [sobre la estatal] en la medida que suponga la sustitución del criterio estatal por el autonómico, con el consiguiente vaciamiento de la competencia estatal. Desde esta perspectiva, los instrumentos de ordenación del territorio son técnicas de cooperación, pero no de verdadera coordinación [...]”. *Ídem*, págs. 268 y 269.

virtud de otros títulos, sin que de tal planificación se derive consecuencia alguna para las actuaciones de otros Entes públicos con competencias sobre el mismo territorio. La ordenación del territorio no es una mera facultad de *coordinación interna* de las diversas actuaciones con incidencia territorial de la Comunidad Autónoma, sino que podrá tener consecuencias para las actuaciones de otros Entes públicos (las Entidades locales e, incluso, el Estado), por lo que éstos deberán ser tomados en consideración por aquélla a la hora de ordenar su territorio. Advierte además el Tribunal Constitucional de que la ordenación del territorio es más una *política* que una concreta técnica, siendo además una política de “*gran amplitud*”. Esto quiere decir que la ordenación del territorio no es un *instrumento*, sino una parte esencial del *programa de gobierno* de la Comunidad Autónoma, compuesta por todo el conjunto de decisiones políticas concebidas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos¹⁵³².

¹⁵³² Para este autor resulta imprescindible –en orden a solucionar el problema planteado *supra*– distinguir entre el *sentido amplio* y el *sentido estricto* del concepto de ordenación territorial. En sentido “*amplio*” la ordenación del territorio sería todo el conjunto de políticas que tienen por finalidad el equilibrio de las condiciones de vida en todas las partes del territorio. En este caso la ordenación del territorio no se va a identificar con ninguna competencia específica, sino que se lleva a cabo a través de títulos competenciales tanto generales (planificación económica, ordenación del territorio, vivienda) como sectoriales (obras públicas, medio ambiente, agricultura, industria...*etc*) de las diferentes Administraciones territoriales. En sentido “*estricto*” la ordenación del territorio sí se identifica con una competencia específica, que en virtud del actual reparto competencial corresponde a las Comunidades Autónomas. Es decir, la ordenación del territorio como *política* no es una competencia específica, sino un haz de competencias distribuidas entre las diferentes Entidades territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones locales); mientras que la ordenación del territorio como *competencia* sí es un título específico que a día de hoy solamente pertenece a una Entidad territorial, la Comunidad Autónoma. La solución al problema de articulación planteado estará en conocer el contenido concreto de esta competencia autonómica. La legislación autonómica ha recepcionado este doble concepto de ordenación del territorio. Así, en la mayoría de normas autonómicas de ordenación del territorio se fijan unos *objetivos* para las políticas públicas centrados en la mejora de la calidad de vida y en la corrección de desequilibrios territoriales (concepto *amplio*); y, además, se regulan una serie de *instrumentos* (directrices, planes y programas) cuyo contenido es el característico de la ordenación del territorio (protección de la naturaleza, regulación del suelo...*etc*) con la finalidad de conseguir los objetivos marcados por tales políticas públicas (concepto *estricto*). También PAREJO ALFONSO llega a una conclusión análoga al analizar esta Sentencia constitucional y la doctrina del “*doble componente de la ordenación del territorio*”, como *política* y como *competencia*. Este autor diferencia entre las diversas políticas públicas que inciden sobre el territorio (por la coexistencia de diversos centros decisorios sobre una población y territorios únicos), o “*gobierno sobre el territorio*”; y la política específicamente territorial (dirigida a la realización del conjunto de políticas y acciones en la medida misma de su repercusión sobre el territorio), o “*gobierno del territorio*” (Éste, a su vez, se desagrega en dos títulos formales: la *ordenación del territorio* y el *urbanismo*). Para este autor lo decisivo de la ordenación del territorio es que, en cuanto competencia, no puede desarrollarse ni ejercerse sino teniendo presente que está obligatoriamente al servicio de aquella política, para lograr así la compatibilización o armonización de las políticas emanadas por los diferentes gobiernos que se superponen sobre el territorio. Esta afirmación se pone de manifiesto en las diferentes normas autonómicas de ordenación del territorio, en los que prima el sentido *estricto* del concepto, destacando su función como *técnica de coordinación*. La legislación autonómica tiene muy presente que sobre su ámbito territorial actúan también otras Administraciones públicas (estatal y local). Como se ha

El profesor PAREJO ALFONSO¹⁵³³ considera que la parte dogmática de la Constitución Española gira en torno a tres ejes: el *progreso o desarrollo social y económico* (que comprende los artículos 40, 131, 148.1.13^a y 149.1.13^a CE), el *medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la calidad de vida* (art. 45 CE; en la que se incluye la ordenación del territorio como instrumento necesario para su verdadera efectividad, artículo 148.1.3^a CE), y la *habitación o residencia dignas y adecuadas* (artículo 47 CE). Estos tres ejes poseen una virtualidad estructuradora de los demás *principios rectores de la política social y económica*, pretendiendo la integración de perspectivas y la consecución de una visión superadora de la parcialidad inherente a éstos. Se trataría de funciones “*horizontales*”, cuyo papel sería el de organizar las demás, consideradas como sectoriales. En esta concepción, la ordenación del territorio se situaría a caballo entre la política económica y el urbanismo, ya que la ordenación del territorio no procura por sí misma el desarrollo económico pero sí que conforma el *marco* y las *condiciones espaciales* para éste; y aunque su objetivo no es

comentado, la ordenación del territorio como competencia específica solamente corresponde a las Comunidades Autónomas –frente a la ordenación territorial como *política*, que corresponde a las tres Entidades territoriales–, por lo que solamente se denomina ordenación del territorio a las actuaciones autonómicas, pero nunca a las realizadas por el Estado o los Entes locales, que se denominarán *planes, proyectos o actuaciones con incidencia territorial*. Por ejemplo, la Ley 1/1994, de 11 de enero de 1994, de *Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, prevé en su artículo 29.1 y 2, perteneciente al Título II (*Coordinación, cooperación y organización*) que “*Los órganos de la Administración del Estado que en el ejercicio de sus competencias lleven a cabo actividades de planificación de las relacionadas en el Anexo de la presente Ley deberán someterlas con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo del órgano competente en Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía. 2. El informe a que hace referencia el apartado anterior versará sobre la coherencia de la actividad de planificación de que se trate con la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma [...]*”. Las actividades de planificación a que hace referencia este precepto (recogidas en el Anexo de la Ley) son, entre otras, la planificación de la red de carreteras de interés general del Estado, la planificación de la red ferroviaria, la planificación de los puertos de interés general del Estado, la planificación de aeropuertos, la planificación hidrológica...*etc.* Sin embargo, las normas autonómicas de ordenación del territorio suelen prever la participación de las demás Administraciones (Estado y Corporaciones locales) en el proceso de elaboración de los diferentes instrumentos de ordenación territorial, a través de audiencia o de informe preceptivo pero no vinculante, o a través de ciertos órganos autonómicos de coordinación, que resuelven las posibles discrepancias de común acuerdo, por lo que no son realmente órganos de coordinación, sino de *colaboración* o *cooperación* interadministrativa. MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio...*Op.cit.*, pág. 248; RODÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial...*Op.cit.*, págs. 128 y 129; PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y Medio Ambiente...*Op.cit.*, págs. 154 y 155.

¹⁵³³ PAREJO ALFONSO, L., “La organización administrativa de la ordenación del territorio”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, n° 105, octubre-noviembre-diciembre, 1987, págs. 19 a 22 (857 a 860).

determinar los diferentes usos del suelo en concreto, sí que va a determinar a mayor escala aquellos que tengan un poder estructurante del territorio.

Para este autor la atribución de cada uno de estos tres *ejes* a una entidad territorial diferente es absolutamente lógica. La política económica tiene en la esfera nacional su escenario natural, lo que demostraría el hecho de que la Constitución garantiza la unidad del orden económico y del mercado; la ordenación territorial requiere –como toda organización del espacio físico– un ámbito más reducido, pero lo suficientemente amplio como para operar a la escala en la que se encuentran los elementos estructurantes del territorio; y por último, la planificación urbanística va a referirse, como se ha visto, a la ordenación más concreta del espacio físico, lo que la vincula preferentemente a la esfera de decisión local. Estos tres ejes horizontales van a representar de forma condensada los intereses propios de cada centro de decisión, constituyendo los “*polos de articulación*” de los diferentes procesos decisionales en un doble sentido: asegurando la integración de las diferentes políticas sectoriales dentro de cada unidad de decisión y, además, estableciendo los ejes de conexión entre las políticas de los distintos Entes territoriales entre sí, conformando de este modo una acción global sistemática y coherente [...] *capaz de servir adecuada y satisfactoriamente los bienes y objetivos constitucionales únicos y comunes*”.

Este autor sistematiza los *presupuestos básicos* necesarios para una adecuada ordenación del territorio¹⁵³⁴. En primer lugar es necesario acabar con la dialéctica planificación integral-planificación sectorial. Para este autor la planificación es un elemento imprescindible para la coordinación de competencias, tanto *horizontal* como *vertical*. Su virtualidad estará en saber compaginar la planificación general con la especializada y sectorial. La planificación espacial o territorial necesita incorporar y ponderar todos los intereses y perspectivas presentes en su

¹⁵³⁴ Considerada en sentido “*amplio*”. PAREJO ALFONSO, L., “La organización administrativa...*Op.cit*, págs. 33 a 47 (871 a 885).

ámbito espacial para poder cumplir adecuadamente su función, por lo que su tendencia *natural* es condicionar e incluso limitar las políticas sectoriales¹⁵³⁵. La solución –aunque no es fácil– pasaría por la *negación radical* de la posibilidad de imponer unilateralmente, por parte de una Administración en ejercicio de sus competencias, *deberes u obligaciones positivas* (deberes concretos de actuación o ejecución) a otra Administración en la esfera de competencias de esta última (salvo que la primera tenga reconocida una competencia cuyo contenido consiste precisamente en ello). Asimismo, reconocer que una adecuada planificación es *indispensable* para la coordinación de las decisiones de los distintos Entes territoriales. La eficacia del instrumento de planificación estaría por lo tanto en que ninguna Administración pública podrá realizar actuaciones contradictorias con el mismo, impidiéndose así acciones con incidencia territorial perturbadoras de sus *soluciones organizadoras del espacio*. Además, la ulterior virtualidad del plan procederá del deber de colaboración positiva de todas las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias, constituyendo el plan el *punto de referencia* de dicho ejercicio.

En segundo lugar es imprescindible la superación de los viejos esquemas y su sustitución por otros acordes con el actual orden constitucional. Dada la *igualdad formal* en validez y eficacia de todas las competencias constitucionales dentro de su ámbito propio, y dado el hecho de que la Constitución ha establecido una distribución de competencias en función de una previa calificación de los diferentes intereses públicos y privados, los títulos competenciales únicamente poseen capacidad de actuación

¹⁵³⁵ Este autor advierte de que “[...] llevada esta lógica a su extremo [...], la ordenación territorial predeterminaría las decisiones sectoriales no ya sólo en el dónde sino también en el cuándo, el cómo e incluso hasta el sí. Semejante situación significaría la anulación de hecho de las competencias sectoriales y de sus instrumentos de planificación, por más que pudieran seguir existiendo en el plano jurídico formal. Por el contrario, si para contrarrestar este fenómeno y salvaguardar la función de la planificación sectorial se niega a la territorial toda posibilidad de adoptar determinaciones sustantivas en el ámbito propio de aquella, puede abocarse en el extremo inverso, e igualmente absurdo, de vaciamiento indebido, por excesivo, de la ordenación territorial. Esta quedaría reducida, en aspectos sustanciales, a una planificación (puramente) limitándose –allí donde entendiera pertinente la intervención de una competencia específica– a preservar determinados espacios de cualquier utilización, a fin de que el “hueco” así creado pudiera ser colmado en su momento por la planificación concretamente competente [...]”. Ídem, pág. 34 (872).

en respecto a las materias que les son propias (materias sobre las que ostentan una reserva de apoderamiento constitucionalmente garantizada). Por esta razón, no existe ninguna instancia territorial cuya competencia consista en determinar el contenido o alcance – general o concreto– de otro Ente territorial. El sistema de distribución competencial está siempre por encima del juego de las competencias, por lo que su concreción y armonización ineludiblemente tienen que legitimarse directamente en el orden constitucional. Para este autor, ningún poder constituido posee la “*competencia de la competencia*”. La consecuencia fundamental del principio de igualdad formal sería la inexistencia de jerarquía entre los ordenamientos territoriales¹⁵³⁶, cuyas relaciones se rigen enteramente por el *principio de competencia*¹⁵³⁷. Pues bien, si esta regla juega en el momento de la regulación abstracta de las diferentes competencias, de igual modo lo hará en el caso concreto, ya que “[...] *la única singularidad de estos supuestos respecto a los resueltos en la regulación general reside en la imposibilidad práctica para ésta [la Constitución], dadas sus características, de ultimar el pertinente arreglo competencial [...]*”.

Continuando con su razonamiento, este autor considera que al poseer la Constitución un contenido dogmático, compuesto por los diferentes *intereses públicos y valores y objetivos* constitucionalmente protegidos, la afirmación y ejercicio de las competencias recogidas en ésta únicamente serán legítimos si resultan conformes y sirven adecuadamente a dicho contenido. Pero no solamente esto, ya que por el comentado *principio de unidad* de la Constitución, este ejercicio necesita el acuerdo y la cooperación de las distintas competencias existentes, que actúan como simples partes de la estructura total del Estado, sin que sus titulares puedan ejercerlas como *derechos subjetivos* a la

¹⁵³⁶ “[...] *El caso del ordenamiento local, aunque peculiar por su mero alcance administrativo, no constituye una excepción; el elemento diferenciador radica exclusivamente en que la definición de su ámbito o espacio propio está entregado a la legislación ordinaria, si bien con la reserva constitucional de la garantía institucional de la autonomía de dicho ordenamiento [...]*”. PAREJO ALFONSO, L., “La organización administrativa...*Op.cit.*, pág. 39 (877).

¹⁵³⁷ Además, “[...] *La regla de la prevalencia del Derecho estatal, lejos de constituir una excepción, confirma los términos de tales relaciones, en la medida en que la actuación dentro del ámbito de competencia estatal opera como verdadero presupuesto de juego [...]*”. *Ídem*, pág. 40 (878).

definición unilateral de los términos en que el interés público de que se trate reclama satisfacción, sino como avocados a tal definición de la forma más acomodada a la Constitución, es decir, al mejor “*resultado global*”. Por todo esto, el respeto al contenido propio de las demás competencias constituye un *límite* inherente a la competencia, pero nunca entendido como la negación de cualquier afección o incidencia de una competencia sobre otra u otras, sino como la prohibición de su *efecto extremo*, la anulación o desplazamiento de una competencia, “[...] *de tal modo que ésta no pueda desplegar la función que le está reservada y que está en la base de su atribución*”,¹⁵³⁸.

En tercer y último lugar es imprescindible la coordinación cooperativa de las políticas de los distintos niveles de gobierno territorial. En este sentido, es imprescindible que la acción pública en el seno de cada una de las Entidades territoriales sea coherente, concibiéndose como una auténtica “*política*”, claramente reconocible y fácilmente interpretable por las demás instancias territoriales, como condición indispensable para una relación fluida, positiva y coordinada entre tales entidades.

En definitiva, y como señala FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ-ARANA¹⁵³⁹, “*La coordinación efectiva de todas las acciones con incidencia en la ordenación del territorio constituye a partir de ahora el gran reto que todos los poderes públicos deben afrontar, ya que ninguno de ellos dispone de todos los resortes de la acción territorial. Ahora bien, ellos debe reforzar, como hemos dicho, que cada nivel territorial gestione su interés respectivo. Bien entendido que siempre es posible invocar el interés general, pero su simple invocación no puede ser legitimadora de la competencia estatal [...] ya que, como se ha comentado, para el Tribunal Constitucional el interés general “[...] “no sirve para*

¹⁵³⁸ Reconoce este autor que “[...] *la conclusión obtenida se mantiene en un nivel de gran abstracción, pero no por ello puede negársele sin más toda operatividad. Tal como aparece formulada es ciertamente manejada en el análisis jurídico, siendo susceptible de ulterior precisión a la hora de la resolución de supuestos concretos*”. PAREJO ALFONSO, L., “La organización administrativa...*Op.cit*, pág. 43 (881).

¹⁵³⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ-ARANA, J., “La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas...*Op.cit*, pág. 94.

reordenar el reparto ordinario de competencias, fijado en los respectivos Estatutos de autonomía” [...]”.

Aplicando la teoría expuesta en las páginas precedentes a la relación entre la actividad ordenadora del territorio y la materia turística, debe partirse del reconocimiento del carácter *prevalente* de esta competencia autonómica sobre la competencia turística local. Como se ha afirmado *supra*, la propia naturaleza de la competencia de ordenación del territorio, cuya finalidad primordial es la ordenación espacial de las actividades económicas y sociales en el ámbito territorial autonómico, le dota de “prevalencia” frente a las competencias de otras Entidades territoriales, entre las que figuran los municipios y sus competencias en materia turística y urbanística. En este sentido, la planificación autonómica del territorio debe servir como *marco* obligatorio en el que las Entidades territorial desarrollen sus competencias con incidencia territorial. Así, la planificación urbanística de los núcleos turísticos llevada a cabo por los municipios deberá respetar en todo momento las directrices previstas en los instrumentos de ordenación del territorio –en forma de *obligaciones negativas*–, que siempre deberán dejar un margen de actuación a éstos, respetando así el reparto constitucional de competencias. Más adelante se analizará, en relación con esta materia, la relación entre la ordenación territorial y la ordenación espacial del turismo.

b) *La articulación de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y planificación ambiental. El uso turístico de los espacios naturales protegidos.*

1. Introducción. Breve exposición de las competencias estatales, autonómicas y locales en materia ambiental.

La doctrina identifica fundamentalmente cuatro *problemas de articulación* de los instrumentos autonómicos de ordenación territorial. Estos problemas se generan: entre las diferentes políticas sectoriales de una misma Comunidad Autónoma; con las diversas políticas estatales con incidencia territorial; con la ordenación territorial de las Comunidades Autónomas limítrofes; y con el planeamiento urbanístico municipal¹⁵⁴⁰. En este epígrafe se va a analizar el primero de ellos, centrando el estudio en la relación existente entre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y protección del medio ambiente en su dimensión espacial.

Los problemas que pueden surgir entre las diferentes políticas sectoriales de una misma Comunidad Autónoma son ajenos a la coordinación interadministrativa, ya que tienen lugar en el interior de una misma Entidad territorial, por lo que se resolverán atendiendo fundamentalmente a criterios de jerarquía (resolverá el órgano superior común, habitualmente el *Consejo de Gobierno* autonómico). Esta problemática es muy similar a la que existió durante el periodo preconstitucional, en el que la ordenación territorial –debido al fuerte centralismo característico de esta época– únicamente tenía que resolver la *tensión dialéctica* entre su pretensión de materializar una política integradora y la de cada una de las políticas sectoriales de hacer efectivos sus propios objetivos, arbitrando una organización administrativa capaz de

¹⁵⁴⁰ Para el profesor PAREJO ALFONSO en el actual ordenamiento jurídico-administrativo positivo conviven actualmente cuatro sistemas normativos, con un grado de construcción y decantación internas diverso: la *ordenación o planificación económica*, la *ordenación del territorio*, la *ordenación urbanística* y la *protección ambiental*. Clarificar las relaciones entre ellos es el objetivo de este epígrafe. PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y Medio Ambiente...*Op.cit.*, pág. 131.

trascender y componer tales políticas sectoriales, y de esta forma racionalizar y armonizar su impacto sobre el territorio¹⁵⁴¹.

Aunque la competencia sobre el medio ambiente¹⁵⁴² pertenece tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, para

¹⁵⁴¹ *Ídem*, págs. 14 a 16 (852 a 854). Las técnicas de coordinación utilizadas en esta época fueron – fundamentalmente– la integración de las políticas sectoriales en las estructuras de formulación y decisión sobre la ordenación territorial, la elevación de la competencia última de decisión a los órganos colegiados máximos de cada nivel territorial, la participación procedimental, o la plasmación de la ordenación territorial en instrumentos o documentos con eficacia normativa y vinculantes para las diversas políticas sectoriales. El resultado de aplicar estas técnicas no fue “*ni enteramente positivo ni plenamente alentador*”, impidiendo una verdadera ordenación del territorio, provocando que “[...] *el ámbito propio de ésta haya sido cubierto por la extensión a la dimensión estratégica del urbanismo, incapaz de controlar realmente las acciones públicas sectoriales y claudicante ante mecanismos verticales de resolución formal de conflictos* [...]”.

¹⁵⁴² En nuestra Constitución no existe una definición de “*medio ambiente*”, por lo que su concepto debe deducirse por vía interpretativa. La doctrina científica ha construido sus propias definiciones, bien acudiendo únicamente al artículo 45 CE, bien relacionándolo sistemáticamente con otros preceptos que le siguen e incluso con los artículos 148 y 149 CE. Los conceptos de medio ambiente pueden representarse como una serie de *círculos concéntricos*, en cuyo centro o núcleo estaría el concepto más estricto y más seguro de su pertenencia al medio ambiente: el aire y las aguas (MARTÍN MATEO), al que también se puede unir el suelo. A partir de aquí se van formando conceptos cada vez más amplios, que comprenden nuevos elementos, y que se añaden al anterior a modo de círculos externos: flora y fauna, que conforman junto al primer círculo el “*medio ambiente natural*” o los “*recursos naturales*” del artículo 45.2 CE (LÓPEZ RAMÓN). A partir de aquí la doctrina va agregando otros elementos que van creando nuevas capas (fundamentalmente el paisaje), y sobre ésta nuevos círculos concéntricos: el patrimonio histórico, artístico o cultural; el urbanismo, como *medio ambiente artificial*; e incluso el entorno cultural, económico y social que envuelve al hombre (visión “*antropocéntrica*” del medio ambiente). El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 102/1995, de 26 de junio, decisiva para dilucidar el alcance y contenido del concepto constitucional del medio ambiente, adopta una concepción *moderadamente antropocéntrica* del Medio Ambiente, incorporando la noción de “*entorno vital*”, comprensiva de factores culturales, económicos y sociales (aunque no vuelve a referirse a ellos ni saca consecuencias de tal afirmación). Además, el Tribunal Constitucional considera el concepto de medio ambiente como un concepto *unitario*, destacando la idea de sistema, es decir, la preponderancia del conjunto sobre las partes (ya que el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, ya que es un entramado complejo de las relaciones de todos sus elementos). En cuanto al ámbito material de medio ambiente, el Tribunal Constitucional considera que están integrados en éste los recursos naturales: aire o atmósfera, agua (como elementos fundamentales), pesca marítima, ciertos minerales (sobre todo el carbón), la agricultura de montaña, la fauna, la flora y el paisaje. Su soporte físico sería el suelo (y el subsuelo), el cual puede ser estudiado y regulado desde distintas perspectivas: ecológica, dasocrática o forestal, hidrológica, minera o extractiva, cinegética y urbanística. Por tanto, el medio ambiente “[...] *estaría compuesto por los recursos naturales [...] con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La Flora y la Fauna, los animales o vegetales y plantas, los minerales, los tres “reinos” clásicos de la naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo [...] se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es un elemento objetivo sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura [...]*”. Por otra parte, el concepto de medio ambiente tiene un carácter “*horizontal*” o *polifacético*, debido a su capacidad para incidir en otros títulos competenciales contemplados en los artículos 148 y 149 CE: ordenación del territorio y urbanismo, agricultura, ganadería, montes, aguas, caza, pesca. Esta sentencia va a configurar por lo tanto un *doble concepto* de medio ambiente. Un *concepto amplio*, que abarcaría todas las competencias relacionadas con el medio ambiente en los artículos 148 y 149 CE, y que siguen sus propias reglas de reparto competencial. Y un concepto *reducido* o *propio*, constituido por aquellos sectores no mencionados en la Constitución, y que tendrán que ser repartidos conforme a las reglas sobre medio ambiente recogidas en los artículos 149.1.23ª y 148.1.9ª CE. Por lo tanto, el título genuino sobre medio ambiente comprende todas aquellas materias que no se recojan de forma expresa en los artículos 148 y 149 de la Constitución (aunque sí suelen estarlo en los Estatutos de Autonomía:

facilitar su exposición unitaria y dado que las Comunidades Autónomas son a día de hoy las principales protagonistas en materia ambiental, el análisis de la problemática vinculada a la coordinación entre su planificación y la ordenación del territorio y el urbanismo se desarrollará dentro de este punto¹⁵⁴³. El artículo 149.1.23ª CE proclama la competencia exclusiva del Estado sobre la “*legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*”, mientras que el artículo 148.1.9ª CE señala que las Comunidades Autónomas podrán asumir “*la gestión en materia de protección del medio ambiente*”. Al Estado le corresponde por lo tanto la capacidad para dictar normas medioambientales¹⁵⁴⁴, pero la posibilidad de ejercer meras actividades le está vedada¹⁵⁴⁵, ya que tal posibilidad

atmósfera, espacios naturales, residuos...). Resulta paradójico que una competencia tan importante como es la de medio ambiente tenga un contenido *residual*, al menos en cuanto a su reparto competencial. Por todo esto, una completa comprensión del concepto de medio ambiente obliga a conocer la doctrina constitucional sobre su reparto competencial, que complementará y perfilará este concepto, ya que existen sectores que aunque están formalmente comprendidos en el concepto material del medio ambiente, tienen un tratamiento constitucional individualizado que los deslinda del “medio ambiente” como título propio e independiente (en sentido *reducido* o *estricto*). LÓPEZ MENUDO, F., “Concepto de medio ambiente y reparto competencial”, en *Derecho Ambiental de Andalucía*, VERA JURADO (Coord.) et al, Tecnos, 2005, págs. 31 a 40. Sobre la posible alteración de las reglas de reparto competencial en materia ambiental entre el Estado y las Comunidades autónomas en base al “*principio de necesidad*” vid. ÁLVAREZ GARCÍA, V., “El reparto de competencias en materia ambiental y su alteración en situaciones de necesidad”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 151, enero-febrero, 1997, págs. 152 y ss.

¹⁵⁴³ Sobre el concepto de medio ambiente *vid.*, entre otros, ORTEGA ÁLVAREZ, L., “El concepto de medio ambiente”, en *Lecciones de Derecho del medio ambiente*, ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Coord.) et al., Lex Nova, 2002, págs. 43 a 83; LÓPEZ MENUDO, F., “Concepto constitucional de medio ambiente: el reparto competencial”, en *Estudios de derecho judicial*, nº 56, 2004, págs. 13 a 72; y “concepto de medio ambiente y reparto competencial”, en *Derecho ambiental de Andalucía*, VERA JURADO, D. J. (Coord.) et al, Tecnos, 2005, págs. 31 a 58; GARCÍA MARTOS, I., “El concepto “medio ambiente” en el Ordenamiento jurídico español: aproximación a la doctrina constitucional en materia de dominio público natural”, en *La Ley: revista jurídica de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, nº 4, 1993, págs. 1108 a 1118; BLÁZQUEZ, A., “Paisaje y medio ambiente: el concepto de paisaje, los impactos paisajísticos y su corrección”, en *El ecologista*, nº 19, 1999-2000, págs. 29 a 33; o PONTIGO, F., “El medio ambiente, un concepto y problema a resolver”, en *Siglo XXI: problemas, perspectivas y desafíos*, FERNÁNDEZ DEL VALLE, J., AGUILÓ TOMÁS, E., GARCÍA ÁLVAREZ, A. I., GROSSI QUEIPO, F. J., FERNÁNDEZ ALONSO, J. A., (Coords.) et al, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1999, págs. 97 y ss.

¹⁵⁴⁴ Acerca de qué debe entenderse por “*básico*” *vid.* GARCÍA MORILLO, J., “La versatilidad de lo básico”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 139, 1996, págs. 125 y ss.

¹⁵⁴⁵ Sin embargo, las sentencias del Tribunal Constitucional 48/1988, 149/1991, 203/1993 o 102/1995 han reconocido la posibilidad del ejercicio de funciones ejecutivas por parte del Estado derivadas de competencias de carácter básico solamente cuando se trate de llevar a cabo cometidos de carácter *supraautonómico*, donde no sea posible el *fraccionamiento* de la actividad ni baste con el empleo de fórmulas de colaboración o coordinación estatal, no pueda establecerse ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas, necesitando por lo tanto un grado de homogeneidad que solamente puede garantizar su atribución a un único titular: el Estado; cuando sea necesario acudir a un ente *supraordenado* con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales; y –

pertenece a las Comunidades Autónomas, que poseen en exclusiva la competencia de *ejecución* de la materia medioambiental¹⁵⁴⁶.

Este juego entre las competencias medioambientales estatal y autonómica no opera siguiendo el conocido esquema “*bases-desarrollo*”, común a otros supuestos de compartición de competencias, sino que al Estado le corresponde la “*legislación básica*”, y no las “*bases*”¹⁵⁴⁷, mientras que a las Comunidades Autónomas les corresponde la posibilidad de dictar “*normas adicionales*” (caso único en el texto constitucional) y no su

finalmente– cuando exista un peligro inminente de que se produzcan daños irreparables. En definitiva, son supuestos que requieren un alto grado de homogeneidad en la gestión, en los que la intervención centralizada resulta un “*complemento necesario*” para garantizar la correcta aplicación de la normativa estatal. Vid. LÓPEZ MENUDO, F., “Concepto de medio ambiente...*Op.cit.*”, pág. 46; AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M., “Balance y perspectivas de la protección del medio natural en Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 2, 2003, pág. 401; o GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La ejecución autonómica de la legislación del Estado”, en *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, 1995, pág. 199 y ss. ROCA FERNÁNDEZ CASTANYS clasifica los supuestos en los que cabe la intervención ejecutiva del Estado en “[...] 1º.- Actos de ejecución incluidos en la noción de bases. 2º.- Actos de ejecución derivados de materias horizontales, como los de garantía de igualdad de los españoles (artículo 149.1.1 CE) y la ordenación y planificación de la economía. No obstante, debe de tenerse en cuenta que sólo en casos muy excepcionales pueden justificarse actuaciones ejecutivas del Estado en estos títulos. 3º.- Actos de ejecución derivados de la necesidad de salvaguardar intereses supracomunitarios. En este caso la intervención estatal deriva de la imposibilidad de ejercer las competencias ejecutivas de las CCAA más allá de su territorio, lo que en materia medioambiental se traduce en que no se podrá actuar sobre fuentes contaminantes situadas fuera de su ámbito territorial. 4º.- Actos de ejecución fundados en razones de seguridad pública, urgencia o necesidad [...]. 5º.- por último decir que la actuación ejecutiva del Estado puede fundarse en la salvaguarda de los intereses generales”. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, Mª L., *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos*, Junta de Andalucía. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005, págs. 81 y 82.

¹⁵⁴⁶ Sobre el reparto constitucional de competencias en materia ambiental vid. MUÑOZ MACHADO, S., “La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente”, en *Documentación Administrativa*, nº 190, 1981, págs. 351 a 382; LÓPEZ CANDELA, J. E., “Las competencias en materia de medio ambiente de las Corporaciones locales”, en *Cuadernos de derecho local*, nº 4, 2004, págs. 71 a 87; PÉREZ GRANDE, M. A., *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Medio ambiente*, INAP, 1993; DELGADO BARRIO, J., “Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos”, en *Derecho y medio ambiente: revista jurídica para el desarrollo sostenible*, nº 10, 2002, págs. 63 a 96; DEL CASTILLO MORA, D., “La distribución de competencias en materia de medio ambiente”, en *Medio Ambiente & Derecho : revista electrónica de derecho ambiental*, nº 5, 2001; PÉREZ MARTOS, J., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente”, en *El medio ambiente urbano*, VERA JURADO, D. J. (Coord.) et al, CEMCI, 2003, págs. 35 a 72; o SALVADOR SANCHO, A., “Competencias estatales, autonómicas y locales en las políticas de medio ambiente”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 274-275, 1997, págs. 627 a 660; entre otros.

¹⁵⁴⁷ Como sí ocurre en las competencias constitucionales sobre el sistema monetario (149.1.11ª), planificación general de la actividad económica (149.1.13ª), sanidad exterior (149.1.16ª), régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, estatuto de los funcionarios, expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, y responsabilidad de la Administración (149.1.18ª) y régimen minero y energético (149.1.25ª).

“*desarrollo legislativo*”, que sería la fórmula típica. Tres han sido las interpretaciones esenciales del mecanismo propuesto por el artículo 149.1.23^a CE. La primera sería aquella que considera que al Estado le corresponde regular la materia de forma extensiva y agotadora, lo que no dejaría espacio para el desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas –tal y como se entiende normalmente– sino tan sólo para la adopción de medidas puntuales o “*normas adicionales de protección*”, como *remate* a una obra elaborada únicamente por el Estado. La segunda interpretación concibe la participación de las Comunidades Autónomas conforme al esquema tradicional de competencias compartidas. La aportación autonómica sería en forma de “*normas adicionales*”, ya que al hablar el precepto constitucional de *legislación básica*, lo lógico sería que fuese acompañada de su complemento natural del *desarrollo (bases-desarrollo)*. Por último, la interpretación hoy vigente considera que las *normas adicionales de protección* y el *desarrollo legislativo* son dos conceptos diferentes, aunque no incompatibles entre sí.

Como puede constatarse, “[...] *se ha producido, en cuanto a la opción por uno de estos tres modelos interpretativos, una especie de recorrido de “ida y vuelta”, encontrándonos en la actualidad ante la realidad de que el reparto competencial en esta materia no difiere de la fórmula “bases+desarrollo” [...]*”¹⁵⁴⁸. La Jurisprudencia Constitucional ha ido evolucionando desde una interpretación del artículo 149.1.23^a CE absolutamente *pro-estatal*, favorable a la mayor extensión de la competencia estatal, para ir luego decayendo y situarse en un nivel equivalente al que existe en otras materias donde juega el mecanismo *bases-desarrollo*¹⁵⁴⁹. La doctrina constitucional vigente hoy en día nace

¹⁵⁴⁸ LÓPEZ MENUDO, F., “Concepto de medio ambiente...*Op.cit.*, pág. 41.

¹⁵⁴⁹ *Ídem*, pág. 42. La primera fase en esta evolución se caracteriza por la identificación de la *legislación básica* estatal con una regulación de *mínimos*, que escapaba al concepto tradicional de “*bases*”, y que debían ser cumplidos por todas las Comunidades Autónomas, cuyo papel quedaba reducido a la posibilidad de dictar normas adicionales de protección, que fijasen umbrales de protección más altos que los establecidos por la normativa medioambiental estatal (Sentencias del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre y 170/1989, de 19 de octubre). Posteriormente, la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, restringe aún más la competencia autonómica, al considerar que en materia medioambiental el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica a favor de las Comunidades Autónomas es menor que en otras materias y, por ello, no cabría fundar la inconstitucionalidad de una norma estatal en el hecho de que ésta no permita desarrollo autonómico alguno. Incluso, esta Sentencia

de la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, que interpreta el concepto *legislación básica* no ya como una legislación de mínimos, sino como una auténtica *legislación general básica* necesitada de su correspondiente desarrollo legislativo autonómico. Esta nueva concepción trae como consecuencia principal la obligación para el legislador estatal de dejar siempre un *margen* para el desarrollo autonómico, sin que pueda reducir este ámbito a un carácter meramente nominal o *testimonial*¹⁵⁵⁰. Es decir, la legislación básica estatal no puede entrar a regular la materia medioambiental con tal grado de detalle que impida en la práctica la intervención legislativa autonómica, vaciando de contenido la competencia autonómica sobre el medio ambiente. La competencia autonómica no se limitará por lo tanto a la ejecución de la legislación estatal o a desarrollar medidas *adicionales* de protección, sino que comprenderá asimismo el *desarrollo legislativo* de ésta¹⁵⁵¹. A partir de este momento, la posibilidad de que normas con rango reglamentario fijen las *bases* de la regulación medioambiental quedará reducida a casos excepcionales: cuando resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o carácter coyuntural o temporal, estando sometido a cambios frecuentes e inesperados¹⁵⁵².

llega a reconocer al Estado la posibilidad de dictar normas básicas de rango reglamentario cuando éstas sean necesarias para complementar las de rango legal.

¹⁵⁵⁰ Señala esta sentencia que “[...] en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica aún siendo menor que en otros ámbitos no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las CCAA con competencias en materias de medio ambiente, vaciándolas así de contenido [...]”.

¹⁵⁵¹ A pesar de las tendencias favorables a la equiparación de ambos términos, tanto para la doctrina científica como para la jurisprudencia constitucional (*vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre) los términos “*desarrollo legislativo*” y “*normas adicionales de protección*” son conceptos diferentes. Así, mientras que la competencia para el *desarrollo legislativo* permite precisar o pormenorizar la legislación estatal básica, la competencia para dictar normas adicionales de protección permite a las Comunidades Autónomas seguir “*opciones diversas*” respetando los principios establecidos por el legislador estatal. Estas opciones podrán consistir en establecer medidas de protección ambiental más rigurosas, más severas o más generosas en cuanto a su ámbito de protección. Las normas *adicionales* conllevan un plus de protección con respecto a la legislación básica estatal, pero sin que en ningún momento puedan contradecir, ignorar, reducir o limitar los niveles de protección estatal. Sin embargo en la práctica es muy difícil, cuando no imposible, diferenciar entre ambos conceptos a la vista de una medida concreta de protección ambiental, tal y como ha venido a reconocer el propio Tribunal Constitucional. En realidad, la materia sobre la que pueden ejercer sus competencias las Comunidades Autónomas no serían las “*normas adicionales de protección del medio ambiente*”, sino la protección del medio ambiente en sí. Estas *normas adicionales* solamente serían una técnica jurídica –al igual que la *legislación básica*, la *ejecución* o el *desarrollo*– mediante la cuál actuar sobre la materia “medio ambiente”. ÁLVAREZ GARCÍA, V., “El reparto de competencias en materia ambiental...*Op.cit.*, págs. 143 a 147.

¹⁵⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional 156/1995, de 26 de octubre.

Por lo que se refiere a las competencias de las Entidades locales en materia medioambiental, debe acudir en primer lugar a la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de Bases del Régimen Local*. En su artículo 25.2 atribuye a los municipios, siempre en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas¹⁵⁵³, las competencias en materia de protección del medio ambiente (f), así como sobre la recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (l). Asimismo, el artículo 26 obliga a todos los municipios a prestar los servicios de recogida de residuos y alcantarillado (a), y al tratamiento de aquéllos si su población excede de los cinco mil habitantes (b). El servicio municipal de *protección del Medio Ambiente* solamente es obligatorio para aquellos municipios con una población superior a los 50.000 habitantes (d)¹⁵⁵⁴. Pero esta atribución de competencias medioambientales¹⁵⁵⁵ a favor de los municipios no implica su irrenunciabilidad por parte de los mismos, ya que el propio artículo 26.2 LRBRL indica que “*Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior, cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento*”.

Para completar el cuadro de competencias locales en materia medioambiental es necesario acudir, como indica la LRBRL, a la

¹⁵⁵³ En relación con el artículo 2.1 de la LRBRL, que señala que “*Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos*”.

¹⁵⁵⁴ Además, es conveniente recordar por su interés el artículo 86.3 LRBRL, que reserva a favor de las Entidades locales los servicios de depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, entre otros; todos ellos directamente vinculados con el medio ambiente. En la LRBRL late una gran preocupación por el medio ambiente tanto en su dimensión competencial como de gestión. *Vid.* en este sentido RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “Medio ambiente y administración local”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 188, septiembre-octubre, 2001, pág. 183.

¹⁵⁵⁵ Para cuyo ejercicio podrán contar con la asistencia de las Diputaciones provinciales, en los términos previstos por los artículos 26.3 y 31 de la LRBRL.

legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, sobre espacios naturales protegidos, residuos y envases, incendios forestales, dominio público hidráulico, abastecimiento y saneamiento de aguas, ruido, telefonía móvil, actividades clasificadas, evaluación del impacto ambiental, sanidad¹⁵⁵⁶, urbanismo o protección del medio ambiente atmosférico¹⁵⁵⁷. A todo ello deben añadirse¹⁵⁵⁸ las posibles competencias delegadas (art. 27 LRBRL) y las “*actividades complementarias*” de protección del medio ambiente (art. 28 LRBRL), además de la cláusula subsidiaria de la *Disposición Transitoria 2ª* de la Ley de Bases, que dispone que “[...] *los Municipios ostentarán, además, en las materias a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas*”. Por último, no debe desconocerse la capacidad normativa del municipio, en este caso a través de las *Ordenanzas sobre Medio Ambiente*, que pueden y deben promulgar los municipios¹⁵⁵⁹.

En relación con esta materia posee una gran importancia el artículo 2.2 LRBRL, que advierte que “*Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deben corresponder a los Entes locales en la materia que regulen*”. En consecuencia, la legislación básica medioambiental deberá determinar obligatoriamente las competencias o facultades de intervención que en cada sector deben corresponder a los Entes locales en general y a los municipios en particular, y que les serán atribuidas como *competencias propias*, por ser ello necesario para

¹⁵⁵⁶ Vid. el artículo 42 de la *Ley General de Sanidad* 14/1986, de 25 de abril, que tiene carácter *básico*, como toda la Ley (salvo sus artículos 31 y 57 a 69). Debido a su carácter *básico* estas competencias podrán ser ampliadas por la normativa autonómica de desarrollo de la legislación básica estatal.

¹⁵⁵⁷ Vid. CASTILLO BLANCO, F. A., “Las competencias de las entidades locales en materia medioambiental”, en *Derecho Ambiental de Andalucía*, VERA JURADO (Coord.) et al, Tecnos, 2005, págs. 59 a 94.

¹⁵⁵⁸ LÓPEZ MENUDO, F., “Concepto de medio ambiente...*Op.cit*, pág. 57.

¹⁵⁵⁹ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “Medio ambiente y administración local...*Op.cit*, pág. 185. En opinión de este autor sería muy interesante que las nuevas *Ordenanzas de Medio Ambiente* refundiesen y ordenasen las ordenanzas sectoriales sobre medio ambientes existentes (residuos, limpieza, basuras, contaminación atmosférica...etc), actualizándolas a una *nueva sistemática* y a una *visión global* del problema del medio ambiente.

garantizar su autonomía¹⁵⁶⁰. Así lo reconoce el propio Tribunal Constitucional (Sentencia 214/1989, Fj. 3º). Sin embargo, esta Ley estatal no deberá nunca excederse de lo necesario para garantizar la *autonomía local*, ya que de lo contrario invadiría competencias autonómicas e incurriría en un vicio de inconstitucionalidad. Es decir, se encarga al legislador básico estatal que delimite aquel “*reducto indisponible*” de la competencia municipal en materia de protección del medio ambiente¹⁵⁶¹, para salvaguardarlo así de la *voracidad* autonómica. Por lo tanto, el legislador sectorial *no básico*, estatal o autonómico, que desarrolla la legislación básica –en este caso la medioambiental–, estará obligado a respetar tanto la legislación sectorial básica como las determinaciones contenidas en la LRBRL, pues ambas normas tienen encomendada la *función garantista* de la autonomía local¹⁵⁶².

2. Distinción conceptual entre ordenación del territorio y medio ambiente. Planificación territorial frente a planificación ambiental: implicaciones en materia turística.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen la gran dificultad inherente a la tarea de delimitar la *ordenación del territorio* y el *medio ambiente*, dada la amplitud e interrelación de ambas materias¹⁵⁶³. Esta interconexión comienza en el propio

¹⁵⁶⁰ DOMPER FERRANDO, J., “Las competencias de las Entidades Locales en materia de Medio Ambiente”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local*, nº 252, octubre-diciembre, 1991, pág. 831.

¹⁵⁶¹ DOMPER FERRANDO, J., “Las competencias de las Entidades Locales...*Op. et Loc. Cit.*”

¹⁵⁶² *Ídem.*

¹⁵⁶³ En este epígrafe se seguirá, fundamentalmente, el esquema argumentativo seguido por la profesora RODÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial...*Op.cit.*”, págs. 149 y ss. Sobre este tema *vid.* asimismo BASSOLS COMA, M., “Medio ambiente y ordenación del territorio”, en *Documentación Administrativa*, nº 190, 1981, págs. 437 y ss. Sobre la relación entre ordenación del territorio y el medio ambiente *vid.*, entre otros, *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo: I Congreso Internacional de Ordenación del territorio*, VVAA, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT), 2002; BASSOLS COMA, M., “El medio ambiente y la ordenación del territorio”, en *Documentación Administrativa*, 190, 1981, págs. 407 a 440, y “Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos”, en *Administración y Constitución*:

artículo 45.2 CE, ya que en muchos casos sus objetivos estarían compartidos: en ambos casos se persigue la mejora de la *calidad de vida* a través de la *utilización racional* de los recursos naturales. El Tribunal Constitucional¹⁵⁶⁴ ha establecido que quien asume la competencia de ordenación del territorio ha de tener en cuenta, al llevarla a cabo, la *incidencia territorial* de todas las actuaciones de los Poderes Públicos a fin garantizar el *mejor uso* del aire y del agua y el *equilibrio* entre las distintas partes del territorio. El “*problema*” está en que esto mismo podrá predicarse de la protección ambiental¹⁵⁶⁵. ¿Significa esto que ambos títulos competenciales son intercambiables? Eso es lo que parece a la vista de algunas sentencias del Tribunal Constitucional, como la Sentencia 170/1989 o la 18/1997¹⁵⁶⁶. Sin embargo, esta última Sentencia daría la *clave* sobre cuál habría sido el criterio seguido por el Tribunal Constitucional para delimitar qué contenidos y actividades pertenecen a la materia *ordenación del territorio* y cuáles a la materia *protección ambiental*. El razonamiento seguido por el Tribunal Constitucional sería que, aunque desde ambas competencias se deba perseguir la protección del medio ambiente, desde la competencia en materia de ordenación del territorio se hará mediante técnicas y *figuras específicas* de planificación de los usos del suelo acuñadas por el urbanismo. Por el contrario, desde la competencia en materia de protección del medio ambiente se establecerán normas que persigan la protección integral de determinados espacios naturales, mediante

estudios en homenaje al profesor Mesa Moles, VVAA, Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1982, págs. 93 a 130; CEBALLOS MORENO, M., “Análisis jurídico de la protección del medio ambiente dentro de la ordenación del territorio”, en *III Jornadas de Medio Ambiente*, ALMORZA GOMAR, D. (Coord.) et al, Universidad de Cádiz, 1998, págs. 393 a 400; SANTA COLOMA MOZO, O., “La integración del medio ambiente y la ordenación del territorio: un reto al desarrollo sostenible”, en *Retema: Revista técnica de medio ambiente*, nº 104, 2005, págs. 52 a 59; PÉREZ MORENO, A., “El derecho ambiental y la ordenación del territorio: desarrollo sostenible y medio ambiente”, en *Estudios de Derecho judicial*, nº 56, 2004, págs. 73 a 90; o SOLA TEYSSIERE, J., “La ordenación del territorio y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 53, 2004, págs. 109 a 134.

¹⁵⁶⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984, de 3 de julio, Fj. 1º b.

¹⁵⁶⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de diciembre, Fj. 6º.

¹⁵⁶⁶ La primera de ellas justifica las limitaciones al uso del suelo en el “*Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares*” en la competencia de la Comunidad de Madrid para el desarrollo legislativo en materia medioambiental. La segunda ampara las limitaciones del uso del suelo en las “*Áreas Naturales de Interés Especial*” de Baleares en la competencia de ordenación del territorio y urbanismo, ya que, aunque estas *Áreas* regulen aspectos del territorio con una finalidad preponderante del espacio natural, ello se trata de conseguir principalmente mediante *técnicas urbanísticas*.

la regulación de medidas directamente dirigidas a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales. Desde esta *perspectiva ambiental*, los planes ambientales realizarán una ordenación del espacio y de su contenido coincidente en aquella dimensión con la ordenación del suelo y la planificación urbanística¹⁵⁶⁷.

El Tribunal Constitucional¹⁵⁶⁸, además, considera que la planificación de los recursos naturales –cuyo instrumento más destacado son los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* (PORN's) –, constituye una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y la planificación urbanística¹⁵⁶⁹, inspirada por los principios

¹⁵⁶⁷ Vid. las Sentencias 105/1992, Fj. 13º; 36/1994, Fj. 3º; 77/1984, Fj. 2º; 149/1991, Fj. 1º b; 306/2000, Fj. 6º. Esta última sentencia señala que “*En suma, pues, como queda dicho, la actividad de los usos del suelo corresponde a la competencia de ordenación del territorio [...] y aunque esta competencia [...] debe ponderar los efectos sobre el medio ambiente, no atrae hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza, ni todo lo relativo a la preservación de los ecosistemas [...]*”.

¹⁵⁶⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000, Fj. 7º.

¹⁵⁶⁹ Dispone la Ley 4/1989 que los PORN's serán *obligatorios* y *ejecutivos* en las materias reguladas por ella (art. 5.1) (conservación de los espacios naturales y la flora y fauna silvestres) y que –lo más interesante a efectos de este estudio–, van a constituir un *límite* para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Tanto es así, que los instrumentos de planificación territorial o física que sean contrarios a los PORN's deberán ser modificados para adaptarse a éstos (En el *interin* hasta que esto suceda, indica el artículo 5 de la Ley 4/1989 que las determinaciones de los PORN's se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación física o territorial existentes). Por el contrario, con respecto a otras actuaciones, planes o programas sectoriales el contenido de los PORN's tendrá mero carácter *indicativo*, y sus determinaciones se aplicarán de forma subsidiaria con respecto a aquéllos. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO incluye en este segundo grupo a la planificación urbanística, ya que ésta es distinta –como se verá *infra*– de la planificación territorial. Por lo tanto, los PORN's tendrán para la planificación urbanística un carácter meramente *indicativo*. Sin embargo, en la práctica los planes urbanísticos también se verán claramente afectados por las determinaciones contenidas en la planificación medioambiental, ya que la doctrina constitucional ha declarado en repetidas ocasiones que la planificación medioambiental constituye un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial y física, y prevalece sobre la urbanística (Vid. la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, Fj 13º). Además –recuérdese– la planificación medioambiental (fundamentalmente los PORN's, pero también los PRUG's o cualquiera de los instrumentos de planificación ambiental previstos en la legislación básica estatal o en la autonómica de desarrollo) no puede *clasificar*, *calificar* ni *categorizar* el suelo (utilizando técnicas propiamente urbanísticas), sino únicamente establecer *limitaciones* respecto a los usos y actividades para cumplir con su fin propio: proteger el medio ambiente. Por esta razón, en aquellos casos en que los planes medioambientales contengan determinaciones dirigidas a ordenar los *usos del suelo*, deberá considerarse que en tal caso dicha regulación (PORN's y PRUG's) no prevalecerá sobre el planeamiento territorial o urbanístico, tal y como establecen los artículos 5.3 y 19 de la Ley 4/1989, ya que la prevalencia contenida en estos artículos únicamente se predica de su contenido medioambiental, pero nunca del *territorial* o *urbanístico*, ya que se distorsionaría su objetivo y función, y porque en este caso son las determinaciones territoriales y urbanísticas las que han de prevalecer, dado el carácter de *ordenación integral* que ostenta este ordenamiento en el sistema jurídico español. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial...*Op.cit.*, págs. 145 y ss. A diferencia de los PORN's, los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG's) no se superponen a cualquier otro instrumento de ordenación del territorio, sino solamente al planeamiento urbanístico, hasta el punto que la normativa urbanística en

recogidos en el artículo 2.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y Flora y Fauna Silvestres*¹⁵⁷⁰. Esta estrecha vinculación entre la materia ambiental y la planificación territorial ha llevado incluso al Tribunal Constitucional¹⁵⁷¹ a considerar que es necesario un detenido examen no solamente de la *finalidad* de las normas –la misma en ambos casos–, sino también muy especialmente del *contenido concreto* de las mismas, por lo que –como se ha señalado–, cuando aquella finalidad se alcance por el legislador mediante *técnicas específicas* de planificación de los *usos del suelo*, el título competencial de referencia será el de “ordenación del territorio”.

De la doctrina constitucional analizada extrae RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO los siguientes “*criterios diferenciadores*”: En primer lugar, la competencia de ordenación del territorio es, ante todo, una competencia de *coordinación* de los diferentes intereses que inciden sobre el territorio, mediante su *ponderación*¹⁵⁷²; mientras que, por regla general, la regulación del *detalle* corresponderá a las demás competencias que inciden en el territorio desde una perspectiva sectorial (medio ambiente, urbanismo, carreteras...*etc*). En segundo lugar, la coordinación impone una técnica de actuación muy vinculada al principio del *Estado Social* que es la *planificación*. En tercer lugar, la actividad

vigor deberá ser revisada de oficio por los órganos competentes cuando sus determinaciones sean incompatibles con el contenido del PRUG (art. 19.2). Una de las consecuencias de la prevalencia de los PRUG’s sobre los instrumentos de planificación urbanística ha sido la *infrautilización*, en algunos casos, o el *desplazamiento*, en otros, de la figura del “*plan especial*”, sobre el que se hablará *infra*. Frecuentemente los PRUG’s –como los PORN’s– contienen determinaciones bastante precisas sobre extremos relacionados con la actividad turística, como serían la determinación de las características de las infraestructuras de atención al público, el emplazamiento y tipología de las construcciones relacionadas con la actividad hostelera, o las modalidades de alojamiento turístico permitidas. SOLA TEYSSIERE, J., “La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio...*Op.cit*, pág. 129. Este autor pone como ejemplo el “*PORN del Frente Litoral Algeciras-Tarifa*”, aprobado por el Decreto andaluz 308/2002, de 23 de diciembre.

¹⁵⁷⁰ Estos principios son “[...] a) *El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.* b) *La preservación de la diversidad genética.* c) *La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora.* d) *La preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje [...]*”.

¹⁵⁷¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 28/1997, de 13 de febrero.

¹⁵⁷² Hay que dejar claro que la ordenación del territorio en ningún momento pondera competencias, sino *intereses* o *soluciones*. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial...*Op.cit*, pág. 156.

de ordenación o planificación de los *usos del suelo* está reservada a la ordenación del territorio, que aunque debe tener en cuenta los efectos sobre el medio ambiente, no atrae hacia sí todas las normas relativas a la protección de la naturaleza¹⁵⁷³. Y en cuarto lugar que, como consecuencia de lo anterior, la planificación medioambiental (*Directrices*, *PORN's* y *PRUG's*) no podrá *clasificar*, *calificar* ni *categorizar* el suelo, utilizando para ello técnicas propiamente urbanísticas, sino únicamente fijar *limitaciones* en relación a los usos y actividades para cumplir fines específicos: conservar y proteger los recursos naturales y el medio ambiente en general¹⁵⁷⁴.

Sin embargo, la jurisprudencia analizada no termina de una vez por todas con el problema de la distinción entre la ordenación del territorio y la protección medioambiental, sino que lo cierra *en falso*, ya que con este razonamiento¹⁵⁷⁵, el Tribunal Constitucional lo que hace es desplazar el problema de la distinción entre *ordenación del territorio* y *medio ambiente* hacia otro problema: la distinción entre determinaciones calificables como “*ordenadoras del suelo*” (porque *clasifican*, *califican* o *categorizar* el suelo de forma directa o encubierta, mediante la determinación pormenorizada de las limitaciones de usos y actividades) y las que meramente establecen “*limitaciones*

¹⁵⁷³ Para LOZANO CUTANDA esto sería una *contraditio in terminis* imposible de realizar en la práctica, ya que “[...] *la ponderación del factor medio [ambiente] en la ordenación territorial conlleva necesariamente la introducción de prescripciones ambientales de carácter territorial*”. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, 4ª edición, 2004, pág. 469.

¹⁵⁷⁴ “[...] *otra cuestión es que estas limitaciones repercutan en la ordenación territorial y urbanística condicionándola, pues la Administración competente a la hora de regular las determinaciones de ordenación del territorio y urbanísticas las tendrá que observar, pero las consecuencias que tengan en el ámbito territorial y urbanístico sólo las puede determinar la Administración competente en estas materias. Por ello, ha de precisarse que la regulación de los usos prohibidos, compatibles o incompatibles en el ámbito del espacio protegido no debe ser exhaustiva ni precisa, pues ello podría constituir una encubierta atribución de usos pormenorizados, que corresponde, en todo caso, al planeamiento urbanístico*”. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial...*Op.cit.*, pág. 157.

¹⁵⁷⁵ Debe advertirse que tanto la Jurisprudencia del Tribunal Supremo como la de los Tribunales Superiores de Justicia se muestra vacilante a la hora de declarar ajustado o no a derecho que el planeamiento ambiental contenga determinaciones dirigidas a ordenar los *usos del suelo*. A favor de su legalidad estarían, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1991 y de 25 de febrero de 2000, o la del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 16 de marzo de 1998. En contra de su legalidad estaría, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 28 de marzo de 2000. *Ídem*, pág. 160.

respecto a los usos y actividades” con la finalidad de proteger el entorno natural en una zona determinada.

Por lo que se refiere a la competencia específica para la planificación medioambiental¹⁵⁷⁶, ésta no aparece en el Ordenamiento Jurídico español como una competencia sustantiva, sino como un elemento integrante más de las competencias medioambientales, por lo que, en principio, tanto el Estado como las diferentes Comunidades Autónomas podrían legislar y elaborar instrumentos de planificación del medio natural, pero lógicamente de acuerdo con el reparto competencial que se acaba de exponer¹⁵⁷⁷: el Estado podrá legislar sobre planes medioambientales dentro del ámbito de lo *básico*; mientras que las Comunidades Autónomas deberán acatar dicha legislación básica, pudiendo además elaborar instrumentos de planificación medioambiental que complementen los diseñados desde el Estado¹⁵⁷⁸.

¹⁵⁷⁶ Volviendo un poco la vista atrás, se pone de manifiesto como las primeras respuestas oficiales en España frente las tendencias críticas con el desarrollismo tecnocrático de los años sesenta del siglo pasado, y la generalización de los valores ecológicos o medioambientales, allá por los años setenta del mismo, fueron respuestas fundamentalmente *orgánicas*. Quiere esto decir que la respuesta de las Administraciones públicas ante el nuevo reto, consistente en compatibilizar el crecimiento económico y la protección del medio ambiente se abordó mediante la creación, en la práctica totalidad de Departamentos ministeriales –en un nivel u otro–, de un nuevo órgano supuestamente especializado en la materia. Pero entonces apareció un nuevo problema, originado por la complejidad orgánica resultante de esta operación y las habituales luchas competenciales entre Administraciones públicas. Surgió entonces con fuerza el problema de la coordinación, y se intentó resolver mediante la técnica de la *coordinación interorgánica*: creación de nuevos órganos que coordinasen la actuación de los ya existentes: la *Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente* y el *Comité Interministerial del Medio Ambiente*. Debido al fracaso de esta técnica de coordinación se optaría en adelante por las técnicas de *coordinación funcional*, cuyo instrumento por excelencia es el planeamiento físico o territorial, cuya función sería integrar, ordenar y sistematizar todo cuanto se refiere a las relaciones del hombre con su medio, sobre la base de un territorio concreto, configurado como el “*elemento aglutinante*”. Sin embargo –a pesar de este importante hito en el largo camino de la conciliación del crecimiento económico con la conservación de los recursos naturales– habría que advertir que el aún deficiente estado de desarrollo, institucionalización y práctica de las diversas técnicas de cooperación y coordinación incidió –e incide– de manera muy negativa en la coherencia de las políticas públicas, y especialmente en el ámbito de la utilización racional de los recursos naturales y, más concretamente, en la coherencia de la organización del espacio-territorio. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 24, enero-marzo, 1980, págs. 10 y 11; PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y Medio Ambiente...*Op.cit.*, págs. 153 y 154.

¹⁵⁷⁷ PÉREZ ANDRÉS, A. A., “Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: la planificación ambiental”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 165, noviembre, 1998, págs. 147 y 148.

¹⁵⁷⁸ PÉREZ ANDRÉS pone como ejemplos el artículo 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*, que señala expresamente que la competencia de planificación ambiental no está en manos de una instancia concreta, sino en todas conforme al actual reparto constitucional de competencia en tal materia; y la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, (*Fj* 13º), que reconoce incluso capacidad al Estado para elaborar

Como se ha señalado, la relación entre ordenación del territorio y medio ambiente es muy estrecha, habiéndose convertido la política de ordenación del territorio en uno de los instrumentos claves para la protección medioambiental, asistiéndose a una progresiva incorporación de factores ambientales o ecológicos en la planificación territorial¹⁵⁷⁹. No puede desconocerse que, por sus propias características, la realización del valor ambiental –en su sentido amplio–, no se circunscribe a un concreto título competencial, sino que su funcionalidad tiene un radio de acción mucho mayor, penetrando con sus exigencias a todas las políticas públicas con relevancia para la protección del medio ambiente, y poniéndolas al servicio de su efectividad¹⁵⁸⁰. Por esta razón, las políticas de ordenación del territorio, aunque no sea una política ambiental, se configura como presupuesto o instrumento esencial para la consecución del bien o valor constitucional ambiental¹⁵⁸¹. La ordenación del territorio –la función pública más general por excelencia– debe alcanzar, en el camino hacia la consecución de su fin último, una serie de “*metas menores*” con sustantividad propia como pasos intermedios para conseguir su objetivo final, entre las que estarían la ordenación urbanística y la protección del medio ambiente. De una parte, una adecuada protección medioambiental va a influir decisivamente tanto en la ordenación urbanística como, posteriormente, en las posibilidades de ordenación territorial; pero también de forma inversa, los grandes objetivos de la ordenación

un “*Plan Nacional de Ordenación de los Recursos Naturales*”, que tendrá indefectiblemente un carácter exclusivamente básico en cuanto a sus disposiciones medioambientales. *Ídem*, págs. 148 y 149.

¹⁵⁷⁹ *Ídem*, pág. 175. Este autor hace referencia a una expresión del profesor MARTÍN MATEO (“La protección del Medio ambiente y su articulación con la Ordenación del Territorio”, en las *Jornadas sobre Ordenación del Territorio*, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, 1990, págs. 53 y ss.) que define este proceso como la “*dimensión ecológica de la Ordenación del Territorio*”.

¹⁵⁸⁰ PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y Medio Ambiente...*Op.cit.*, pág. 151. En consonancia con tal razonamiento, considera este autor que “[...] *la política pública de gobierno del suelo y, por ende, del territorio, aunque distinta de la estrictamente ambiental, sirve al valor constitucional que legitima éste. En efecto, en tanto que aseguradora de la racionalidad del uso del territorio y del suelo y, por tanto, organizadora conforme al interés general de todas actividades desde tal perspectiva unificadora, contribuye a la armonización de los valores de desarrollo económico y protección del medio ambiente y es presupuesto y condición de la consecución de la más compleja racionalidad en la utilización de los recursos naturales y, a través de ella, de la calidad del medio ambiente [...]*”.

¹⁵⁸¹ PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y Medio Ambiente...*Op.cit.*, pág. 151.

del territorio –plasmados en instrumentos de planificación– incidirán de manera importante en la política de protección medioambiental¹⁵⁸². Además, en los tres casos –ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente– el instrumento jurídico por excelencia para la consecución de sus objetivos es el plan, que se configura como el *nivel intermedio indispensable entre la Ley abstracta y el concreto acto administrativo aplicativo de la misma a los particulares*¹⁵⁸³.

El *origen* histórico de la utilización del planeamiento como instrumento jurídico adecuado para la protección del entorno natural está en la legislación urbanística y, más concretamente, en el régimen jurídico de los distintos usos del suelo, especialmente el relativo al suelo *no urbanizable*, cuyo régimen jurídico sería el precursor de la protección ambiental de espacios naturales¹⁵⁸⁴. Desde aquí pasará a –entre otras– la normativa específicamente ambiental. En el Derecho ambiental la planificación se considera hoy una técnica imprescindible debido a su utilidad como *elemento preventivo* de gestión ambiental y de *coordinación*, entre cuyas ventajas podrían destacarse dos: por un lado permite articular la protección ambiental con otros intereses públicos con proyección sobre el territorio y los recursos naturales, como los relativos al desarrollo económico, las comunicaciones o la defensa nacional. Por otro lado, proporciona a las políticas públicas de protección ambiental una cierta estabilidad frente a los avatares políticos o administrativos, proporcionando líneas de acción duraderas y adecuadas¹⁵⁸⁵. Tal importancia está reconocida en la actualidad tanto a nivel internacional (*Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, 1972) como a nivel comunitario, en el “*Quinto Programa Comunitario de política y actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (1993-2000)*”.

¹⁵⁸² PÉREZ ANDRÉS, A. A., “Hacia la racionalización del uso de...*Op.cit.*, págs. 176 y 177.

¹⁵⁸³ *Ídem*, pág. 178.

¹⁵⁸⁴ *Vid.* PICAZO CÓRDOBA, H., “La protección de los espacios naturales mediante la legislación urbanística”, en la *Revista de Derecho Ambiental*, nº 2, 1989, pág. 19 y ss.

¹⁵⁸⁵ LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental...Op.cit.*, pág. 452.

El esquema básico de los instrumentos de planificación medioambientales viene regulado –por primera vez en el Ordenamiento Jurídico español– en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales*¹⁵⁸⁶ y de la *Flora y Fauna Silvestres*¹⁵⁸⁷. El presupuesto básico de esta norma es asimismo novedoso ya que, a diferencia de la normativa precedente¹⁵⁸⁸, no se va a ocupar únicamente de ciertas partes del territorio. La Ley 4/1989 va a representar una nueva política conservacionista no reducida a los concretos enclaves catalogados como espacios naturales protegidos¹⁵⁸⁹, sino aplicable a la totalidad del territorio nacional. Por su parte, las Comunidades Autónomas han ejercitado sus competencias en materia medioambiental, atribuidas en virtud del artículo 148.1.9ª CE, a través de numerosas normas medioambientales, desarrollando y

¹⁵⁸⁶ La materia “*espacios naturales protegidos*” pertenece al concepto *estricto* o *residual* de Medio Ambiente, núcleo de la materia medioambiental, pues carece de referencia específica en los artículos 148 y 149 Ce, por lo que queda subsumido en las reglas generales de los artículos 148.1.9ª y 149.1.23ª Ce. Sin embargo, sí que aparecen referencias expresas a esta materia en varios Estatutos de Autonomía, como competencia *exclusiva* de estas Comunidades Autónomas. En estos casos la materia “*espacios naturales protegidos*” va a gozar de una especificidad frente a la competencia genérica sobre el medio ambiente, lo que refuerza su posición frente al Estado. LÓPEZ MENUDO, F., “Concepto de medio ambiente...*Op.cit*, pág. 49.

¹⁵⁸⁷ ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS sistematiza la planificación estatal y autonómica de los espacios naturales protegidos en tres niveles: “*Un primer nivel marco, dentro del cual deben desarrollar el resto de los instrumentos planificatorios, cubierto por el plan de ordenación de los recursos naturales (PORN), que, en todo caso, deberá ajustarse a las Directrices de ordenación de los recursos naturales (DORN), cuya aprobación corresponde al gobierno por vía reglamentaria. Un segundo escalón en el que se encuentran los planes que deben concretar las determinaciones de aquél, constituyéndose en documentos técnicos de gestión. A su vez, dentro de esta segunda categoría aparecen: a) en materia medioambiental: los planes gestores de uso y gestión (PRUG). En el caso de los parques nacionales, deberán tener en cuenta las previsiones del Plan Director de la ed de parques nacionales (PDRPPNN). a) en el plano socioeconómico: los Planes de desarrollo integral (hoy llamados de desarrollo sostenible) y los planes de fomento, previstos ambos en la Ley 2/1989, de 18 de Julio [para la Comunidad Autónoma andaluza]. Por último, en un tercer estadio se sitúan los programas sectoriales ligados a objetivos concretos (investigación, uso público, investigación [sic], etc.) y los planes anuales de trabajo [...]*”. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, Mª L, *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos...Op.cit*, pág. 31.

¹⁵⁸⁸ Esta Ley deroga y sustituye a la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de *Espacios Naturales Protegidos*.

¹⁵⁸⁹ Vid. Preámbulo de esta norma. Sobre la necesidad de que la protección ambiental no se circunscribiese de forma exclusiva a los espacios naturales protegidos ya había opinado la doctrina tiempo atrás. Así, SOSA WAGNER, al reflexionar sobre la Ley de espacios naturales de 1975, antecesora de la actual Ley 4/1989, opinaba que aquella Ley contenía “[...] *unas figuras de protección diseñadas con una especial rigidez y cuya propia denominación genérica atestigua el desenfoque de problema: el espacio protegido debe ser todo nuestro suelo, no unas áreas singulares desconectadas del conjunto y convertidas, como acertadamente se ha dicho, en museos de la naturaleza que permitan contemplar reliquias supérstitas de un pasado esplendoroso. La protección singular de los espacios es necesario realizarla desde la protección conjunta del espacio, es decir, con el manejo de aquellos instrumentos pensados para la ordenación y disciplina de los usos del suelo que son los planes de ordenación territorial*”. SOSA WAGNER, F., “Espacios naturales protegidos y Comunidades autónomas”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 38, julio-septiembre, 1983, pág. 344.

completando la legislación básica estatal y regulando las funciones de gestión que han asumido¹⁵⁹⁰. En materia de planificación ambiental de carácter territorial, las Comunidades Autónomas realizan una *triple función*¹⁵⁹¹: dándole desarrollo a los planes regulados en la legislación básica estatal, incorporando *ex novo* algunos instrumentos de planificación, normalmente sectoriales, y conformando el régimen para la gestión de todos los planes ambientales. Aunque en multitud de normas autonómicas las determinaciones sobre los recursos naturales no se van a instrumentar a través de planes, esto no va a impedir su vinculatoriedad sobre cualquier actuación planificadora que se ejercite sobre los mismos, debido al principio de especialidad o *sectorialidad*¹⁵⁹². Todas las leyes autonómicas de ordenación del territorio incluyen en sus instrumentos de planificación territorial previsiones o determinaciones cuya finalidad es la protección del medio ambiente. Pero además, en algunas leyes autonómicas de ordenación del territorio –aunque cada vez son menos– existen instrumentos de ordenación específicamente destinados al desarrollo de las determinaciones dirigidas a la protección del entorno natural contenidas en los planes territoriales de carácter general¹⁵⁹³. Se trata de instrumentos de planificación “*mixtos*”, que participan tanto de la materia ambiental como de la ordenadora del territorio. Se denominan genéricamente, con diferencias de denominación según la Comunidad Autónoma de que se trate, “*planes de ordenación del medio físico o natural*”¹⁵⁹⁴. En cualquier caso, su valor práctico es bastante

¹⁵⁹⁰ Sobre la situación de la protección medioambiental en la Comunidad Autónoma andaluza *vid.*, entre otros, JORDANO FRAGA, J., “La construcción del Estado Autonómico Ambiental de Derecho en Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administraciones Públicas*, nº 44, octubre-noviembre-diciembre, 2001, *in totum*. Por lo que respecta al proceso de *sensibilización ambiental* en el ámbito autonómico, además de los factores transnacionales, también han influido de una forma decisiva las motivaciones *endógenas*. La construcción del *Estado de las Autonomías* ha jugado un papel relevante en este proceso, ya que las Comunidades Autónomas han asumido la protección de su patrimonio natural como una de sus *señas de identidad*, lo que ha incrementado el nivel de preocupación ambiental a niveles difícilmente alcanzables desde estructuras centralizadas. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M., “Balance y perspectivas de la protección del medio natural en Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administraciones Públicas*, nº extraordinario, volumen II, 2003, pág. 395 *in fine*.

¹⁵⁹¹ PÉREZ ANDRÉS, A. A., “Hacia la racionalización del uso de...*Op.cit.*, pág. 164.

¹⁵⁹² *Ídem*.

¹⁵⁹³ RODÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial...*Op.cit.*, pág. 133.

¹⁵⁹⁴ Entre los más tempranos ejemplos de esta tipología de planes estarían los *Planes de Ordenación del Medio Físico*, de la Ley 10/1984 sobre *Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid* o de la Ley Foral 12/1986 de *Ordenación del Territorio de Navarra*; las *Directrices de Ordenación Territorial* de la

relativo, debido a la desconexión existente entre la legislación propiamente ambiental (con sus instrumentos propios que prevalecen sobre los territoriales) y la legislación de ordenación del territorio¹⁵⁹⁵.

Para el profesor FERNANDEZ RODRÍGUEZ¹⁵⁹⁶, en el Ordenamiento Jurídico español existiría un doble sistema de protección medioambiental. Por un lado estaría el “*sistema general*” de protección, que abarca la totalidad del territorio, y que se articula a través de los diferentes *planes territoriales de ordenación*, supramunicipales y municipales, generales y parciales, que con distintas denominaciones regulan las leyes de ordenación territorial y las urbanísticas. Junto a este *sistema general* existe otro, en este caso “*especial*”, que proporciona una protección mucho más intensa, pero que no abarca todo el territorio, sino únicamente ciertos espacios –o *enclaves*– de singular valor: los *espacios naturales protegidos*. Este segundo sistema, de protección reforzada, funcionaría a partir de un mecanismo de declaraciones formales (*parque, reserva natural, paisaje protegido...etc*) semejante al que existe en la normativa sobre patrimonio histórico-artístico para los espacios urbanos particularmente valiosos, o “*Conjuntos Históricos*”.

Ley 1/1987de *Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias*; los *Planes de Ordenación del Medio Natural* de la Ley 8/1987 de *Ordenación Territorial de las Islas Baleares*; o los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico*, los *Catálogos de ámbito provincial* y el *Plan Director Territorial de Doñana y su Entorno*, aprobados por la Consejería andaluza de Obras Públicas y Transportes en 1987, con anterioridad a la aparición de su normativa sobre ordenación del territorio. *Cit.* ORTIZ DÍAZ, J., “Ordenación del Territorio y del litoral de Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 3, julio-septiembre, 1990, págs. 11 y ss.

¹⁵⁹⁵ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial...*Op.cit.*, pág. 133. Como se ha hecho notar *supra*, los PORN’s prevalecen sobre cualquier instrumento de ordenación territorial o física en sus materias propias (protección de espacios naturales y fauna y flora silvestres). El problema radica en que no todas las Comunidades Autónomas han reconocido de forma expresa la sumisión de sus instrumentos de ordenación territorial con previsiones medioambientales (en este caso los *planes de ordenación del medio físico o natural*) al contenido de los PORN’s, llegando incluso a vulnerar la Ley 4/1989 en este crucial aspecto. En estos casos “[...] *puede servir para aliviar el problema, pensar que la elaboración de los PORN y de los Planes de Ordenación del Territorio están en manos, en ambos casos, de las Comunidades Autónomas, con lo cual éstas procederán evitando roces entre tantos instrumentos planificadores, y salvaguardando por encima de todo los intereses generales. Aunque, por otro lado, a veces la coordinación interdepartamental sea prácticamente inexistente o ineficaz*”. PÉREZ ANDRÉS, A. A., “Hacia la racionalización del uso de...*Op.cit.*, pág. 188.

¹⁵⁹⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica”, en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, BLANQUER CRIADO, D. (*Dir.*) *et al.*, Tirant Lo Blanch, 2002, págs. 37 y ss.

Este autor critica la utilización torticera que se ha hecho de este doble sistema en los últimos tiempos en la práctica totalidad del territorio español. Así, la gran cantidad de espacios naturales protegidos existentes en la actualidad, que llegan en ciertas Comunidades Autónomas, como la canaria, a suponer más del cuarenta por ciento de su territorio¹⁵⁹⁷, no respondería a la especial singularidad y belleza del territorio español, o al alto grado de sensibilización ambiental de los ciudadanos y Poderes Públicos de este país. La razón sería mucho menos amable. Para este autor la verdadera razón de la extraordinaria cantidad de espacios naturales protegidos existentes en España sería la defectuosa comprensión de las técnicas *singulares* o *especiales* de protección medioambiental y el papel jugado por los instrumentos *generales* de ordenación del territorio previstos en la normativa territorial y urbanística. Es decir, como no se saben utilizar los instrumentos generales de ordenación territorial, que abarcan la totalidad de éste procurando su utilización *racional* y *razonable*, y además falta la voluntad y constancia necesarias para extraerles toda su potencialidad y eficacia, se marginan éstos a favor de los instrumentos *especiales* de protección del territorio (la solución más “*fácil*”), lo cuales se conforman con proteger partes concretas y aisladas del territorio, y que –por la inconsciente sensación de fracaso e ineptitud– se intenta compensar haciéndolas más grandes de lo que en realidad deberían ser¹⁵⁹⁸.

Para FERNANDEZ RODRÍGUEZ lo correcto será utilizar los planeamientos territorial y urbanístico (cuya misión es ordenar

¹⁵⁹⁷ Le seguirían Andalucía, con más del 16%; Asturias, con un 10%; Madrid, también con un 10%, o el País Vasco, con un 9% de su territorio declarado como *espacio protegido*.

¹⁵⁹⁸ La profesora LOZANO CUTANDA opina en relación a la articulación entre la planificación territorial y la ecológica que “[...] *el legislador estatal ha pretendido poner un remedio “de emergencia” a este disparatado sistema haciendo prevalecer [...] el planeamiento económico sobre el de ordenación territorial, pero con ello tampoco puede lograrse una protección integral de los recursos naturales. Mucho mejor sería reconocer, por un lado, el carácter intrínsecamente ambiental que revisten muchas de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio y afirmar, por consiguiente, la necesidad de que en su elaboración las Comunidades Autónomas incorporen la perspectiva ambiental en su plenitud, respetando, cuando exista, la legislación básica estatal, y procurar al mismo tiempo, por otro lado, que esta legislación básica estatal no “ocupe” el ámbito de la planificación territorial con la introducción de planes, como los de ordenación de los recursos naturales, que si son elaborados por equipos técnicos que no tienen en cuenta los objetivos más amplios de ordenación del territorio (y que no pueden incidir en los mismos), difícilmente podrán aspirar, como señala L. JORDANO FRAGA, “a obtener la primacía real en un marco de indigencia social e interadministrativa” [...]*”. LOZANO CUTANDA, B., Derecho Ambiental...*Op.cit.*, pág. 469.

todo el término municipal y no solamente los núcleos urbanos y el suelo necesario para su previsible expansión, en el caso de los *planes generales municipales de ordenación urbana*) para asegurar la protección general del territorio¹⁵⁹⁹; y *reservar* la declaración de espacios naturales protegidos y su régimen especial para aquellas partes del territorio con un valor medioambiental realmente sobresaliente, que por esta razón reclaman un tratamiento más completo y riguroso que el que pueden proporcionarle los instrumentos generales de ordenación del territorio. Confundir estos dos planos puede llevar a una desvalorización del territorio “*común*”, en el que se lleva a cabo la vida cotidiana, que de ningún modo puede ser compensado mediante la proliferación de los “*museos naturales*” que son los espacios naturales protegidos¹⁶⁰⁰.

En el mismo sentido opina el profesor PAREJO ALFONSO¹⁶⁰¹, para quien la solución al problema de la armonización entre la planificación territorial y la ambiental no puede venir de ningún modo a través de una utópica y contraproducente planificación *integrada* (como ocurre en los

¹⁵⁹⁹ En tal sentido, El Tribunal Constitucional ya recuerda que los planes de ordenación del territorio podrán incidir en determinados aspectos medioambientales, pero siempre que utilicen técnicas típicas de la planificación territorial, *técnicas* que no pueden justificarse ni desde la competencia medioambiental ni desde la protección del dominio público estatal (Sentencias 36/1994, de 10 de febrero y 28/1997, de 13 de febrero). Así, PÉREZ ANDRÉS advierte de que los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio tienen como ámbito espacial la totalidad del territorio correspondiente, sin que puedan quedar “*lagunas verdes*” exentas de esta ordenación, debido precisamente a la *vocación integradora* de estos instrumentos, y porque las Comunidades Autónomas también están sometidas a las exigencias del artículo 45 CE. PÉREZ ANDRÉS, A. A., “Hacia la racionalización del uso de...*Op.cit.*”, págs. 181 a 183.

¹⁶⁰⁰ BLÁZQUEZ SALOM y VERA REBOLLO van un poco más allá en la misma dirección. Para estos autores la actual legislación sobre protección del medio ambiente y espacios naturales únicamente prevé su protección y gestión con la única finalidad de apartar los territorios con valor ambiental de la *corriente desarrollista* (utilización turística y recreativa de estos espacios), la cual ha supuesto, dada la singularidad y fragilidad de tales espacios, un agravamiento de su degradación, al añadirse a su *confinamiento* – resultado del desarrollo urbano y de las infraestructuras, que desliga y aísla los diferentes espacios naturales– los impactos producidos por la afluencia turística y recreativa. La solución propuesta sería la creación de espacios de recreo en la naturaleza concebidos *ex profeso* para el disfrute turístico y recreativo masivo. De este modo se pretende evitar el daño que sobre los espacios más frágiles provocan estas actividades, a la vez que se satisfacen mejor las demandas de recreo al aire libre tanto de la población residente como de la turística. Estos autores ponen como ejemplo el denominado “*Anella Verda*”, creado en torno a la ciudad de Barcelona, y diseñado por la Diputación de Barcelona a través de la ligazón de teselas o intersticios de vegetación natural mediante corredores *verdes* que pretende proveer de espacios de ocio y de un *pulmón verde* (150.000 Has.) al Área Metropolitana de esta ciudad. BLÁZQUEZ SALOM, M. y VERA REBOLLO, J., “Espacios naturales protegidos y desarrollo turístico en el litoral mediterráneo”, en *Turismo y Medio Ambiente*, BUENDÍA AZORÍN, J. D. y COLINO SUEIRAS, J. (Editores) *et al.*, Civitas, 2001, págs. 85, 100 y 101.

¹⁶⁰¹ PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y Medio Ambiente...*Op.cit.*”, pág. 178.

citados *planes de ordenación del medio físico o natural* de la normativa autonómica), que incorpore en un mismo instrumento de planificación la totalidad de ambos requerimientos (territoriales y ambientales). La solución debe venir a través de un intento integrador en el que –sin perjuicio de la posibilidad de una planificación estrictamente ambiental–, los *ejes básicos* sean la apertura a y plena incorporación en la planificación territorial de los requerimientos ambientales, y una conexión adecuada entre la política territorial y las técnicas e instrumentos concretos de protección ambiental¹⁶⁰². Es decir, unos instrumentos de ordenación territorial respetuosos con los criterios establecidos en los PORN's (siempre y cuando se circunscriban, como se ha advertido *supra*, a su ámbito específico: la protección del medio ambiente mediante técnicas limitativas de los usos del espacio protegido), e “independientes” de éstos. De modo diferente opinan otros autores, como LOZANO CUTANDA¹⁶⁰³, BOUAZZA ARIÑO¹⁶⁰⁴ o PÉREZ FERNÁNDEZ¹⁶⁰⁵.

¹⁶⁰² PÉREZ MORENO habla, en un contexto diferente pero muy ejemplificativo de esta tendencia a lo largo del tiempo, de la introducción, por la Ley de reforma de la Ley del Suelo de 1975 y el subsiguiente Texto Refundido de 1976, de lo que él denominó los “*escrúpulos medioambientales en la Ley del Suelo*”. Tales *escrúpulos* consistirían en que “[...] *la Ley del Suelo quiere que los planes de ordenación que tipifica con notorio desfase histórico o temporal [...] prevean también la protección del medio ambiente y en todas las determinaciones de cada uno de ellos que dice que debe prever. Concretamente en el plan general municipal es el artículo 12, apartado d) que [...] decía que incluyera el plan las medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto [...]*”. PÉREZ MORENO, A., “La Ley de Costas y el planeamiento urbanístico”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 117, marzo-abril, 1990, pág. 18.

¹⁶⁰³ Para quien “[...] *la instauración en todo el país de un sistema de planeamiento integral que aúne los aspectos territoriales, socio-económicos, y de la protección de los recursos naturales resulta en la actualidad más urgente que nunca, debido a que la nueva legislación estatal de carácter urbanístico corre el riesgo, como veremos, de inducir a las Comunidades Autónomas a la introducción de un sistema de ordenación urbanística radicalmente incompatible con los postulados de protección de la naturaleza. Resulta tranquilizador, en este sentido, que en algunas Comunidades Autónomas se esté avanzando hacia la introducción de un sistema de planeamiento integral, pudiendo citarse como ejemplo el caso de Canarias [...] que [...] unen en un mismo instrumento las previsiones ambientales y territoriales a fin de conseguir una planificación integral del suelo orientada al desarrollo sostenible [...]*”. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental...Op.cit.*, pág. 470.

¹⁶⁰⁴ BOUAZZA ARIÑO, O., *Ordenación del territorio y turismo...Op.cit.*, págs. 49 y ss.

¹⁶⁰⁵ Para este autor “[...] *la realidad expuesta hace necesaria la utilización de la técnica de planificación, de una planificación de base territorial y de carácter integral, inspirada por el criterio de la sostenibilidad. Una planificación que se traduzca en la elaboración de uno o varios instrumentos (planes) que contemplen la actividad turística junto con aquellas otras que van a incidir en la mejora de un sector o de un territorio, y que van a suponer el incremento del flujo turístico, así como la calidad de los servicios ofertados, al mismo tiempo que un sustancial aumento en las condiciones de vida de los distintos núcleos de población. Planificación que permita, por otra parte, coordinar las acciones de las Administraciones públicas competentes, no sólo entre sí, sino también con las emprendidas por los agentes sociales y económicos que operan en el sector turístico [...]*”. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “La

Estas consideraciones tienen una gran importancia en materia turística. Tanto la ordenación del territorio a nivel regional como la planificación urbanística a nivel local tienen capacidad para configurar ambientalmente el espacio físico a través de la regulación de los usos del suelo. A través de obligaciones de tipo negativo, ambos instrumentos de planificación territorial pueden prohibir, limitar o condicionar el desarrollo industrial o urbanístico de determinadas zonas en función de las necesidades de protección del medio ambiente y del paisaje. De este modo, estos instrumentos de planificación diseñan el modelo territorial al tiempo que protegen aquellas porciones del territorio dignas de protección ambiental y paisajística. En este sentido, la planificación urbanística tiene la capacidad, por un lado, de decidir que zonas del término municipal no son aptas para el desarrollo urbano teniendo en cuenta consideraciones de tipo paisajístico/ambiental. Por otro lado, el planificador municipal decide que modelo de ciudad quiere a través de los denominados *estándares urbanísticos*, que van a determinar desde la altura de las edificaciones, su densidad, la proporción de zonas libres y dotaciones públicas...*etc.* Será en última instancia el planificador urbanístico el que, dentro del marco establecido por la normativa sectorial y la planificación territorial de ámbito regional, diseñe las zonas de expansión urbanísticas de la ciudad. Habida cuenta de la importancia que para la demanda turística actual tiene la calidad ambiental y paisajística de los núcleos turísticos, el planificador urbanístico tiene una enorme responsabilidad en el éxito o fracaso de la oferta turística local. Por esta razón, resulta imprescindible que los municipios españoles, y especialmente los Municipios Turísticos, diseñen un modelo de expansión urbanística que responda a las expectativas ambientales de la demanda turística internacional. Incluso, como se defenderá en el capítulo final de este estudio, creando un modelo de desarrollo urbanístico específico para los Municipios Turísticos, más exigente desde el punto de vista ambiental en *sentido amplio*, no sólo en relación al espacio sin urbanizar, sino, fundamentalmente,

ordenación territorial del turismo”, en *Derecho Público del Turismo*, PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (Dir.) et al. , Thomson/Aranzadi, 2004, pág. 88.

con respecto al espacio urbano (menor altura de la edificación, menor densidad, más espacios verdes, infraestructuras sobredimensionadas con respecto a su población residente, equipamientos deportivos y asistenciales, adecuación a la tipología constructiva tradicional, sistemas de depuración y reciclaje de residuos sólidos y aguas residuales...etc).

3. El papel de las Entidades locales en la planificación ambiental.

Como se ha visto *supra*, la Constitución Española proclama la *autonomía* de los municipios para la gestión de sus intereses propios en sus artículos 137 y 140. Sin embargo, a lo largo de su articulado no se establece listado alguno sobre las competencias específica de las que gozan los Entes locales. Resulta por ello imprescindible para conocer cuáles son las competencias municipales en materia ambiental acudir, en primer lugar, a la legislación estatal *básica* en materia de régimen local y, posteriormente, a la legislación *sectorial* tanto estatal como autonómica. Y ello porque, como también se vio *supra*, el artículo 2 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local*, (LRBRL) dispone que “*para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios [...] su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local[...]*”¹⁶⁰⁶. Y el artículo

¹⁶⁰⁶ Vid. *ad exemplum*, en materia ambiental, las competencias municipales previstas en el *Reglamento 2414/ 1961, de 30 de noviembre, sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*; o la *Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, entre otras. Y a nivel

25.2 de esta misma norma señala que el municipio ejercerá en todo caso competencias “*en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*” sobre una serie de materias.

Las competencias municipales que directa o indirectamente pueden considerarse como “*medioambientales*” son varias. Las relacionadas de forma directa con el medio ambiente son la “[...] *prevención y protección de incendios*”, “[...] *promoción y gestión de [...] parques y jardines [...]*”, “*protección del medio ambiente*”, “*suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales*” (art. 25 LRBRL letras *c, d, f* y *l*). Sin embargo, hay que advertir que aunque la “protección del medio ambiente” sea una materia que se atribuye a los municipios con carácter general, los *servicios* concretos vinculados a la protección medioambiental van a depender de la población de derecho de éstos. En todos los municipios será obligatoria la recogida de basuras y la limpieza viaria; en los que tengan más de 5.000 habitantes se añadirá los parques públicos; y en los de más de 50.000 la protección del medio ambiente. Además, el artículo 28 LRBRL prevé la posibilidad de que los municipios realicen actividades *complementarias* de las propias de otras Administraciones públicas en varias materias, entre las que está la protección del Medio Ambiente¹⁶⁰⁷. Entre las materias competencia de los Entes locales que *indirecta* u *horizontalmente* inciden en el medio ambiente pueden citarse la ordenación del tráfico de vehículos, la protección civil, y la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, entre otras¹⁶⁰⁸. Por otro lado, existen una serie de

autonómicos, la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de *Intervención Integral de la Administración Ambiental*; la Ley 11/2003, de 8 de abril, de *Prevención Ambiental de Castilla y León*; la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de *Protección del Medio Ambiente en La Rioja*; la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de *Intervención para la Protección Ambiental*; o el Decreto 40/2004, de 5 de marzo, que desarrolla en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana la citada Ley 16/2002, de 1 de julio, de *Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, entre otras.

¹⁶⁰⁷ Sobre este precepto dice CASTILLO BLANCO que “[...] *salvando el carácter equívoco de dicha atribución, no deja de constituir adicionalmente un título competencial para ejercer la potestad de ordenanza salvo que existan reservas legales previamente establecidas*”. CASTILLO BLANCO, F. A., “Las competencias de las entidades locales en materia ambiental...*Op.cit.*, págs. 65 y ss.

¹⁶⁰⁸ *Ídem.*

leyes sectoriales que van a atribuir competencias en materia medioambiental a los Entes locales. Entre las más importantes estarían las normas relativas al *urbanismo* o a la *sanidad*, tanto estatales como autonómicas¹⁶⁰⁹.

Ya que las competencias locales están siempre *mediatizadas* por la legislación estatal y autonómica (arts. 2 y 25.2 LRBRL), tanto el Estado como las Comunidades Autónomas están legitimados para impugnar ante los Tribunales administrativos cualquier decisión local que exceda de su ámbito de competencias, lo que abre, en el caso del medio ambiente, una nueva puerta al control del ejercicio de las competencias locales por parte de las Administraciones superiores “*aunque no sean éstas –Estado y Comunidades Autónomas– los únicos entes públicos comprometidos en la protección de los recursos naturales*”¹⁶¹⁰.

La Ley 4/1989, de *Conservación de Espacios Naturales Protegidos y Flora y Fauna Silvestres*, reparte las competencias sobre planificación ambiental entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, a la Administración local no se le reserva prácticamente ninguna competencia en este ámbito¹⁶¹¹, a pesar de que sus “*intereses propios*” pueden verse afectados por tal planificación y, por extensión, también su *autonomía* constitucionalmente garantizada. Para CANALS AMETLLER¹⁶¹² el hecho de que los PORN’s prevalezcan sobre cualesquiera instrumentos de ordenación *territorial* o *física* (entre los que incluye la planificación urbanística municipal¹⁶¹³) se desprende un

¹⁶⁰⁹ Vid. *ad exemplum* el artículo 42 de la *Ley General de Sanidad* 14/1986, de 25 de abril; o la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de *Ordenación Urbanística de Andalucía*. Ídem.

¹⁶¹⁰ CANALS AMETLLER, J., “La polémica jurisprudencial...*Op.cit.*”, págs. 346 y 347.

¹⁶¹¹ Entre los escasos preceptos de la Ley 4/1989 que reservan alguna competencia a los Entes locales estaría el artículo 19 que, al referirse a la elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG’s), dispone que “*Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación*”; el artículo 22 ter, que prevé su presencia en *Consejo de la Red de Parques Nacionales*, o el 23 bis, que hace lo propio con sus *Patronatos*.

¹⁶¹² Ídem.

¹⁶¹³ Aunque –como se recordará– otros autores, entre los que está RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, no incluyen la planificación urbanística dentro de la *territorial* o *física*, por considerarlas diferentes, sino entre la sectorial (art. 15.3), por lo que los PORN’s tendrán carácter meramente indicativo sobre éstos. Sin embargo el resultado *práctico* viene a ser el mismo ya que los planes urbanísticos también se verán claramente afectados por las determinaciones contenidas en la planificación medioambiental, dado que la

claro desapoderamiento competencial de las Entidades locales a favor de las Entidades territoriales superiores. Pero además, por otro lado, la facultad de participación de los Entes locales en la toma de decisiones que afectan a su ámbito de intereses propios se ve mermada, y por ende su *autonomía*, cuando la *declaración* de espacios naturales protegidos que afecten a su ámbito territorial no se haga mediante disposición reglamentaria sino mediante Ley¹⁶¹⁴, pues en este caso la competencia queda reservada a favor del correspondiente Parlamento autonómico y a la Entidad local le está vedada la posibilidad de dicha participación. Lo mismo ocurre con la posibilidad de *impugnación* de tales acuerdos por parte de las Entidades locales.

Ante la prácticamente inexistencia de competencias locales en materia medioambiental en la Ley 4/1989, será necesario acudir a la normativa autonómica sobre la materia, en este sentido bastante más generosa que la estatal. El listado de competencias que la normativa autonómica medioambiental reserva a los Entes locales va desde la iniciativa para proponer la declaración de ciertos espacios naturales protegidos¹⁶¹⁵ hasta la intervención en el procedimiento administrativo necesario para dicha declaración, la gestión delegada de tales espacios¹⁶¹⁶ o la participación en la elaboración de ciertos instrumentos de planificación¹⁶¹⁷. Así, por ejemplo, la Ley 8/1991, de 10 de mayo, *que Regula los Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León*, atribuye a las Entidades locales tres tipos de atribuciones en materia de espacios naturales protegidos: audiencia previa a la declaración de este tipo de espacios (*espacios naturales protegidos*, art.22.6 párrafo segundo; *zonas húmedas de interés especial*, art. 47.4; *zonas naturales de*

doctrina constitucional ha declarado en repetidas ocasiones que la planificación medioambiental constituye un *límite* para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial y física, y *prevalece* sobre la urbanística (Sentencia del Tribunal Constitucional 105/1995, Fj. 13°).

¹⁶¹⁴ Debe recordarse que la Ley 4/1989 únicamente reserva a la Ley la declaración de *Parques Nacionales*, dejando libertad para optar por la declaración a través de normas con rango reglamentario en los demás espacios naturales protegidos (arts. 21.1 y 22.2).

¹⁶¹⁵ Vid. el artículo 2 de la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el *Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía y se establecen las Medidas Adicionales para su Protección*.

¹⁶¹⁶ Vid. el artículo 22 de la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el *Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía y se establecen las Medidas Adicionales para su Protección*.

¹⁶¹⁷ Vid. el artículo 20 de la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el *Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía y se establecen las Medidas Adicionales para su Protección*.

esparcimiento, art. art. 53.2; o *riberas protegidas*, art. 55.4), participación en sus instrumentos de planificación y gestión (*Planes Rectores de Uso y Gestión*, arts. 27 y 32; *Planes de Conservación de las Reservas Naturales*, art. 28; *Normas de Protección de Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos*, art. 29; *Programa de Mejoras para la Zona de Influencia Socioeconómica*, art. 43; o el programa para la puesta en valor y utilización recreativa de las zonas naturales de esparcimiento, art. 53.3¹⁶¹⁸) y participación en sus órganos de gestión (*Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos*, art. 39.3 a); y *Juntas Rectoras* de estos espacios, art. 40.3).

Los municipios tienen por lo tanto una capacidad relativamente reducida para proteger su entorno natural, sobre todo aquellos municipios de menor población. En este sentido, habría que diferenciar dos espacios dentro del ámbito territorial de cualquier municipio. Por un lado estaría el espacio no urbanizado, externo al núcleo urbano, en los que la capacidad municipal para su protección es muy reducida, siendo los instrumentos de planificación territorial y de protección ambiental elaborados por la Administración autonómica los encargados de su protección. En este espacio natural la intervención del municipio suele limitarse a establecer obligaciones de tipo negativo a través del planeamiento urbanístico general, declarando este espacio como no urbanizable (o *rural*, según la terminología usada en cada Comunidad Autónoma). Las competencias atribuidas tanto por la normativa de régimen local como por la normativa sobre protección del medio ambiente atribuyen un papel casi testimonial a los Entes locales, limitándose en la mayoría de casos a mostrar su opinión en materia de declaraciones de espacios naturales protegidos o de elaboración de instrumentos para su protección¹⁶¹⁹.

¹⁶¹⁸ Este precepto prevé la posibilidad de concluir convenios entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales para la gestión de estos espacios naturales.

¹⁶¹⁹ Al margen de la existencia de los instrumentos de planificación específicamente ambientales previstos en la normativa de protección ambiental –tanto estatal como autonómica–, no se puede ignorar que existe doctrina asentada del Tribunal Supremo que considera los *planes especiales* urbanísticos como instrumentos idóneos para intervenir sobre los espacios naturales protegidos (Sentencias de 16 de mayo de 1990, de 17 de julio de 1991 y de 4 de febrero de 1992). Los “*planes especiales*” son figuras del planeamiento urbanístico regulados en los artículos 84 a 90 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo* de

1992 y en el artículo 17 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo* de 1976 (que ha recobrado su vigencia, pasando ahora a ser competencia de las Comunidades Autónomas, en virtud de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo). La finalidad de estos planes es “desarrollar” las previsiones contenidas en los *Planes Generales Municipales de Ordenación*, en los *Planes Directores Territoriales de Coordinación* o en las *Normas Complementarias y Subsidiarias del planeamiento* (Artículo 17 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo* de 1976). Esto es así porque el *Texto Refundido de la Ley del Suelo* de 1976 pretendía acabar con los abusos que se venían produciendo a través de estos planes, que en muchos casos se utilizaron con absoluta desconexión del planeamiento territorial e, incluso, como verdaderas *alternativas* de éste. Actualmente no existe la posibilidad de producir *planes especiales* sin un plan territorial previo –municipal o supramunicipal– al que sirva de desarrollo. No existen los planes especiales “*independientes*”, salvo en ausencia de planeamiento general o territorial, o cuando éstos no contengan las previsiones detalladas oportunas (Así lo ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo: por todas, su sentencia de 25 de mayo de 1998). Además, en ningún caso podrá ser utilizado para sustituir a los planes territoriales como *instrumentos de ordenación integral del territorio* (no pueden determinar los usos del suelo ni calificarlo). Lo que sí pueden es –*sensu contrario*– ser utilizados para la protección de los espacios naturales, como ha ocurrido ya en alguna ocasión (Así lo han reconocido, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1985, de 2 de febrero de 1987, de 11 de julio de 1987 o de 23 de marzo de 1998). La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 27 de diciembre de 1993 (sobre el “*Plan Especial de Protección del Medio Físico y del Paisaje del Garraf*”) afirma en su *Fundamento Jurídico 5º* que, a pesar de la especial importancia de los regímenes de protección establecidos por la legislación estatal y autonómica sobre espacios naturales, no significa que se trate de una regulación exclusiva y excluyente sobre la materia que tratan, al ser evidente que queda abierta la posibilidad y realidad de ámbitos de protección dimanantes de la legislación urbanística. Tal legislación –urbanística– puede utilizarse para la elaboración y consecución de figuras del planeamiento para proteger la realidad natural sobre la que se trata de incidir, a fin de preservarla. Pero en todo caso (como señala expresamente el artículo 14.3 de la Ley catalana 12/1985, de 13 de junio, de *Espacios Naturales*), se aplicará la normativa de protección de espacios naturales y el planeamiento urbanístico municipal en aquellos aspectos que impliquen un grado de protección más alto. Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 23 de junio de 2000 (sobre la declaración del Parque Natural de *Oyambre* por la Ley 4/1988, de 26 de octubre) reitera en su *Fundamento Jurídico 10º* que los *planes especiales* de la normativa urbanística son instrumentos idóneos para intervenir en los espacios naturales protegidos ya que, como indica el artículo 4 de la Ley 4/1989, la planificación ambiental no está en manos de una sola Administración, sino que constituye una materia en la que pueden intervenir todas las Administraciones públicas de acuerdo con sus competencias y con la limitación de sus respectivos ámbitos competenciales (Señala el artículo 4.1 de la Ley 4/1989, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*, que “*Con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la presente Ley, las Administraciones Públicas competentes planificarán los recursos naturales. Las determinaciones de esa planificación tendrán los efectos previstos en la presente Ley*”). Sin embargo, la compatibilidad entre la planificación urbanística (*planes especiales*) y la medioambiental (PORN’s y PRUG’s) tiene una exigencia ineludible: la *prioridad temporal* de la planificación específicamente ambiental (PORN’s y PRUG’s). Esto es así porque si las normas urbanísticas encuentran su límite en las disposiciones del PORN (art. 5.1 Ley 4/1989, que –como se vio *supra*– obliga incluso a su adaptación en caso de contradicción con el contenido del PORN, aunque existe, como también se ha visto, doctrina en contra), lo lógico sería que la ordenación de los espacios naturales se inicie con el correspondiente PORN y a continuación se elaboren los planes urbanísticos *especiales* que se consideres convenientes. La segunda limitación vendría impuesta por el respeto a sus respectivos ámbitos materiales. De este modo, los planes *especiales* no podrían entrar a reglar la materia propia de los instrumentos de planificación de los espacios naturales (PORN’s y PRUG’s), como es la delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, la descripción de sus características físicas y biológicas, la definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes; la determinación de las limitaciones generales y específicas respecto a los usos y actividades en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con la especificación de las distintas zonas en su caso...etc (arts. 4.4 y 19.4 de la Ley 4/1989, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*). En caso contrario no se estará ante un verdadero *plan especial*, sino ante un PORN o PRUG “*encubierto*”, lo que dará lugar a su nulidad por no respetar las exigencias procedimentales previstas para su aprobación en la Ley 4/1989 para los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos (la *Disposición Adicional Quinta* de esta Ley declara norma “*básica*”, entre otros, al artículo 6, que indica que “*El procedimiento de elaboración de los Planes incluirá*

Por otro lado está el núcleo urbano, que incluye todo el territorio municipal urbanizado. La práctica totalidad de competencias municipales vinculadas directa o indirectamente con la protección ambiental están referidas a este espacio: limpieza viaria y recogida de basuras, suministro de agua y alcantarillado público, parques y jardines, tratamiento de aguas residuales, prevención y protección de incendios (que en ningún caso se circunscribe al núcleo urbano, pero que en la práctica es prestado por la Administración autonómica o provincial en los espacios naturales, protegidos o no)...*etc.* Su ordenación corresponde a lo instrumentos municipales de planificación urbanística, que como se ha apuntado en el epígrafe anterior deberán respetar las previsiones contenidas en la planificación ambiental de carácter espacial (*Planes de Ordenación de los Recursos Naturales/PORN's* y *Planes Rectores de Uso y Gestión/PRUG's*). Por esta razón, y tal y como se apuntó también en el epígrafe anterior, la Administración municipal será la responsable de la calidad ambiental de su ámbito territorial, fundamentalmente del urbano, a través tanto de una planificación urbanística enfocada a la calidad ambiental integral de la ciudad, como de aquéllos servicios públicos con incidencia ambiental. Por el contrario, en aquellos espacios más alejados de su núcleo urbano dependerá en última instancia del auxilio autonómico y provincial, debido tanto a obstáculos de tipo económico como jurídico (en el caso de espacios naturales protegidos).

*necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo 2 de la presente Ley”). En cualquier caso, aunque los planes especiales de la normativa urbanística fueron desplazados hace tiempo en casi todas las Comunidades Autónomas por instrumentos específicos de la legislación ambiental en la planificación de espacios naturales protegidos, actualmente existe una cierta revalorización de estos planes en la legislación autonómica, habiendo llegado a sustituir a los planes de ordenación del medio natural. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Baleares (Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares) o en Cantabria (Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo). RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Ordenación urbanística y medio ambiente. En especial espacios naturales protegidos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 164, septiembre-octubre, 1998, págs. 129 y 130; “Protección ambiental y ordenación territorial...*Op.cit.*, págs. 134 y 135; y “Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente (II)...*Op.cit.*, págs. 21 a 24 (629 a 632); FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R., *Manual de Derecho Urbanístico...Op.cit.*, págs. 71 a 73.*

4. La actividad turística en los espacios naturales protegidos.

4.1. Introducción. Distribución competencial y tipología de espacios naturales protegidos.

A pesar de que en la Constitución Española no existe rótulo alguno referido de forma expresa a los espacios naturales protegidos, numerosos Estatutos de Autonomía recogen con distinta intensidad su disponibilidad por parte de las Comunidades Aut nomas¹⁶²⁰, sin perjuicio de la legislación básica reservada al Estado en virtud del artículo 149.1.23^a CE. El Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad de estas iniciativas¹⁶²¹. En tal sentido, considera que son títulos competenciales distintos los referentes a los *espacios naturales protegidos* y a la *protección del medio ambiente*¹⁶²², ya que, mientras que la competencia sobre *espacios naturales protegidos* “[...] se basa en la idea de la conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones o limitaciones de tipo general, protección que se considera de carácter excepcional [...]”, desde la competencia sobre *protección del medio ambiente* “[...] se establece [...], de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan el encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia [...]”. Además, la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 (Fj 3^o) califica a esta competencia como una de las competencias “*afines*”¹⁶²³ a la protección del medio ambiente

¹⁶²⁰ MARTÍN MATEO, R., “Ambiente y recursos naturales. El sistema institucional”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, n  95, octubre-noviembre-diciembre, 1985, pág. 26.

¹⁶²¹ Vid. las sentencias de 23 de noviembre de 1982, recaída en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de marzo de 1982 sobre protección de la zona volcánica de *La Garrotxa*; y de 21 de diciembre de 1982 referida a la declaración como “*paraje de interés nacional*” del macizo de *Pedraforca*. Sobre estas sentencias vid. comentario del profesor SOSA WAGNER, F., en “Espacios naturales protegidos y Comunidades Autónomas...*Op.cit.*, pág. 347 y ss.

¹⁶²² Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, Fj. 3^o y 4^o.

¹⁶²³ Estas competencias son definidas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 105/1995 (Fj. 3^o) como aquellas “[...] *facetas del concepto medular del medio o el ambiente o el medio ambiente, a cuya*

(junto con otras competencias como el régimen de las *zonas de montaña, marismas y lagunas, la ecología, la caza y la pesca, el entorno natural, suelo y tierra*), frente a las títulos competenciales “*colindantes*”¹⁶²⁴ a la protección del medio ambiente, que serían, según el Tribunal Constitucional, la *ordenación del territorio, el urbanismo, la agricultura y la ganadería, montes y aprovechamientos forestales, aprovechamientos hidráulicos, caza y pesca o comercio interior*, entre otros. Dado que los *espacios naturales protegidos* no se encuentran incluidos en el listado de competencias estatales del artículo 149.1 CE, las Comunidades Autónomas pueden asumir libremente su competencia exclusiva a través de sus Estatutos de Autonomía utilizando la *cláusula residual* del artículo 149.3 CE, pero, en todo caso –como se ha dicho–, respetando la legislación estatal básica elaborada en virtud del artículo 149.1.23^a CE¹⁶²⁵. Por el contrario, aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía no la hayan calificado como de su exclusiva competencia, el Tribunal Constitucional (Sentencia 105/1995, Fj. 16) configura la materia *espacios naturales protegidos* como parte integrante de las competencias autonómicas sobre *gestión y ejecución* de la protección

configuración unitaria, desde una perspectiva constitucional, no empece que los Estatutos de Autonomía desgajen de esta materia, como título competencial específico, y con carácter exclusivo, alguno de tales elementos e incluso modalidades muy concretas de ellos. La configuración topográfica de esa primaria faceta espacial –el suelo, la tierra– importa mucho al respecto. El litoral, la costa o la marisma, la meseta o el páramo, el valle, el bosque o la cordillera, conforman aspectos muy diferentes en la realidad y necesitan, por tanto, un tratamiento jurídico matizado para la preservación de sus rasgos diferenciales [...]”.

¹⁶²⁴ En relación a tales títulos recuerda esta sentencia (Fj. 3º *in fine*) que “[...] un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio [...] pudiendo, pues, coexistir títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior entre otros. Ello significa, además, que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la inexorable necesidad de colaboración [...], y, por supuesto, de coordinación. No sólo hay que identificar cada materia, pues en una misma Ley o disposición puede albergar varias [...], sino que resulta inevitable a continuación determinar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa o inmediata, en virtud del principio de especificación, operando así con dos criterios, el objetivo y el teleológico, mediante la calificación del contenido material de cada precepto y la averiguación de su finalidad [...], sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos [...]

¹⁶²⁵ Los propios Estatutos de Autonomía suelen remitirse a este precepto, como hacen por ejemplo los de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón o Navarra. Sobre este límite señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 (Fj. 3º) que “[...] En virtud de la competencia sobre espacios naturales protegidos, las Comunidades Autónoma que la tengan atribuida podrán dictar normas de protección y conservación de estos espacios y realizar la actividad de ejecución que estimen pertinente, siempre que respeten la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente [...]

medioambiental, y no como un título competencial independiente¹⁶²⁶.

La regulación básica de los espacios naturales protegidos a nivel estatal se encuentra recogida en la citada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres*. Se trata de lugares que contienen elementos y sistemas naturales de especial interés, o que disfrutaban de unos valores naturales sobresalientes, como señala la Ley en su artículo 10.1. La normativa estatal propone cuatro categorías básicas de espacios naturales protegidos: los *Parques Nacionales*, las *Reservas Naturales*, los *Monumentos Naturales* y los *Paisajes Protegidos*¹⁶²⁷. En todos ellos podrán establecerse, mediante Ley, “*Zonas Periféricas de Protección*”, con la finalidad de evitar impactos ecológicos o paisajísticos provenientes del exterior¹⁶²⁸; así como “*Áreas de Influencia Socioeconómica*”¹⁶²⁹, para compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas y

¹⁶²⁶ CANALS AMETLLER, J., “La polémica jurisprudencial...*Op.cit.*, págs. 329 y 330.

¹⁶²⁷ Los “*Parques*” son áreas naturales poco transformadas por la explotación u ocupación humana que en base a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen uno valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos que merecen una atención preferente (art. 13). Las “*Reservas Naturales*” son espacios naturales en los que se pretende proteger los ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial (art. 14). Los “*Monumentos Naturales*” son espacios o elementos de la naturaleza constituidos por formaciones de notoria singularidad, belleza o rareza. Pueden ser asimismo formaciones geológicas, yacimientos paleontológicos u otros elementos naturales que gocen de un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos (art. 16). Finalmente, los “*Paisajes Protegidos*” son lugares concretos del medio natural con unos valores estéticos y culturales merecedores de una especial protección (art. 17). *Vid.* sobre estos espacios AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M., “El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos en Andalucía...*Op.cit.*, págs. 121 a 138; FLORIDO TRUJILLO, G. y LOZANO VALENCIA, P., “Las figuras de protección de los espacios naturales en las Comunidades Autónomas: una puesta al día”, en el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 40, 2005, págs. 57 a 82; GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA, J., DE LUCIO FERNÁNDEZ, J. V. y MÚGICA DE LA GUERRA, M., *Los espacios protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI: de la declaración a la gestión activa*, Fundación Fernando González Bernáldez, 2000; o JIMÉNEZ JAÉN, A. D., *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, McGraw-Hill Interamericana de España, 2000. Sobre la evolución histórica de estos espacios *vid.* LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Real Colegio de España (Bolonia), 1980, *in totum*; RIVERA, M. y BOADA, M., “El origen de los espacios naturales protegidos”, en *Medi ambient: tecnología i cultura*, nº 27, 2000, págs. 71 a 75; y MULERO MENDIGORRI, A., *La protección de los espacios naturales en España: antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*, Mundi-Prensa, 2002. Sobre su evolución en la Comunidad Autónoma andaluza *vid.* también PÉREZ MORENO, A., “Los espacios naturales protegidos”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 10, abril-junio, 1992, págs. 21 y ss.

¹⁶²⁸ Artículo 18.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres*.

¹⁶²⁹ Artículo 18.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres*.

contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos. Su ámbito geográfico corresponderá al de los términos municipales sobre los que se asiente el espacio natural protegido y, en su caso, la *zona periférica de protección*.

Junto a estos espacios naturales protegidos “clásicos”, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre¹⁶³⁰, transpuso la Directiva 79/409/CEE, sobre *Conservación de Aves Silvestres*, que prevé la constitución en y por los Estados miembros de “*Zonas de Especial Protección para la Aves*” (ZEPA’s); y la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, sobre *Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres* (“*Directiva Hábitats*”). Estos nuevos espacios protegidos integran a muchos de los previstos en la Ley 4/1989, rebasándolos. Uno de los objetivos comunitarios perseguidos por esta segunda Directiva era la configuración de la *Red Ecológica Europea “Natura 2000”*, compuesta por los espacios naturales de excepcional valor ecológico de sus estados miembros¹⁶³¹. Esta Red va a estar compuesta por dos tipos de espacios naturales, las ZEPA’s y las

¹⁶³⁰ También están transpuestas por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que tiene carácter de legislación básica en virtud de su *Disposición Adicional Primera*.

¹⁶³¹ El reparto competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros ha evolucionado mucho desde su fundación a mediados del siglo pasado. Aunque en los tratados constitutivos de Roma y París no se incluyese ningún precepto de los que pudiese derivarse competencia comunitaria alguna en materia ambiental, las instituciones comunitarias llevaron a cabo actuaciones en esta materia desde fecha muy temprana (por ejemplo, el “*Primer Programa de Medio Ambiente de las Comunidades Europeas*”, de 1972). Se invocaban para ello los artículos 100 y 235 del Tratado CEE, sin mención expresa a la materia medioambiental. Pero la exigencia de unanimidad para adoptar cualquier medida en base a estos preceptos y los recelos de diversos estados ante la actividad ambiental de la Comunidad Europea llevaron a la consagración de esta Competencia en el Acta Única Europea de 1986, que introdujo en el Tratado CEE tres nuevos preceptos: los artículos 130R a T. Como en las demás materias compartidas entre los Estados miembros y la Comunidad Europea, la materia ambiental está presidida por el *principio de subsidiariedad* (artículo 3B párrafo 2º del Tratado de la Comunidad Europea). En virtud de este principio la Comunidad, en aquellos ámbitos que no sean de su exclusiva competencia, intervendrá solamente en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera eficiente por los Estados miembros y, por lo tanto, pueda lograrse mejor a nivel comunitario, debido a la dimensión o efectos de la acción contemplada. Este principio será, por lo tanto, el instrumento adecuado para determinar, en el caso concreto, las competencias en esta materia de los Estados miembros o de la Comunidad. Aunque, por el contrario, no sirva para determinar el alcance o intensidad de la actuación concreta que la Administración competente deberá realizar. Para tal determinación está otro principio clásico del Derecho comunitario: el *principio de proporcionalidad* (artículo 3B párrafo 3º del Tratado de la Comunidad Europea), compuesto a su vez por tres principios de aplicación sucesiva: el de “*adecuación*”, el de “*intervención menos lesiva*” y el de “*proporcionalidad en sentido estricto*”. ÁLVAREZ GARCÍA, V., “El reparto de competencias en materia ambiental y su alteración en situaciones de necesidad”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 151, enero-febrero, 1997, págs. 133 a 139. Vid. también LÓPEZ RAMÓN, F., “Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 142, enero-febrero, 1997, *in totum*.

denominadas “*Zonas Especiales de Conservación*” (ZEC’s), de la *Directiva Hábitats*. Este esquema viene recogido en el artículo 20 bis y siguientes de la redacción actual de la Ley 4/1989, que define a las ZEC’s como “[...] *los espacios delimitados para garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales de interés comunitario y de los hábitats de las especies de interés comunitario, establecidos de acuerdo con la normativa comunitaria*”¹⁶³²; y las ZEPA’s como “[...] *los espacios delimitados para el establecimiento de medidas de conservación especiales con el fin de asegurar la supervivencia y la reproducción de las especies de aves, en particular, de las incluidas en el anexo II de esta ley y de las migratorias no incluidas en el citado anexo pero cuya llegada sea regular*”¹⁶³³.

El tercer grupo de espacios naturales protegidos sería el que tienen su origen en los convenios internacionales para la protección del medio ambiente suscritos por España: Los “*humedales de importancia internacional*”, de la Convención de Ramsar (Irán) sobre Humedales de Importancia Internacional de 1971; las “*Reservas de la Biosfera*” de la UNESCO (programa *Man and Biosphere*) y el “*Patrimonio Natural*”, también de la UNESCO; y las “*zonas especialmente protegidas del mediterráneo*”, del *Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación* de 1976.

Tanto los espacios protegidos clásicos como los introducidos por la normativa europea serán declarados por las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados¹⁶³⁴, pero éstas no están sujetas obligatoriamente a la clasificación *básica* prevista en esta Ley, sino que pueden –a través de su normativa medioambiental– establecer otras figuras diferentes,

¹⁶³² Artículo 20 *ter* de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres*.

¹⁶³³ Artículo 20 *quáter* de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres*.

¹⁶³⁴ Artículo 21.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres*.

regulando sus correspondientes medidas de protección¹⁶³⁵, siempre que se trate de medidas adicionales “razonables, proporcionadas al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad consagrado en los artículos 2 y 138 de la Constitución con carácter general [y] en el 45 con relación específica a la protección del medio ambiente”¹⁶³⁶. La única excepción sería la declaración de los Parques Nacionales, que corresponde al Estado a través de una Ley de las Cortes Generales, previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubiquen. Estos espacios naturales se gestionaban inicialmente de manera conjunta¹⁶³⁷ por la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas donde estén ubicadas¹⁶³⁸. Sin embargo, esta solución no satisfacía a la mayoría de Comunidades Autónomas, que reclamaban la gestión de los Parques Nacionales en exclusiva, sin intervención estatal¹⁶³⁹. Esta reivindicación llevó a las Comunidades de Aragón y Andalucía a interponer sendos recursos de inconstitucionalidad¹⁶⁴⁰ contra la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que han sido parcialmente estimados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad del modelo de gestión compartida Estado-Comunidades Autónomas, por lo que a partir de este momento la gestión de los Parques Nacionales corresponderá a las

¹⁶³⁵ Artículo 21.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres*. Por ejemplo, la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el *Inventario de Espacios Protegidos*, amplía el listado estatal básico de espacios naturales protegidos con tres espacios más: los “Parajes Naturales”, los “Parques Periurbanos” y las “Reservas Naturales Concertadas”.

¹⁶³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, Fj. 5º.

¹⁶³⁷ Sin embargo, esta solución no satisface a la mayoría de Comunidades Autónomas, que reclaman la gestión de los Parques Nacionales en exclusiva, sin intervención estatal, como ocurre, por ejemplo, en el caso de la Comunidad Autónoma andaluza. Sobre este particular *vid.* AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M., “Balance y perspectivas...*Op.cit.*, pág. 399 y ss.

¹⁶³⁸ Artículos 21.2, 3 y 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres* (nueva regulación introducida por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que acomoda el contenido de la Ley 4/1989 a la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio). A pesar de que la iniciativa para la declaración de Parques Nacionales partirá habitualmente de la Administración General del Estado, el artículo 21.4 posibilita que las Comunidades Autónomas propongan al Estado la declaración como Parque Nacional de un espacio natural siempre que cumpla con los requisitos del artículo 13.1 de esta Ley y se aprecie que su conservación es de “interés general de la Nación”.

¹⁶³⁹ Sobre este particular *vid.* AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M., “Balance y perspectivas...*Op.cit.*, pág. 399 y ss.

¹⁶⁴⁰ Recursos de inconstitucionalidad 460/1998, 469/1998 y 483/1998.

Comunidades Autónomas correspondientes *en exclusiva*¹⁶⁴¹, lo que conllevará –entre otras consecuencias– la desaparición de la *Comisión Mixta de Gestión*¹⁶⁴².

Pero además de los espacios naturales en “*sentido estricto*” (a los que las leyes ambientales les otorgan una clasificación y una protección determinada), considera el profesor VERA JURADO¹⁶⁴³ que existen también espacios naturales en “*sentido amplio*”, por carecer de protección definida. En este caso su protección puede proceder de una “*doble vía*”. La primera *vía* de protección de estos espacios naturales puede proporcionarla la propia normativa turística, mediante un enfoque ambientalista de sus actividades con independencia del lugar en el que se desarrollen. De este modo se articula la política turística con el respeto al medio ambiente¹⁶⁴⁴. La segunda *vía* de protección la integrarían todos aquellos instrumentos jurídicos que de manera general puedan tener aplicación en los espacios naturales que sirvan de soporte a la actividad turística. En este sentido podrían destacarse los diferentes instrumentos de planificación del territorio, urbanísticos, turísticos, forestales...*etc*, quedando excluidos de este grupo los instrumentos de planificación ambiental de naturaleza territorial (PORN’s, PRUG’s y demás

¹⁶⁴¹ Parte de la doctrina no ha acogido con entusiasmo esta decisión. Entre ellos, ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS considera que “*Lo expuesto permite augurar un futuro incierto a los parques nacionales que, a partir de ahora, quedan al albur de lo que decidan las instancias regionales que podrán actuar o no con el fin de adaptarse a lo prescrito por el Constitucional. Ello conduciría a un inevitable y nada deseable despedazamiento de la Red de Parques Nacionales al permitirse soluciones diversas para cada uno de ellos, lo que, en última instancia, redundará en perjuicio de los propios parques y de los ciudadanos*”. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M^a L, *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos...Op.cit*, pág. 24.

¹⁶⁴² El Tribunal Constitucional, consciente de la dificultad inherente a este cambio en la gestión de los Parques Nacionales, no declara la nulidad inmediata de los preceptos declarados inconstitucionales hasta tanto las Comunidades Autónomas no adopten las medidas necesarias para su gestión, ya que lo contrario podría provocar “[...] *una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas* [...]”.

¹⁶⁴³ VERA JURADO, D. J., “Actividad turística y espacios naturales...*Op.cit*, pág. 57.

¹⁶⁴⁴ Este autor pone como ejemplo el artículo 4.11 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de *Normas Reguladoras del Turismo en la Región de Murcia*, que entre sus “principios rectores” establece “*La contribución a la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza y el paisaje, en cuanto objetos de atracción y recursos turísticos, favoreciendo el desarrollo sostenible de las actividades económicas, en el marco de esta Ley*”. Otro ejemplo de esta filosofía puede encontrarse, entre otras normas, en el artículo 1.2 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de *Normas Reguladoras del Turismo en Andalucía*, que entre sus fines prevé “*b) La ordenación del turismo y la promoción de Andalucía como destino turístico integral atendiendo a la realidad cultural, medioambiental, económica y social*”.

instrumentos de planificación de los espacios protegidos contenidos en la normativa ambiental). A estos habría que añadir los procedimientos de impacto ambiental de actividades turísticas y otras técnicas de evaluación previa de riesgos naturales, como la “*declaración de zona saturada*”, existentes en la normativa turística de numerosas Comunidades Autónomas¹⁶⁴⁵.

Una vez que se conoce someramente el reparto competencial tanto en materia de espacios naturales protegidos como en lo referido a su concreta planificación, se llega fácilmente a la conclusión de que la competencia para la regulación de las distintas actividades turísticas susceptibles de realización en los diferentes espacios naturales protegidos corresponderá –como regla general– a las Comunidades Autónomas, ya que tienen asumidas las competencias para su gestión y, en consecuencia, decidirán que usos que estarán permitidos o prohibidos en tales espacios a través de los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* (PORN’s), los *Planes Rectores de Uso y Gestión* (PRUG’s) y, en su caso, los correspondientes planes sectoriales¹⁶⁴⁶.

¹⁶⁴⁵ Este sistema consiste en la suspensión de otorgamiento de nuevas autorizaciones o permisos para ejercer actividades turísticas en tanto subsista la declaración de un determinado ámbito territorial como “*zona saturada*”. Sobre este mecanismo de protección ambiental y –en consecuencia– de la calidad de la oferta turística *vid.* art. 19 de la Ley 6/2003, de 23 de febrero, de *Turismo de Aragón*; art. 19 de la Ley 7/2001, de 22 de junio, sobre *Normas Reguladoras del Turismo en el Principado de Asturias*; art. 37 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de *Ordenación del Turismo de Cantabria*; art. 48 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de *Ordenación del Turismo de Castilla y León*; art. 40 b) de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de *Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid*; art. 52 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, sobre *Normas Reguladoras en la Región de Murcia*; arts. 39 y 42.5 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de *Turismo de la Comunidad Foral de Navarra*; art. 25.2 f) de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, sobre *Normas Reguladoras del Turismo de La Rioja*; art. 3.3 c) del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*; y el art. 14 g) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de *Turismo de Cataluña*. Este instrumento ha sido objeto de un análisis pormenorizado en un epígrafe específico de este trabajo.

¹⁶⁴⁶ “*En cualquier caso, el ejercicio de esta competencia deberá hacerse dentro del respeto a lo dispuesto en la LCEN [4/1989] y en la correspondiente Ley Autonómica sobre espacios protegidos, en las que se recogen las prescripciones generales que habrán de ser escrupulosamente observadas por las CCAA. En el caso de que el espacio en cuestión no requiera, o no disponga, del correspondiente instrumento de gestión, deberá estarse a lo que prevea en la disposición en la que se declara o, en su defecto, en lo previsto con carácter general para la figura en cuestión*”. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M^a L, *El aprovechamiento turístico...* *Op.cit.*, pág. 90.

4.2. La potencialidad turístico-recreativa de los espacios naturales protegidos¹⁶⁴⁷.

En este análisis habría que partir de un hecho inicial no por evidente menos trascendente: la íntima relación existente entre la mayoría de *actividades turísticas* y los *recursos naturales*, origen de muchos de los atentados que sobre el medio natural se han producido a lo largo de la historia reciente¹⁶⁴⁸. Aunque hasta ahora esta relación negativa ha estado vinculada casi en exclusiva con un tipo de turismo –“*de sol y playa*”– y un recurso natural –la franja costera–, en la actualidad esta tendencia está cambiando de forma progresiva. Las razones estarían, principalmente, en la mayor concienciación ambiental presente en todo el mundo desde los años setenta del siglo pasado; en el cambio de consideración del turismo por parte de las políticas económicas nacionales, pasando de ser una manifestación económica meramente *coyuntural* a tener la consideración de *estructural* en el desarrollo de las diferentes economías; en que los efectos positivos del turismo sobre el empleo comienzan a repercutirse en la economía y bienestar de multitud de países; y en que –y esto es muy importante– la demanda turística ha evolucionado desde el punto

¹⁶⁴⁷ Sobre el uso turístico de los espacios naturales protegidos *vid.*, además de las obras citadas en los epígrafes siguientes, VACAS GUERRERO, T. “Los espacios naturales protegidos como recurso turístico: metodología para el estudio del Parque Natural de Sierra Nevada”, en *Estudios turísticos*, nº 147, 2001, págs. 57 a 84; GUNDÍN, A., ABAD GALZACORTA, M; ALZUE SORZABAL, A. y GIBAJA MARTÍNS, J. J., “Factores determinantes en el uso de espacios naturales: el caso del Parque Natural de Peñas de Aia”, en *Lurralde: investigación y espacio*, nº 26, 2003, págs. 23 a 44; PULIDO FERNÁNDEZ, J. I., “Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces”, en *Cuadernos de turismo*, nº 19, 2007, págs. 167 a 188; COLÓN DÍAZ, M., “Promoción y control de la actividad económica en los espacios naturales: el desarrollo regional y la protección de espacios naturales”, en *Coloquio hispano-francés sobre espacios naturales*, Casa de Velázquez/Equipe de recherches pluridisciplinaires (Coord.), Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1989, págs. 549 a 558; BARRADO TIMÓN, D. A., “Los espacios naturales protegidos de Madrid: potencialidades y riesgos para los usos recreativos de cercanías”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 17, 1997, págs. 195 a 208; GARAYO URRUELA, J. M^a, “Los espacios naturales protegidos: entre la conservación y el desarrollo”, en *Lurralde: investigación y espacio*, nº 24, 2001, págs. 271 a 293; MORÁN RODRÍGUEZ, M^a A., “El turismo en los espacios rurales y naturales de Castilla y León, como base del desarrollo rural”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 22, 2002, págs. 219 a 248; BENGOCHEA MORANCHO, A., “Valoración del uso recreativo de un espacio natural”, en *Estudios de economía aplicada*, nº 2, 2003, págs. 321 a 338; o LÓPEZ ÁLVAREZ, J. V., “La problemática del turismo en espacios naturales protegidos”, en *Gestión de hoteles*, nº 66, 2005, págs. 10 y ss.

¹⁶⁴⁸ VERA JURADO, D. J., “Actividad turística y espacios naturales protegidos”, en *Derecho y Turismo. III Jornadas de Derecho Turístico*, Junta de Andalucía, Consejería de Turismo y Deporte, AURIOLES MARTÍN, A. (Coord.) et al, 2000, págs. 49 y 50.

de vista sociológico, haciendo que actualmente el turismo se asocie a cultura y bienestar ambiental, por lo que hoy en día casi cualquier sensación o experiencia pueda ser objeto de actividad turística. Todo esto hace que recursos naturales que hasta hace relativamente poco tiempo estaban al margen del negocio turístico sean hoy componente indispensable de muchas actividades turísticas, destacando, sin duda, los espacios naturales¹⁶⁴⁹. Los cambios experimentados en la demanda turística internacional en los últimos tiempos han convertido a los espacios naturales protegidos en uno de los destinos preferidos por los turistas. En la actualidad, la explotación de los destinos turísticos típicos –de *sol y playa*– ha provocado un “*efecto centrípeto*” consistente en la revalorización de destinos turísticos que hasta hace relativamente poco tiempo eran minoritarios para la demanda turística, manteniéndose al margen de los efectos nocivos del turismo de masas, entre los que destacan claramente los espacios naturales protegidos¹⁶⁵⁰. Como señala AZQUETA¹⁶⁵¹, “*Los espacios naturales proporcionan un entorno en el que la persona puede desarrollar una serie de actividades que tienen que ver, tanto con el disfrute de la naturaleza, como con la utilización del tiempo libre. En otras palabras, los espacios naturales entran a formar parte de la función de producción de utilidad de las economías domésticas, proporcionando un insumo que, en conjunción con otros (tiempo, capital humano, artículos deportivos, etc.), genera un flujo de bienestar. Existe, pues, una demanda social por estas funciones de los activos naturales que facilitan el disfrute del tiempo libre en contacto con la naturaleza [...]*”.

Las posibilidades recreativas de los espacios naturales son verdaderamente rentables económica y socialmente, pero no pueden considerarse ilimitadas dadas la fragilidad de los ecosistemas que protegen¹⁶⁵², por lo que deben estar

¹⁶⁴⁹ *Ídem.*

¹⁶⁵⁰ ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M^a L, *El aprovechamiento turístico...Op.cit.*, pág. 29.

¹⁶⁵¹ AZQUETA, D., “La demanda social de espacios naturales”, en *Turismo y Medio Ambiente*, BUENDÍA AZORÍN, J. D. y COLINO SUEIRAS, J. (Editores) *et al.*, Civitas, 2001, pág. 58.

¹⁶⁵² *Vid.* la selección de presupuestos imprescindibles para el diseño de un adecuado sistema de tutela ambiental -especialmente el tercero de ellos- propuestos por el profesor MARTÍN MATEO, R., “Ambiente y recursos naturales...*Op.cit.*, págs. 15 a 18.

obligatoriamente sujetas a unos enérgicos criterios restrictivos, ya que el flujo turístico puede ocasionar daños irreparables en sus caracteres esenciales, por lo que se hace imprescindible buscar cauces y mecanismos de coordinación entre su adecuada protección ambiental y su aprovechamiento turístico y recreativo¹⁶⁵³. Así, “*Mantener la funcionalidad por razones medioambientales, económicas y socioculturales, es clave; pero exige un rigurosos conocimiento de las dinámicas naturales y humanas que les dan soporte y que, en el caso de los medios rurales, contribuyen a dinamizar las economías locales [...]*”¹⁶⁵⁴. Como bien destacó hace años FERNANDEZ RODRÍGUEZ¹⁶⁵⁵, la Constitución Española no renunció al objetivo del crecimiento y desarrollo, pero quiso cerrar el camino a un tipo de desarrollo que tuvo su punto culminante en la década de los sesenta del siglo pasado y que subordinaba cualquier consideración social o medioambiental a las grandes magnitudes económicas. La Constitución, a través del juego conjunto de sus artículos 38, 40, 45 y 131 optó por la sustitución del modelo económico imperante hasta ese momento, que perseguía a toda costa el desarrollo económico a corto plazo, por otro cuyos objetivos de crecimiento fuesen preferentemente cualitativos. De este modo, cualquier actuación legislativa, judicial o administrativa que contraríe esta preferencia explícita de los aspectos cualitativos del desarrollo económico sobre los cuantitativos sería, desde la entrada en vigor de la Constitución, manifiestamente inconstitucional. Esta reflexión es la que impregna –o debería hacerlo– cualquier aprovechamiento económico, en este caso turístico, del territorio nacional, y en especial aquéllos referidos a los diferentes espacios naturales protegidos, dado su importantísimo valor medioambiental y la fragilidad de sus elementos característicos, que los hacen hipersensibles ante cualquier actividad humana. De

¹⁶⁵³ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., “Los instrumentos de ordenación de los usos turísticos en los espacios sometidos a un régimen especial de protección ambiental”, en *La calidad integral del turismo. V Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al., Tirant Lo Blanch/Agencia Valenciana del Turisme, 2003, pág. 141.

¹⁶⁵⁴ BLÁZQUEZ SALOM, M. y VERA REBOLLO, J., “Espacios naturales protegidos y desarrollo turístico en el litoral mediterráneo”, en *Turismo y Medio Ambiente*, BUENDÍA AZORÍN, J. D. y COLINO SUEIRAS, J. (Editores) et al., Civitas, 2001, pág. 74.

¹⁶⁵⁵ TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, “Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 24, enero-marzo, 1980, págs. 6 a 9.

hecho, los alicientes originarios y los privilegios paisajísticos que dieron lugar tiempo atrás a la aparición de numerosos asentamientos turísticos han ido desapareciendo debido a la destrucción de la belleza natural por el desarrollo urbanístico desenfrenado y la falta de integración paisajística –y ecológica– de las construcciones turísticas y residenciales, ya que las actividades turísticas muy raramente se desarrollan sobre un espacio natural “virgen”, casi siempre necesitan espacios naturales adaptados previamente por y para el hombre¹⁶⁵⁶.

Por otra parte, la utilización turístico-recreativa de estos espacios naturales no debe contemplarse únicamente desde una perspectiva puramente económica o mercantilista, como un recurso turístico más, ya que los efectos beneficios generados por la utilización de estos espacios fluyen en ambas direcciones. De este modo, el uso social de los espacios naturales protegidos debe interpretarse como un importante factor de conservación y gestión del medio ambiente, “[...] *ya que el descubrimiento de la realidad natural y cultural de los espacios protegidos permite asociar actividades lúdico-deportivas y educativo culturales, de forma que la visita a estos lugares puede contribuir a favorecer el desarrollo sostenible y a concienciar a la sociedad sobre los valores ambientales*”¹⁶⁵⁷. La *cuestión medioambiental*¹⁶⁵⁸ va a ser el elemento prioritario a tener en cuenta para cualquier aprovechamiento turístico del entorno natural, pero sin olvidar cuestiones íntimamente relacionadas con esta cuestión y tan trascendentales como el “*principio de incertidumbre ambiental*” o la “*alerta ambiental*”, que están provocando un avance del principio “*in dubio pro natura*” y como consecuencia de ello un incremento de las normas prohibitivas en materia

¹⁶⁵⁶ MARTÍNEZ CARO, C. y VEGARA GÓMEZ, A., “Paisaje natural y calidad de las implantaciones turísticas”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 92, marzo-abril, 1985, pág. 35 (239).

¹⁶⁵⁷ BLÁZQUEZ SALOM, M. y VERA REBOLLO, J., “Espacios naturales protegidos...*Op.cit.*, pág. 75.

¹⁶⁵⁸ De forma resumida, se puede definir la “*cuestión medioambiental*” como la tensión existente entre dos necesidades sociales: el desarrollo económico y el mantenimiento de un medio ambiente adecuado. Los bienes ambientales, dada la progresiva reducción de su disponibilidad y ante la dificultad de su cuantificación económica, no pueden someterse a las reglas de mercado, quedando bajo la cobertura de una regulación imperativa al modo del *ius cogens*, compuestas en casi su totalidad por *normas de acción* bajo fórmulas de vigilancia y control administrativo, aunque relajadas en la práctica debido a su extenso desuso. PÉREZ MORENO, A., “La cuestión medioambiental, factor prioritario en la regulación de las obras y servicios públicos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 159, enero-febrero, 1998, pág. 142.

medioambiental, que afectan negativamente a los posibles usos turísticos y recreativos de los espacios naturales protegidos, reduciendo gradualmente su margen de actuación. Debe tenerse presente en todo momento que la Ley 4/1989 –y sus equivalentes autonómicos– no dispensa el mismo grado de protección a los diferentes espacios naturales protegidos, lo que significa que las posibilidades turísticas y recreativas de estos espacios no son idénticas en todos los casos, siendo, por ejemplo, superiores en los *parques* que en las *reservas*¹⁶⁵⁹. De las cuatro figuras básicas de espacios naturales protegidos previstas en la Ley 4/1989, serán los parques (como categoría general, es decir, tanto *naturales* como *nacionales*) los que más posibilidades turísticas ofrecen al confluir en ellos los tres *finés clásicos* perseguidos por los instrumentos de protección de los espacios naturales: la conservación, el uso turístico y recreativo y el desarrollo socioeconómico¹⁶⁶⁰; pero ello sin cerrar las puertas a ciertas modalidades de uso turístico en las demás espacios naturales protegidos¹⁶⁶¹.

Dos van a ser fundamentalmente las técnicas previstas en el Ordenamiento Jurídico español para compatibilizar la explotación turística con la conservación de los espacios naturales protegidos: la evaluación de los eventuales impactos ambientales de las actividades turísticas sobre el medio ambiente –tanto de planes y programas generales como de proyectos y obras concretas–; y la planificación de los usos y actividades turístico-recreativos permitidos en dichos espacios.

¹⁶⁵⁹ Además, “*El que la actividad recreativa en el interior de un espacio protegido sea compatible con su conservación, depende de una serie de factores subjetivos y objetivos tales como la educación ambiental y comportamiento de los visitantes, tipo de actividad, instalaciones de uso público en su interior; señalización, etc... Por tanto, la adopción de medidas preventivas (diagnóstico de la situación del espacio y consideración de las zonas idóneas para la recepción en función de su conservación y grado de sensibilidad) es fundamental para que la conjugación de estos intereses pueda llevarse a cabo [...]*”. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M^a L, *El aprovechamiento turístico...Op.cit.*, pág. 175.

¹⁶⁶⁰ Mucho mayores, por ejemplo, que en el caso de las *reservas naturales*, que por su propia naturaleza están orientadas fundamentalmente hacia fines eminentemente conservacionistas y un uso público científico-educativo.

¹⁶⁶¹ El propio artículo 13.3 de la Ley 4/1989, de 27 de Marzo, indica que “*En los Parques se facilitará la entrada de visitantes con las limitaciones precisas para garantizar la protección de aquellos*”, por lo que en estos espacios naturales protegidos no sólo se permite la entrada de turistas, sino que dicho acceso *deberá facilitarse*. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M^a L, *El aprovechamiento turístico...Op.cit.*, págs. 44 y 45.

4.3. La evaluación de impacto ambiental de las actividades turísticas.

a) La evaluación del impacto ambiental de proyectos y obras turísticas.

El primer mecanismo propuesto para compatibilizar una adecuada conservación de los espacios naturales protegidos con su aprovechamiento turístico se haya en la normativa europea referente a la técnica de prevención ambiental por excelencia: la *evaluación de impacto ambiental*. La evaluación de impacto ambiental es una técnica de protección ambiental *preventiva* que tiene como finalidad introducir la variable ambiental en la ejecución de proyectos y obras –tanto de obras y actividades públicas como las promovidas por particulares¹⁶⁶²– y planes y programas susceptibles de incidir de alguna manera en el entorno natural¹⁶⁶³. El objetivo último de esta técnica sería preservar los recursos naturales, coexistiendo el desarrollo económico con la protección del medio ambiente, tratando de medir las repercusiones de un determinado plan o proyecto y sus posibles impactos significativos en el medio ambiente. Es asimismo un instrumento de *naturaleza participativa y carácter integrador*, cuya razón de ser última es asegurar el *capital natural* del que disponen los seres humanos en un determinado momento histórico sin detener innecesariamente el progreso y el desarrollo

¹⁶⁶² Como ejemplos de estudios del impacto ambiental de actividades vinculadas al sector turístico *vid.*, entre otros, ENRÍQUEZ AGÓS, F. y BERENGUER PÉREZ, J. M^a, *Evaluación metodológica del impacto ambiental de un puerto deportivo*, Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, 1987; o, más recientemente, MARTÍN ROSALES, W. y LÓPEZ-CHICANO, M., CERÓN, J. C. y FERNÁNDEZ, I., “Aspectos ambientales e hidrogeológicos de la Gruta de las Maravillas (Huelva, España)”, en el *Boletín geológico y minero*, Vol. 114, nº 2, 2003, págs. 247 y ss.; y LUQUE GIL, A. M^a, “La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza”, en *Cuadernos de turismo*, nº 12, 2003, págs. 131 a 150.

¹⁶⁶³ La Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998 (Fj. 6º) resume el esquema de funcionamiento de la técnica de evaluación ambiental elegida por el legislador estatal, que se desarrolla básicamente en dos momentos esenciales: “[...] en un primer momento, un “órgano ambiental”, distinto del órgano competente para aprobar o autorizar el proyecto, debe emitir una “declaración de impacto ambiental”; en un segundo momento, el órgano con competencia sustantiva sobre el proyecto decide si conviene realizar la obra, instalación o actividad y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que aquélla debe realizarse para salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales. En caso de discrepancia entre el órgano ambiental y el órgano competente sobre el proyecto, decide el Consejo de Ministros [...]”.

social, con el propósito de hacer realidad el objetivo del “desarrollo sostenible”¹⁶⁶⁴.

Este instrumento de protección ambiental tiene su antecedente más remoto¹⁶⁶⁵ en el *Segundo Programa de Acción Comunitaria* (1977-1981), cuyo Título IV previó “*acciones de carácter general relativas a la protección y a la mejora del medio ambiente*”, dentro del cual, el Capítulo I estaba dedicado a la *evaluación de las incidencias medio-ambientales*. En esta época la Comisión Europea se propone la búsqueda de un sistema satisfactorio de evaluación de impactos ambientales. Pero su nacimiento en el ámbito comunitario como concepto tiene lugar en el *Tercer Programa de Acción Comunitario* (1982-1986), en el que se considera la evaluación del impacto ambiental como el procedimiento “[...] que asegura que se tomen en cuenta, dentro de cualquier proceso de decisión, los daños que pueda sufrir el medio ambiente [...]”, por lo que “[...] deberá introducirla progresivamente en la preparación de todas las actividades humanas susceptibles de causar efectos significativos en el medio ambiente, como pueden ser las obras públicas y privadas, los planes de ordenación del territorio, los programas económicos y de desarrollo regional, nuevos productos, nuevas tecnologías, actos jurídicos [...]”.

Centrando el análisis en la actividad turística, la Directiva 97/11/CE¹⁶⁶⁶, de 3 de marzo, que actualiza la anterior Directiva 85/337/CE, de 27 de junio, sobre “*Evaluación de las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente*”, establece la necesidad de que determinados proyectos turísticos o recreativos proyectados sobre espacios naturales de reconocido valor ecológico se sometan a sus

¹⁶⁶⁴ Vid. MONTORO CHINER, M^a. J., “Objetivos, naturaleza y límites de la declaración de impacto ambiental de las infraestructuras públicas”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 110, abril-junio, 2001, págs. 174 a 180.

¹⁶⁶⁵ Acerca del origen y evolución de la normativa sobre evaluación de impacto ambiental en el ordenamiento jurídico comunitario vid. ALLI ARANGUREN, J. C., “La evaluación de impacto ambiental en el Derecho comunitario”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 190, diciembre, 2001, págs. 133 a 205.

¹⁶⁶⁶ Actualizada a su vez por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo.

determinaciones. Como indica su artículo 3, la evaluación de impacto ambiental identificará, describirá y evaluará los efectos directos e indirectos de los proyectos en el ser humano, la flora, la fauna, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural, así como la interacción entre todos estos factores. Esta Directiva tiene tres *Anexos*. Los proyectos enumerados en el primero de ellos deberán someterse a evaluación de impacto ambiental de forma obligatoria (art. 4.1). Sin embargo, en cuanto a los proyectos incluidos en el Anexo II, los diferentes Estados miembros determinarán mediante un estudio caso por caso o mediante la fijación de *umbrales* o *criterios* si el proyecto debe ser sometido a evaluación de impacto ambiental, pero siempre de conformidad con los criterios de selección establecidos en el Anexo III¹⁶⁶⁷ (arts. 4.2 y 3)¹⁶⁶⁸. Pues bien, esta Directiva incluye entre los proyectos contenidos en su Anexo II las urbanizaciones –incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos–, así como los proyectos turísticos o para actividades recreativas, que comprenden las pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas; los puertos deportivos, las urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros fuera de zonas urbanas y sus construcciones asociadas; los

¹⁶⁶⁷ Los “*criterios de selección*” establecidos en el Anexo III se articulan en torno a tres indicadores principales: las *características* del proyecto (entre las que se incluyen su tamaño, la acumulación con otros proyectos, la utilización de recursos naturales, la generación de residuos, la contaminación u otros inconvenientes, así como el riesgo de accidentes), la *ubicación* del proyecto (en este caso, la sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas afectadas por el proyecto deberá considerarse teniendo en cuenta el uso existente del suelo, la relativa abundancia, calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales del área; la capacidad de carga del medio natural, con especial atención a los humedales, zonas costeras, áreas de montaña y de bosque, reservas naturales y parques, áreas clasificadas o protegidas por la legislación de los Estados miembros y áreas de protección especial designadas por los Estados miembros en aplicación de las Directivas 79/409/CE y 92/43/CE; áreas en las que se hayan rebasado ya los objetivos de calidad medioambiental establecidos en la legislación comunitaria, áreas de gran densidad demográfica, y paisajes con significación histórica, cultural y/o arqueológica), y las *características del potencial impacto* (teniendo presente, de manera muy particular, la extensión del impacto, su carácter transfronterizo, la magnitud y complejidad del mismo, su probabilidad y la duración, frecuencia y reversibilidad de tal impacto).

¹⁶⁶⁸ Acerca de esta posibilidad *vid.* AGUDO GONZÁLEZ, J., “Evaluación de impacto ambiental: problemas jurídicos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 176, marzo, 2000, pág. 29 y ss. Sobre proyectos excluidos de la Directiva y de la normativa estatal de transposición *vid.* ARANA GARCÍA, E., “Aspectos competenciales de la EIA: comentario a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 162, junio, 1998, pág. 157 y ss.

campamentos permanentes para tiendas de campaña o caravanas y los parques temáticos¹⁶⁶⁹.

En la normativa estatal encargada de la transposición de esta Directiva: la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de *Evaluación de Impacto Ambiental*, no solamente faculta, sino que *obliga* a que los proyectos relativos a actuaciones turísticas y recreativas que tengan previsto desarrollarse sobre espacios naturales especialmente sensibles se sometan, en todo caso, a una evaluación de su impacto ambiental. Como en la Directiva europea, el Real Decreto Legislativo 1302/1986 se articula en torno a los mismos tres Anexos, con idéntica virtualidad¹⁶⁷⁰. En este caso el legislador estatal ha optado por incluir en su Anexo I aquellos proyectos referidos a puertos deportivos y, cuando se desarrollen en *zonas especialmente sensibles* –establecidas en aplicación de las Directivas 79/409/CE y 92/43/CE (ZEPA's y *Habitats*, respectivamente) o humedales incluidos en la lista del *Convenio de Ramsar*–, los proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas (incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos), las pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas, y los parques temáticos. Por el contrario, cuando estos mismos proyectos (más los campamentos permanentes para tiendas de campaña o caravanas) no se

¹⁶⁶⁹ Así como “Cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el Anexo I o en el Anexo II, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente” (Anexo II, 13).

¹⁶⁷⁰ Así, señala el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 en su redacción actual que “1. Los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo I del presente Real Decreto legislativo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición. 2. Los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo II de este Real Decreto legislativo sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso. La decisión, que debe ser motivada y pública se ajustará a los criterios establecidos en el anexo III. [...]”. Además, indica su Disposición Adicional Cuarta punto 1 que “La evaluación a la que se refiere el apartado 3 del artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, relativa a planes y proyectos autorizados por la Administración General del Estado y sometidos, a su vez, a evaluación de impacto ambiental, se entenderá incluida en el procedimiento previsto por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental”.

desarrollen en *zonas especialmente sensibles* pasarán al Anexo II¹⁶⁷¹.

En el ámbito autonómico también se ha previsto la necesidad de que los proyectos turísticos que se desarrollen en espacios naturales susceptibles de alteración se sometan con carácter previo a una evaluación de sus efectos sobre el medio ambiente. Sin embargo, la ubicación de tal requisito varía de unas Comunidades Autónomas a otras, ya que mientras unas optan por recoger esta previsión en su normativa medioambiental, otras lo hacen directamente en su legislación turística. Entre las Comunidades Autónomas que han previsto la evaluación de los posibles impactos que sobre el medio ambiente (en especial sobre áreas de gran sensibilidad ecológica) tienen los proyectos y obras vinculadas al turismo en su normativa ambiental pueden citarse la Región de Murcia (Ley 1/1995, de 8 de marzo, *de Protección Ambiental de la Región de Murcia*), Castilla y León (Decreto legislativo 1/2000, de 18 de mayo, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León*) o Castilla-La Mancha (Ley 9/1999, de 26 de mayo, *de Conservación de la Naturaleza de Castilla La Mancha*)¹⁶⁷². Pero también desde la normativa turística autonómica –como se ha comentado– se ha previsto la evaluación de la repercusión ambiental de ciertos proyectos e infraestructuras relacionadas con el turismo¹⁶⁷³. Así lo hacen la Ley 7/1995, de 6 de abril, *de Ordenación del Turismo de Canarias* (art. 27.1); la Ley 2/1997, de 20 de marzo, sobre *Normas Regulatoras del Turismo en Extremadura* (art. 12.2); la Ley 7/2001, de 22 de junio, sobre *Normas Regulatoras del*

¹⁶⁷¹ Además de cualquier cambio o ampliación de los proyectos relacionados en los Anexos I y II ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, es decir, si se produce alguna de las circunstancias siguientes: incremento significativo de emisiones a la atmósfera, de los vertidos a cauces públicos o al litoral, de la generación de residuos, de la utilización de recursos naturales o la afección a áreas de especial protección designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, o a humedales incluidos en la lista del *Convenio de Ramsar* (Anexo II Grupo 9 k).

¹⁶⁷² Vid. MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., “La actividad turística en los espacios naturales protegidos”, en *Derecho Público del Turismo*, PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (Dir.) et al., Thomson/Aranzadi, 2004, pág. 148.

¹⁶⁷³ *Ídem*.

Turismo en el Principado de Asturias (art. 14.2); o la Ley 6/2003, de 22 de junio, de *Turismo de Aragón* (arts. 51.6 y 52.6).

b) La evaluación ambiental de planes y programas turísticos.

La evaluación ambiental de planes y programas –también denominada por la doctrina como evaluación ambiental *estratégica*¹⁶⁷⁴– tiene su origen en países como Estados Unidos, Canadá, Holanda, Francia, Gran Bretaña y Alemania durante las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado, de donde pasaría a la normativa comunitaria¹⁶⁷⁵. El Consejo Europeo de Derecho del Medio Ambiente en su *Resolución* número siete, adoptada el 3 de junio de 1978 en Colmar, estableció una serie de *Principios Directores* para el procedimiento de evaluación ambiental, entre los que se recomendaba que el proceso de evaluación de impacto ambiental se contemplase también para programas, además de proyectos (*Principio XIV*). Posteriormente, el *Tercer Programa de Acción Comunitaria* (1982-1986) proponía explorar la posibilidad de usar la técnica de evaluación de impacto ambiental en la evaluación del

¹⁶⁷⁴ Sobre esta modalidad de evaluación ambiental *vid.* DÍEZ VÁZQUEZ, J., “La evaluación ambiental estratégica en España: el periodo de programación 2000-2006”, en *Evaluación de programas e iniciativas comunitarias: experiencias, nuevas orientaciones y buenas prácticas*, MIRANDA ESCOLAR, B. y OGANDO CANABAL, J. O., Universidad de Valladolid/Instituto de Estudios Europeos, 2003, págs. 143 a 166; LEE, N., “Evaluación ambiental estratégica aplicada a políticas, planes y programas”, en *Avances en evaluación de impacto ambiental y ecoauditoría*, VVAA, Trotta, 1997, págs. 283 a 292; ROSA MORENO, J., “La evaluación ambiental estratégica en la planificación de infraestructuras”, en el *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, VVAA, Fundación Biodiversidad, 2000, págs. 181 a 198; ROMANO VELASCO, J., “La ciudad de los enigmas: luces y sombras desde la evaluación ambiental estratégica de planes urbanos”, en *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, n.º. 127, 2001, págs. 41 a 56; JILIBERTO HERRERA, R., “Evaluación ambiental estratégica analítica: hacia una mejora en la toma de decisiones estratégicas”, en *Economía, medio ambiente y desarrollo sostenible*, ERIAS REY, A. (Coord.) *et al.*, Diputación de La Coruña, 2003, págs. 105 a 138; GÓMEZ VILLARINO, M. y GÓMEZ OREA, D., “Evaluación ambiental estratégica”, en *Tecno ambiente: Revista profesional de tecnología y equipamiento de ingeniería ambiental*, n.º. 163, 2006, págs. 18 a 24; VERDÚ AMORÓS, M., “Una visión sintética del significado de la evaluación ambiental estratégica”, en la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º. 10, 2006, págs. 83 a 111; o GARRIDO CUENCA, N. M^a, “La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas”, en la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º. 5, 2004, págs. 69 a 87; entre otros.

¹⁶⁷⁵ ALLENDE, J., “Calidad del suelo y planificación territorial en el marco de la evaluación de impacto ambiental”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 121, enero-febrero, 1991, pág. 100 y ss.

planeamiento físico, los programas de desarrollo económico y regional y las nuevas tecnologías. Insiste en este aspecto el *Cuarto Programa de Acción Comunitaria* (1987-1992), que apuesta por aplicar esta técnica no solamente sobre proyectos sino también sobre políticas y programas, al igual que ocurre en el *Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas*, celebrado en Espoo el 25 de febrero de 1991, sobre evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo¹⁶⁷⁶. Incluso en los primeros borradores de la Directiva 85/337/CE se planteaba extender la técnica de evaluación ambiental no sólo a proyectos individuales, sino también a planes de usos del suelo, programas de desarrollo regional y programas económicos, aunque tal extremo desapareciera en su redacción definitiva. El *Quinto programa de Acción Comunitaria* (1993-2000) considera, como sus antecesores, la necesidad de que la evaluación del impacto ambiental alcanzase todas las políticas, planes y programas. Se puede considerar que en este programa se encuentra el *anuncio* de lo que sería la actual Directiva comunitaria sobre evaluación ambiental de planes y programas¹⁶⁷⁷.

En la Directiva 92/43/CE, sobre *conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres* (“*Directiva Hábitats*”), se introduce la evaluación ambiental de planes y programas. Su artículo 6.3 indica que “*Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares [ZEC’s], ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar [...]*”. Finalmente, la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre “*evaluación de los efectos de*

¹⁶⁷⁶ En la segunda reunión de las partes de este convenio, celebrada en Sofía (Bulgaria) los días 26 y 27 de febrero de 2001, se decide preparar un protocolo jurídicamente vinculante en materia de evaluación estratégica ambiental, que complementaría las disposiciones vigentes relativas a la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, con vistas a su posible adopción con ocasión de la quinta conferencia ministerial “*Medio ambiente para Europa*” en el marco de una reunión extraordinaria de las partes en el Convenio, prevista para mayo de 2003 en Kiev (Ucrania).

¹⁶⁷⁷ ALLI ARANGUREN, J. C., “La evaluación de impacto ambiental...*Op.cit.*”, pág. 156.

determinados planes y programas en el medio ambiente”, cuyo objetivo es “[...] conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente” (art. 1) incluye en su ámbito de aplicación todos los planes y programas que se elaboren con respecto a la materia turística (art. 3.2 a). Sin embargo, aquellos planes y programas turísticos que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local, así como la introducción de modificaciones menores en los planes y programas en vigor, únicamente requerirán una evaluación ambiental si los Estados miembros consideran que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente (art. 3.3)¹⁶⁷⁸.

La Directiva 2001/42/CE recoge en su artículo 13 el plazo de transposición de la misma por parte de los Estados miembros. Dispone este precepto que *“Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva antes del 21 de julio de 2004 [...]”*. A fecha de hoy aun no existe incorporación del contenido de esta Directiva al ordenamiento jurídico estatal¹⁶⁷⁹. En el ámbito autonómico el panorama no podría ser más variado¹⁶⁸⁰, yendo desde aquellas Comunidades Autónomas que la han transpuesto correctamente

¹⁶⁷⁸ La misma solución se dará a aquellos planes y programas que no estén dentro del ámbito de aplicación de esta Directiva pero que establezcan un “marco” para la autorización de futuros proyectos (art. 3.4).

¹⁶⁷⁹ Sobre esta circunstancia *vid.* VIGIL DE QUIÑONES OTERO, D. et al, “La evaluación de impacto ambiental en los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 211, julio-agosto, 2004, pág. 184 y ss.

¹⁶⁸⁰ Ya que siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, una Comunidad Autónoma puede adelantarse al Estado a la hora de transponer las Directivas comunitarias, pero siempre que lo haga en el ámbito de sus competencias en la materia. *Vid.* SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “La consagración, por la STC 90/2000, de 30 de marzo, de la flexibilidad en el desarrollo autonómico de la normativa estatal básica de Evaluación de Impacto Ambiental”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 139, 2000, pág. 147.

hasta otras que lo han hecho parcialmente, e incluso hay algunas que nada han hecho al respecto a fecha de hoy¹⁶⁸¹.

Para ALLENDE¹⁶⁸², la principal virtud de la evaluación ambiental de planes y programas está en su capacidad para *asumir* o *integrar* la dimensión medioambiental en aquellas políticas que, como la de ordenación del territorio, contemplan en su seno consideraciones y directrices que afectan al resto de las políticas sectoriales (entre ellas, como no, la turística). En la práctica, la acción en una escala está inevitablemente condicionada por acciones anteriores en escalas superiores, por lo que es imprescindible la apreciación ambiental de tales acciones. Además, a medida que se desciende en el proceso de decisión las alternativas viables a la acción propuesta se vuelven cada vez más estrechamente circunscritas, declinando a la vez el nivel de preocupación institucional y pública por encontrar alternativas. Este autor advierte –años antes de la aprobación de la Directiva 2001/42/CE– que la principal limitación del enfoque dirigido a la evaluación de obras y proyectos es que sus posibles alternativas pueden ser investigadas sistemáticamente solamente en un fase excesivamente *tardía* del proceso de planeamiento, cuando algunas de las opciones más importantes habrían sido ya desechadas. Por el contrario, con la evaluación ambiental *estratégica* el análisis de las alternativas y su evaluación quedaría

¹⁶⁸¹ Entre las Comunidades Autónomas que han transpuesto la Directiva, aunque sea parcialmente, están Cataluña (Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, que *Aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo*, Disposición Transitoria Sexta y Decreto 142/2005, de 12 de julio, del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, relativo a la Aprobación del Reglamento que regula el *procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales*), Aragón (Orden de 12 de mayo de 2005, del Departamento de Medio Ambiente, que *Establece, con carácter transitorio, el procedimiento y contenido de los Planes Integrales Específicos*), Navarra (Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de *Intervención para la protección ambiental*), Galicia (Ley 15/2004, de 29 de diciembre, que *Modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre de 2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*), País Vasco (Decreto 183/2003, de 22 de julio, que *regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental*), Castilla La Mancha (Decreto 178/2002, de 17 de diciembre, que *Aprueba el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 5/1999, de 8-4-1999, de Evaluación del Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha, y se adaptan sus Anexos*), La Rioja (Ley 5/2002, de 8 de octubre, de *Protección del Medio Ambiente de la Rioja*), Cantabria (Ley 5/2002, de 24 de julio, sobre *Medidas Cautelares Urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios*) y Andalucía (Ley 1/1994, de 1 de enero, de *Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*; la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de *Ordenación Urbanística de Andalucía*; o la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de *Protección Ambiental de Andalucía*, todas anteriores a la promulgación de la Directiva 2001/42/CE).

¹⁶⁸² ALLENDE, J., “Calidad del suelo y planificación...*Op.cit*, págs. 94 y 105 a 107.

bastante definido y *suavizado* por fases de decisión anteriores. Además, este sistema permite desvelar importantes “*impactos acumulativos*” que de otra forma quedarían ignorados y desvirtuados¹⁶⁸³; y en el caso de proyectos individualmente pequeños (en este caso hoteles, restaurantes, residencias turísticas, equipamientos deportivos...*etc*) pero colectivamente grandes en cuanto a su número, la introducción de la técnica de evaluación del impacto ambiental en la fase de elaboración del plan o programa puede suponer un *ahorro sustancial de tiempo*, simplificándose la evaluación de proyectos individuales. Del mismo modo opina ALLI ARANGUREN¹⁶⁸⁴, para el que, además, la evaluación ambiental *estratégica* contribuye a hacer efectivos los objetivos del artículo 130R del Tratado de la Unión Europea en cuanto a preservar, proteger y aumentar la calidad del medio ambiente, ya que actúa dentro de la *acción preventiva*, en una fase previa del proceso de ejecución, como es la planificación, con mayores garantías y menores costes adicionales.

¹⁶⁸³ Considera este autor que “[...] Desde esta perspectiva el proceso de EIA bien definido y estructurado dentro de la política territorial, de sus planes y programas, permitirá incorporar la variable ambiental desde las escalas más altas de decisión con la ventaja de eliminar de antemano los proyectos inaceptables o controvertidos por su ubicación, por su escala o por sus características y naturaleza, al haber sido delimitada la fragilidad de los entornos territoriales, los criterios ambientales, y la valoración de los recursos naturales entre los que el suelo cobra una importancia inequívoca [...]”. ALLENDE, J., “Calidad del suelo y planificación...*Op.cit*, pág. 114.

¹⁶⁸⁴ Para este autor “[...] es claro que existe un nivel previo que crea el marco en el que se van a realizar los proyectos, que es el de los planes y programas [...]. La evaluación en tal fase garantiza una mayor protección medioambiental por el control de los impactos en el origen de los proyectos. Los planes y programas de ordenación territorial y todos aquellos que prevén zonificaciones y usos del suelo, infraestructuras, régimen hidrológico, sistema energético general, etc. son el marco de posteriores acciones por medio de planes de desarrollo y de proyectos. Su evaluación y acomodación a exigencias de protección del medio ambiente garantizan en los posteriores niveles de ejecución una menor repercusión y una mayor calidad ambiental. De este modo la evaluación actúa antes de la autorización y mejora sustancialmente la toma de decisiones en la escala del planeamiento, convirtiéndose en un elemento de referencia a la hora de valorar los proyectos [...]”. ALLI ARANGUREN, J. C., “La evaluación de impacto ambiental...*Op.cit*, pág. 198.

4.4. La planificación turística de los espacios naturales protegidos.

Cuando se analiza la normativa estatal sobre espacios naturales protegidos o sus análogas autonómicas se comprueba que en ninguna de ellas se prevé el aprovechamiento turístico de estos espacios de una manera directa. LOPEZ RAMÓN¹⁶⁸⁵ diferencia entre dos sistemas de ordenación de los usos y actividades susceptibles de realización en los espacios naturales protegidos: la *reglamentación uniforme* y la *planificación*. La primera consiste en la prohibición de una serie de actividades en estos espacios (agrícolas, forestales, cinegéticas, ganaderas, recreativas...etc), pero con la posibilidad de su dispensa puntual por la autoridad competente. Los inconvenientes que presenta esta opción aparecen pronto: falta de flexibilidad y adaptación a la diversidad interna inherente a multitud de espacios protegidos por parte de una normativa indiferenciada y homogénea; conformando además un mecanismo de remisión a decisiones parciales en perjuicio de una visión de conjunto, que termina por afectar a su eficacia. Tales inconvenientes han hecho que esta figura esté relegada a aquéllos espacios naturales de menor dimensión y variedad ecológica interna, o a regímenes provisionales.

En cuanto a la *planificación*, es el sistema por el que apuesta la Ley 4/1989 y sus equivalentes autonómicos, y se ha consolidado como el sistema idóneo para superar los defectos del sistema de “reglamentación uniforme”, ya que se articula fundamentalmente a partir de la técnica de la “zonificación” que –como se comprobará inmediatamente– es la técnica utilizada por una gran cantidad de planes de ordenación de los espacios naturales protegidos, y que consiste en la delimitación de zonas dentro de los diferentes espacios naturales protegidos fijando para cada una de éstas un régimen propio en cuanto a las actividades permitidas, condicionadas o prohibidas. Como señala ROCA FERNÁNDEZ-

¹⁶⁸⁵ LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza...Op.cit.*, pág. 195 y ss; e “Introducción al régimen jurídico de los espacios naturales protegidos”, en *Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.) et al. , Kronos, 1995, pág. 33.

CASTANYNS¹⁶⁸⁶, “En el ámbito que nos ocupa, la planificación se considera como una técnica imprescindible por su utilidad como elemento preventivo y de coordinación de la protección del medio ambiente con otros intereses públicos que se hacen también efectivos sobre el territorio –entre los que pueden citarse los turísticos además de los relativos a la defensa nacional, el desarrollo económico, o las comunicaciones– lo que permite a los poderes públicos, por una parte, dar cumplimiento a la obligación constitucional de velar por la utilización racional de los recursos naturales (art. 45 CE) adecuando su gestión a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la LCEN [4/1989] y, por otra, dotar de estabilidad [a] sus actuaciones frente a los avatares políticos o administrativos al fijar unas líneas de actuación duraderas y adecuadas [...]”.

La Ley 4/1989 contiene una serie de *principios generales* en relación con la utilización y gestión de los espacios naturales que deberá respetar, como no podía ser menos, cualquier utilización turística de estos espacios. El artículo 2.1 c) señala que uno de los “*principios inspiradores*” de esta Ley será “*La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora*”. Por su parte, el artículo 2.3 indica que “*Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, velarán por el mantenimiento y conservación de los recursos naturales existentes en todo el territorio nacional, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, atendiendo a su ordenado aprovechamiento y a la restauración de sus recursos renovables*”. Sin embargo, se trata de referencias generales que aunque poseen un valor interpretativo indiscutible, no proporcionan datos concretos para conocer el régimen jurídico de las actividades turísticas en cada espacio natural protegido¹⁶⁸⁷. Siguiendo esta estela, tampoco el “*Plan Director de la Red de Parques Nacionales*”¹⁶⁸⁸ recoge entre sus directrices sobre el uso

¹⁶⁸⁶ ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M^a L, *El aprovechamiento turístico...Op.cit.*, págs. 195 y 196.

¹⁶⁸⁷ VERA JURADO, D. J., “Actividad turística y espacios naturales...*Op.cit.*, pág. 54.

¹⁶⁸⁸ Elaborado por el *Organismo Autónomo Parques Nacionales* y aprobado en virtud del Real Decreto 1803/1999, del Ministerio de Medio Ambiente.

público y atención al visitante referencia alguna a los términos *recreación* o *turismo* (ni siquiera de manera indirecta). En materia de aprovechamiento de los espacios naturales protegidos la Ley 4/1989 se remite a la planificación medioambiental –PORN’s y PRUG’s, fundamentalmente–, por lo que se está ante una ordenación de estos espacios y de su contenido que guarda una íntima relación con la ordenación del territorio y la planificación urbanística¹⁶⁸⁹.

Los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* son el instrumento de planificación ambiental *por excelencia*¹⁶⁹⁰, que

¹⁶⁸⁹ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., “Los instrumentos de ordenación de los usos turísticos...*Op.cit.*, pág. 141. La excepción a la regla general sería la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, que dedica el Capítulo III de su Título I al “*Turismo, uso recreativo y otros usos no consuntivos del medio natural*”.

¹⁶⁹⁰ Los “*Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*” (PORN’s) están regulados en el Título II de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*, denominado “*Del planeamiento de los recursos naturales*”. Su aprobación corresponde a las Comunidades Autónomas, como instrumento básico de ordenación de los recursos naturales, pudiendo recibir denominaciones diferentes dependiendo de la Comunidad Autónoma de que se trate. En cuanto a su elaboración y aprobación, el único aspecto expresamente declarado como *básico* por la Ley 4/1989 es el que hace referencia a la obligatoriedad de los trámites de *audiencia, información pública y consulta* de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios de su artículo 2 (*Vid.* artículo 6 y *Disposición Adicional Quinta*). La finalidad de estos instrumentos de planificación es adecuar la gestión de los recursos naturales –y en especial de los espacios naturales y las especies a proteger– a los principios inspiradores de esta Ley (art. 4.1). Para ello los PORN’s definirán y señalarán el estado de conservación de los recursos y ecosistemas, determinarán las limitaciones pertinentes en atención a dicho estado de conservación, señalarán los regímenes de protección, promoverán la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y formularán los *criterios orientadores* de las políticas sectoriales y los *criterios ordenadores* de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para compatibilizarlos con las exigencias medioambientales (art. 4.3). Su contenido –*mínimo*, art. 4.4– comprende la delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, así como la descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas; la definición de su estado de conservación y la elaboración de un diagnóstico y una previsión de la evolución futura de mismo; la determinación de las *limitaciones* generales y específicas de los diversos usos y actividades susceptibles de realización en estos espacios, la aplicación –si fuese necesario– de alguno de los regímenes especiales de protección previstos en esta norma, la concreción de las actividades, obras o instalaciones públicas o privadas sometidas al régimen de evaluación de impacto ambiental, así como el establecimiento de *criterios de referencia orientadores* para las diferentes políticas sectoriales con incidencia territorial (art. 4.3 *e*). Con respecto a su naturaleza jurídica, los PORN’s poseen rango reglamentario, siendo aprobados mediante Decreto autonómico, por lo que sus prescripciones tienen carácter normativo y son por ello susceptibles de control jurisdiccional. Sin embargo, su nivel de vinculación dependerá del tipo de prescripción de que se trate, ya que su contenido suele diferenciarse habitualmente en “*normas*” y “*directrices*”. Las *normas* contienen prohibiciones, limitaciones y obligaciones de hacer concretas y específicas que deben acatarse obligatoriamente en todos sus términos. Los PORN’s tienen en principio una vigencia indefinida, ya que la Ley 4/1989 guarda silencio con respecto a este asunto, al contrario de lo que sucede con los *Planes Rectores de Uso y Gestión* (PRUG’s) que –como se verá *infra*– tienen una vida limitada temporalmente. En cualquier caso, la declaración de un *Parque* o *Reserva Natural* exigirá de manera previa elaboración y aprobación de su PORN correspondiente (en relación a los “*Monumentos Naturales*” y “*Paisajes Protegidos*” no es obligatoria –aunque sí recomendable– la elaboración de instrumento de planificación alguno; art. 15), iniciándose en todo caso de forma inmediata “[...] *Cuando de las informaciones obtenidas por la Administración competente se dedujera la existencia de una zona bien conservada, amenazada por un*

regula de manera directa los usos turísticos de los espacios naturales protegidos, compatibilizándolos con su adecuada conservación además de con la ordenación del territorio y del urbanismo¹⁶⁹¹. Los PORN's *zonifican* el espacio de mayor a menor intensidad de uso en función a las actividades permitidas en cada espacio. La profesora MARTÍNEZ JIMENEZ clasifica los PORN's existentes en dos grandes grupos¹⁶⁹²: uno compuesto por aquéllos que se refieren a las actividades turístico-recreativas únicamente dentro del régimen de *usos*; y otro compuesto por los que establecen en el propio plan las *directrices* que van a guiar

factor de perturbación que potencialmente pudiera alterar tal estado, o cuando iniciada la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la definición y diagnóstico previstos en el artículo 4.4, b), se dedujera esa misma circunstancia [...]" (art. 24). Sin embargo, se manera excepcional podrán ser declarados sin necesidad de tal aprobación cuando existan razones que lo justifiquen, y que deberán hacerse constar en la norma que declare dichos espacios protegidos. En el plazo de un año desde la declaración del *Parque* o la *Reserva* deberá tramitarse el correspondiente PORN. A pesar de la exigencia legal, este requisito ha sido sistemáticamente ignorado por algunas Comunidades Autónomas. Así ocurre, por ejemplo, con la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, *por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección*, que declara *ex novo* trece *Parques Naturales*, diecisiete *Reservas Naturales* y veintinueve *Parajes Naturales* sin elaborar previamente el PORN correspondiente y sin justificación alguna de tal ausencia (A pesar de ello, la Sentencia del Tribunal Constitucional 163/1995, de 8 de noviembre, declaró la constitucionalidad de esta Ley andaluza, considerando que se ajusta a lo previsto en el artículo 15.2 de la Ley 4/1989 "[...] *dada la urgencia de la adopción de las medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía [...]*", como señala expresamente su *Disposición Adicional Primera*). La doctrina ha discutido si el ámbito territorial de estos Planes debe circunscribirse a un espacio natural concreto o si por el concreto puede desbordarlo, abarcando espacios más amplios. El Tribunal Constitucional ha optado por la segunda opción (Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, *Fj.* 13), considerando la posibilidad de que "[...] *el ámbito espacial del PORN puede ser una zona concreta o el territorio entero, por qué no, de la Comunidad Autónoma correspondiente*", llegándose incluso a admitir por este Tribunal la posibilidad de un PORN de carácter nacional, ya que "[...] *la Constitución no veda la viabilidad de un plan nacional para la ordenación de los recursos naturales, cuyo carácter básico dependerá de que lo fueran los criterios utilizados*", aun cuando su oportunidad sea cuestionable (Ya que este PORN de carácter nacional "[...] *será innecesario una vez fijadas por el Gobierno, en las DORN [Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales], los criterios que han de orientar a las CCAA en la redacción de los PORN. Esta opinión parece avalada por el hecho de que, hasta el momento, este plan no ha sido aprobado*". ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M^a L, *El aprovechamiento turístico...Op.cit.*, pág. 202). Los PORN's constituirían, pues, el instrumento básico e imprescindible para la protección y gestión de los *Parques* y *Reservas*, ya que en su ausencia la protección dispensada quedaría a merced de decisiones administrativas puntuales y la planificación urbanística no tendría límites territoriales, por lo que resulta de una importancia trascendental que se cumpla con el requisito legal de la elaboración y aprobación de estos planes de forma previa a la declaración de *Parques* y *Reservas*, aunque –como se acaba de comprobar– este requisito apenas si se ha cumplido hasta fechas muy recientes (En 1999 sólo el 43% de estos espacios tenían su propio PORN). Para esta autora, uno de los aspectos más criticables en torno a la figura de los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* sería "[...] *sin duda, la falta [de] mención expresa de la participación de las entidades locales incluidas en el ámbito del parque o su entorno [sin perjuicio del informe al que hace referencia el artículo 19.1 in fine de la Ley 4/1989]*". Esta autora considera indispensable que "[...] *por ser ellas las más directamente afectadas por la declaración y –por ende– las mejores informadas sobre sus necesidades y carencias deben, no sólo ser consultadas, sino que tiene que asegurarse su participación activa en los momentos de elaboración y decisión del PORN*". *Ídem*, pág. 205; LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental...Op.cit.*, pág. 461.

¹⁶⁹¹ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., "La actividad turística...*Op.cit.*, pág. 150.

¹⁶⁹² MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., "Los instrumentos de ordenación de los usos turísticos...*Op.cit.*, pág. 143.

estas actividades. Dentro del primer grupo están aquellos PORN's que se refieren únicamente a cuestiones como el acceso de vehículos a motor o actividades como el excursionismo, la acampada, *pic-nic...etc*, y sobre éstos determinan cuáles están permitidos, prohibidos o limitados en ciertas zonas (por ejemplos lo PORN's de *Pagoeta* o *Izki*, en el País Vasco, o de *Urbás* y *Andía* en Navarra). Dentro del segundo grupo estarían aquellos PORN's que contienen reglas específicas para las actividades turístico-recreativas, especificando con mayor detalle el régimen al que han de someterse estas actividades en cada espacio objeto de regulación. Para ello utilizarán varias técnicas diferentes, como la *zonificación de espacios* o la determinación de *directrices específicas* para tales actividades. Este segundo grupo se subdivide a su vez entre los que se refieren a lo que denomina esta autora, con carácter general, “*Áreas de uso Recreativo o de Uso Turístico*”, que gozan de cierta normativa para su regulación: “*planes o programas de uso público*” (por ejemplo los PORN's de *Sierra de Espadán*¹⁶⁹³, en la Comunidad Valenciana, y de *Picos de Europa*, en su parte castellano-leonesa); y aquellos que dispones de directrices específicas para la ordenaciones de los usos y actuaciones turísticas o recreativas (así, el PORN del *Alto Tajo*, en Castilla y León, posee las “*Directrices Generales para la Regulación del Uso Recreativo*”¹⁶⁹⁴ y las “*Directrices relativas a Infraestructuras Recreativas y Deportivas*”¹⁶⁹⁵; o el ya comentado PORN de *Sierra de Espadán*, que recoge las “*Directrices para el Desarrollo de Actividades Turísticas y de Recreo*”^{1696,1697}).

¹⁶⁹³ Sus “*Directrices para el Desarrollo de Actividades Turísticas y de Recreo*” apuestan por el turismo de naturaleza y cultural-formativo a través de la creación de la imprescindible infraestructura de acompañamiento, nuevas modalidades de alojamiento rural y aumento de la oferta turístico-recreativa. Se prima también la edificación de muy baja densidad y los campamentos de turismo (*campings*) o alojamientos rurales, aprovechando la infraestructura existente.

¹⁶⁹⁴ En éstas se obliga a que los usos recreativos no interfieran en otros usos *autorizados*, se establecen zonas especialmente vulnerables en las que se establecerán limitaciones especiales, se restringe lo máximo posible el acceso de vehículos de los visitantes...*etc*.

¹⁶⁹⁵ Estas *Directrices* optan por situar tales infraestructuras en las proximidades de los centros urbanos y revisar las ya existentes para compatibilizar su uso turístico-recreativo y su impacto en el entorno natural.

¹⁶⁹⁶ Se autorizan solamente aquellas que se realicen en épocas y zonas que no alteren el equilibrio ecológico del espacio natural, además de establecer otras limitaciones técnicas sobre las zonas de amarre de embarcaciones, fondeo, velocidad de las mismas, visitas guiadas, itinerarios...*etc*.

¹⁶⁹⁷ Sobre este tema *vid.* también MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., “La actividad turística...*Op.cit.*, págs.150 a 152.

A pesar de la atención hacia el turismo que existe en muchos de los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*, la auténtica regulación de la utilización turístico-recreativa de los espacios naturales protegidos viene recogida en sus respectivos *Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG's)* que –como su propio nombre indica– se dedican a la determinación del “uso y gestión” de cada *Parque* o *Reserva*¹⁶⁹⁸, además de la relativa a otros muchos aspectos relacionados directamente con este tipo de actividades¹⁶⁹⁹. Su regulación es mucho más exhaustiva que la

¹⁶⁹⁸ Los “*Planes Rectores de Uso y Gestión*” (PRUG's) se elaborarán, únicamente para los *Parques*¹⁶⁹⁸, por sus propios órganos gestores (en cuyo caso las Administraciones públicas competentes en materia urbanística informarán preceptivamente (sin carácter vinculante) los PRUG's antes de su aprobación. Artículo 19.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*) y serán aprobados por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas (tanto la elaboración de su proyecto como sus revisiones periódicas están encomendadas a las “*Comisiones Mixtas de Gestión*” del artículo 23 de esta Ley. Por su parte, al “*Patronato*” corresponderá informar en el momento de su elaboración y en sus subsiguientes revisiones (art. 23.bis.6 c) de esta Ley), excepto en el caso de los *Parques Nacionales*, que serán aprobados por la Comunidad Autónoma correspondiente; o por la Administración General del Estado si el *Parque Nacional* se encuentra ubicado sobre el territorio de más de una Comunidad Autónoma, previo acuerdo favorable de la *Comisión Mixta de Gestión* encargada de su elaboración (art. 19.3). De este modo, aunque tanto en el caso de los *Parques* como de las *Reservas Naturales* es obligatoria la elaboración previa de PORN's, los PRUG's únicamente serán preceptivos en el caso de los *Parques*, no siendo necesarios para las *Reservas*. Todo esto, claro está, sin perjuicio del artículo 21.2 de la Ley 4/1989, que dispone que: “*Las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, y con competencia para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, podrán establecer, además de las figuras previstas en los artículos anteriores, otras diferentes regulando sus correspondientes medidas de protección*”. Su plazo de vigencia será la que él mismo determine, con un máximo de seis años. En estos planes se establecerán las normas generales de uso y gestión del parque (art. 19.1), siempre respetando las directrices establecidas por el “*Plan Director de la Red de Parques Nacionales de España*”, y con un contenido (art. 19.4) que debe recoger –como mínimo– las *normas, directrices y criterios generales* de uso y ordenación del parque; la *zonificación* del parque, delimitando las zonas para los diferentes usos y estableciendo la normativa de aplicación de cada una de ellas; la determinación y programación de las actuaciones relativas a la protección de los valores del Parque Nacional, de sus líneas de investigación y de las medidas destinadas a difundir de forma ordenada su conocimiento por la población local y la sociedad en general; la estimación económica de las inversiones en infraestructuras y de las actuaciones de conservación, investigación y uso público; las actividades incompatibles con los fines del *Parque Nacional* y los *criterios orientadores* a que tales actividades deberán someterse; y los usos de las vías pecuarias que discurran por terreno del Parque Nacional. Su naturaleza jurídica es esencialmente normativa aunque, como sucedía con los PORN's, es posible que parte de su contenido no participe de tal naturaleza. Los PRUG's se desarrollarán a través de los “*Planes Anuales de Inversiones y Trabajos*” y, cuando la entidad encargada de las actuaciones a realizar lo requiera, también a través de “*planes sectoriales específicos*” (art. 19.5), que en todo caso respetarán el planeamiento superior. Los “*Planes Anuales de Trabajo e Inversiones*” serán aprobados por la *Comisión Mixta de Gestión* del Parque, que también elaborará los *planes sectoriales*, remitiéndolos posteriormente al *Patronato del Parque* para su aprobación (arts. 13.5 b) y c)).

¹⁶⁹⁹ Por ejemplo, esta autora divide el contenido de los cuatro PRUG's del Principado de Asturias (Parque Natural de *Redes*, Parque Natural de *Somiedo*, Reserva Natural Parcial de *Barayo* y Reserva Natural de la *Ría de Villaviciosa*) en tres partes: la referida a la conservación natural de espacio, la relativa a las infraestructuras turísticas en general (dividida a su vez entre medidas referidas a los equipamientos en general y a los servicios de alojamiento), y en tercer lugar la relativa a su utilización como soporte de turismo *activo* o de naturaleza. Sobre la tercera y última de las partes, señala esta autora que “[...] *en este momento y hasta que, esperemos, los desarrollos reglamentarios de las Leyes Turísticas acometan dicha tarea, los PRUG se presentan como el instrumento ideal para concretar qué actividades deportivas y*

contenida en los PORN's y para MARTÍNEZ JIMÉNEZ¹⁷⁰⁰ el contenido de los PRUG's más recientes se articula fundamentalmente en torno a dos cuestiones: las determinaciones relativas a las medidas de *gestión* del espacio natural protegido y las referentes a su régimen de *usos*. Entre las determinaciones relativas a la gestión de estos espacios, además de medidas de *coordinación* entre las diferentes Administraciones públicas con competencias sobre tales espacios y el establecimiento de *zonas periféricas de protección* de los mismos, se dispone todo lo relativo a su *uso público*, regulándose aspectos como el acceso de visitantes, los medios e infraestructuras públicas, la *capacidad de acogida*, la demanda actual y las perspectivas de evolución futura, las instalaciones e infraestructuras de acogida de visitantes¹⁷⁰¹, programas de educación ambiental¹⁷⁰² e, incluso, la implicación de la población local en estos espacios naturales¹⁷⁰³.

Por lo que respecta a las determinaciones relativas al régimen de usos de los espacios naturales protegidos contenidos en los PRUG's, se diferencia entre las determinaciones relativas a *equipamientos* y las relativas a los *servicios*. Dentro de las determinaciones relativas a *equipamientos* –instalaciones y edificaciones públicas de carácter colectivo al servicio de la población (residencial o visitante) y de la gestión del espacio–, se encuentra la obligación de que éstos se ubiquen de manera preferente en el suelo calificado como *urbano* por el planeamiento urbanístico de los términos municipales sobre los que se asienta el espacio protegido, teniendo la consideración de usos *permitidos*, *compatibles* o *prohibidos* según la zona en las que se emplacen. Además, en los PRUG's se opta por la ubicación de tales equipamientos en construcciones preexistentes y cuando no sea posible, respetando siempre la tipología edificatoria tradicional del lugar de que se trate. A todo esto habrá que añadirse la

dentro de qué límites pueden practicarse en un determinado espacio". MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., "Los instrumentos de ordenación de los usos turísticos...*Op.cit.*, págs. 147 a 151 y 153.

¹⁷⁰⁰ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., "La actividad turística...*Op.cit.*, págs. 153 a 158.

¹⁷⁰¹ *Vid.*, por ejemplo, los PRUG's del Parque Nacional de *Ordesa y Monte Perdido* y el del Parque Natural de *Saja-Besaya* (Reales Decretos 409/1995 y 91/2000, respectivamente).

¹⁷⁰² *Vid.* el PRUG del Parque Nacional de los *Picos de Europa*, Real Decreto 384/2002.

¹⁷⁰³ *Vid.* los PRUG's del Parque Rural de *Teno* (Canarias) y el del Parque Nacional de *Doñana* (Reales Decretos 309/1999 y 48/2004, respectivamente).

creación de áreas recreativas que *localicen* y *neutralicen* el exceso de demanda de estos espacios, con su dotación necesaria: aparcamientos, papeleras, mobiliario, soportes informativos...*etc.*

Dentro de las determinaciones relativas a los *servicios* – instalaciones y edificaciones privadas de carácter colectivo al servicio de la población residente o visitante: comercios– habrá que diferenciar entre empresas *comerciales*, de *restauración* y de *alojamiento*. Las actividades de las primeras se consideran *usos permitidos* en aquellas zonas de mayor intensidad de uso, mientras que en las zonas de menor intensidad deberán desarrollarse en construcciones preexistentes, prohibiéndose en cualquier otra ubicación. Por su parte, las empresas de *alojamiento* y *restauración* se vinculan preferentemente a las instalaciones existentes, sin permitirse obra nueva, salvo que sea imposible su recuperación. En tal caso deberá respetarse el volumen de edificabilidad y la integración paisajística y funcional de las nuevas instalaciones¹⁷⁰⁴. En caso de construcciones de nueva planta, éstas quedarán limitadas al suelo calificado como *urbano* por el planeamiento municipal. Incluso, en atención a las circunstancias especiales del espacio natural protegido, se podrá limitar la capacidad de alojamiento de estas instalaciones por debajo de la establecida en la legislación sectorial turística. Por lo que respecta a los campamentos de turismo o *campings*, en algunos PRUG's se prohíbe la instalación de bungalows, casas transportables o cualquier otra de carácter similar o fijo utilizable como alojamiento, tanto dentro como fuera de estas áreas. Sin embargo, en algunos casos se prevén zonas especialmente autorizadas y acondicionadas para la acampada en tiendas de campaña. Por último, en cuanto a las actividades *recreativas* u *deportivas*, se prohíben aquellas que supongan un perjuicio para el equilibrio ecológico, como la acampada libre, las hogueras, los vehículos a motor, romerías...*etc*¹⁷⁰⁵.

¹⁷⁰⁴ Vid. el PRUG del Parque Natural del *Moncayo* (Aragón), Decreto 225/2002.

¹⁷⁰⁵ Sobre este último uso vid. el PRUG de *Doñana*. Para completar el régimen jurídico de estas actividades en los espacios naturales protegidos también habrá que acudir a lo dispuesto en la normativa sectorial sobre turismo *activo*, de *naturaleza* o de *aventura*. En este sentido vid., *ad exemplum*, el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de *Turismo en el medio rural* y *Turismo Activo*.

La situación actual de desarrollo de estos instrumentos de planificación presenta algunos problemas en relación a las actividades turísticas a realizar sobre los diversos espacios naturales protegidos¹⁷⁰⁶. Por un lado, los instrumentos de planificación –y no todos– se van a configurar de manera obligatoria únicamente para dos categorías de espacios naturales: *Parques y Reservas Naturales*, pero no para los *Monumentos Naturales* o los *Paisajes Protegidos*. Además, existen varias modalidades de planes que apenas se han utilizado, como por ejemplo los “*Planes de Desarrollo Sostenible*”. Por otro lado, aunque la Ley 4/1989 permite intervenir a los interesados y obliga a la consulta de los intereses sociales e instituciones afectadas y asociaciones en el procedimiento de elaboración del planeamiento ambiental (art. 24.2), lo cierto es que la participación de las entidades que representan intereses turísticos es mínima. Asimismo sería necesario un cambio en la filosofía de la protección de estos espacios para acabar con la mera clausura de estos espacios tratando de mantenerlos vírgenes y ajenos de toda influencia humana, y pasar a gestionarlos desde la perspectiva del *desarrollo sostenible*, que compatibiliza los objetivos de conservación de la naturaleza y desarrollo socioeconómico. Únicamente desde esta concepción de los espacios naturales protegidos se podrán superar las eventuales reticencias y oposiciones de la población afectada por tales medidas, consiguiendo que los espacios naturales se conviertan, además de en mecanismos para la conservación de la identidad natural de los territorios, en una importante fuente –*sostenible*– de ingresos y desarrollo económico para la zona. En conclusión, podría decirse, en palabras de ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS¹⁷⁰⁷, que “[...] *no caben soluciones definitivas, ni parámetros estrictos que sirvan de referente absoluto en la delimitación de las actividades turísticas que pueden llevarse a cabo, en la medida en que, la singularidad de cada espacio (incluso de cada zona particular dentro del mismo); su ubicación geográfica; el tipo de actividad; y el criterio más o menos flexible del órgano autorizante; en su*

¹⁷⁰⁶ VERA JURADO, D. J., “Actividad turística y espacios naturales...*Op.cit.*, pág. 55.

¹⁷⁰⁷ ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M^a L., *El aprovechamiento turístico...Op.cit.*, pág. 234.

caso; condicionan indudablemente, el aprovechamiento turístico de cada espacio protegido.”.

Por su parte, la normativa autonómica¹⁷⁰⁸ sobre espacios naturales protegidos suele limitarse a establecer un *catálogo* muy genérico de las actividades permitidas/compatibles, prohibidas/incompatibles y autorizables¹⁷⁰⁹ en estos espacios, que posteriormente deberán ser precisadas para cada espacio protegido en concreto por los correspondientes instrumentos de planificación, cuya estructura interna y funcionamiento siguen esencialmente el patrón marcado por los PORN's y PRUG's.

5. La necesaria articulación entre la ordenación del territorio y la ordenación espacial del turismo.

También la competencia autonómica de ordenación del turismo en su *vertiente territorial o espacial* debe coordinarse con la ordenación del territorio¹⁷¹⁰. A pesar de que el objeto

¹⁷⁰⁸ La única norma autonómica que se refiere en concreto a la actividad turística es la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de *Conservación de la Naturaleza de Castilla La Mancha*, en su Capítulo III: “*Del turismo, su recreativo y otros usos no consuntivos del medio natural*”.

¹⁷⁰⁹ Se trata de un sistema análogo al previsto por la legislación de vías pecuarias. *Vid. ad exemplum* el Título II de la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de *Vías Pecuarias*; el Título II del Decreto andaluz 155/1998, de 21 de julio, sobre *Vías Pecuarias*; el Título II de la Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de *Vías Pecuarias de Navarra*; el título II del Decreto riojano 3/1998, de 9 de enero, sobre *Vías Pecuarias*; o el Título II de la Ley 8/1998, de 15 de junio, sobre *Normas Reguladoras de las Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid*.

¹⁷¹⁰ Sobre la ordenación territorial de la actividad turística *vid.*, entre otros, PERELLI DEL AMO, O., “Ordenación territorial y turismo”, en *Economistas*, nº 92, 2002, págs. 55 y ss.; BARRADO TIMÓN, D. A., “Ordenación territorial y desarrollo turístico: posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial en la España de las autonomías”, en *Estudios turísticos*, nº 149, 2001, págs. 3 a 22; *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento?*, LACOSTA ARAGÜÉS, A. J. (Coord.) *et al.*, Universidad de Zaragoza, 2006; BAÑOS CASTIÑEIRA, C. J., CRUZ OROZCO, J. y VERA REBOLLO, J.F., “Turismo y organización del territorio: desajustes de un modelo de implantación y nuevas perspectivas”, en *Cuadernos de geografía*, nº 58, 1995, págs. 439 a 474; LÓPEZ I PALOMEQUE, F., GÓMEZ MARTÍN, B. y CORS IGLESIAS, M., “Turismo y planificación estratégica: el estudio e informe del turismo urbano y territorial de Lérida”, en *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, nº 34, 2004, págs. 95 a 110; LACOSTA ARAGÜÉS, A. J., “Los instrumentos de planificación y gestión turística en el ámbito local: aproximación a su implantación y desarrollo en Aragón”, en *Economía aragonesa*, nº 26, 2005, págs. 96 a 133; BOUAZZA ARIÑO, O., “El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y Derecho comunitario”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 27, 2005, págs. 199 a 238; OTERO URIETA, A., “La

tradicional de la ordenación del turismo ha sido la regulación administrativa de las actividades económicas propiamente turísticas, es decir, la prestación de servicios –alojamiento, restauración, transporte...*etc*– al usuario turístico a cambio de una contraprestación económica; en la actualidad, la política de ordenación del turismo ha comprendido y asumido la necesidad de atender a otro componente de toda experiencia turística: el espacio físico donde ésta tiene lugar, lo que se viene denominando como “*producto turístico*”. Este segundo componente de la experiencia turística está compuesto por una serie de elementos heterogéneos, entre los que existen unos de corte “*prestacional*”, compuesto por aquellos servicios públicos responsabilidad de las Administraciones públicas (limpieza viaria, abastecimiento de agua, recogida de residuos urbanos, depuración de aguas residuales, seguridad ciudadana, transportes públicos, información turística...*etc*); y otros de carácter plenamente “*estructural*”, como la ordenación territorial y urbanística, las infraestructuras de comunicación y abastecimiento, o la conservación de entorno natural o urbano. Serán ambos componentes de la experiencia turística los que van a determinar el grado de satisfacción del consumidor turístico, sin que sea posible establecer, como regla general, cual de ellos dos va a ser el determinante en la percepción –positiva o negativa– que sobre el destino turístico se forma el turista.

importancia de la visión del territorio para la construcción de desarrollo competitivo de los destinos turísticos”, en *Cuadernos de turismo*, nº 19, 2007, págs. 91 a 104; BLANCO HERRANZ, F. J., “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 3, 1999, págs. 155 a 181, y “nuevas respuestas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, en *Papers de turisme*, nº 27, 2000, págs. 47 a 74; VILLAR ROJAS, F. J., “La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias”, en *Actualidad administrativa*, nº 24, 2003, págs. 579 a 616; REPISO GRANADO, F., “Desarrollo turístico y ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, en la *Revista de investigación económica y social de Castilla y León*, nº 4, 2001, págs. 287 a 397; VERA REBOLLO, J. F. y MONFORT MIR, V. M., “Agotamiento de modelos turísticos clásicos. Una estrategia territorial para la cualificación: la experiencia para la Comunidad Valenciana”, en *Estudios turísticos*, nº 123, 1994, págs. 17 a 46; BARRADO TIMÓN, D. A. y GALIANA MARTÍN, L., “Ideas y modelos de planificación territorial en los orígenes del turismo de masas español”, en *Estudios turísticos*, nº 167, 2006, págs. 7 a 36; o RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a del P., “La ordenación territorial del turismo en Canarias: una apuesta por la sostenibilidad”, en *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica*, MORA ALISEDA, J. y DOS REIS CONDESSO, F. (Coords.) et al, Vol. II, Editora Regional de Extremadura, 2005, págs. 349 a 364.

La relación turismo-territorio es evidente, no solo porque éste sea el soporte físico donde se desarrolle la actividad turística, sino porque la actividad turística es un factor muy importante de transformación del territorio, llegando a condicionar la propia ordenación del territorio¹⁷¹¹. Como ocurre con otras competencias con incidencia territorial, también la ordenación del turismo presenta problemas de articulación con otras competencias autonómicas, fundamentalmente con la protección del medio ambiente y con la ordenación del territorio. En este epígrafe se analizarán sus relaciones con la ordenación del territorio y su posible coordinación. La gran mayoría de normas autonómicas de ordenación de turismo acuden a la figura de la planificación como mecanismo de ordenación territorial de turismo. Sin embargo, los modelos elegidos por las diferentes Comunidades Autónomas pueden llegar a distar bastante entre sí.

Para PÉREZ FERNÁNDEZ¹⁷¹², la práctica totalidad de las normas autonómicas ordenadoras del turismo han introducido en sus articulados técnicas –bastante limitadas– que conectan turismo y ordenación territorial, técnicas que no son especialmente *novedosas* o *arriesgadas*, y que se sintetizan en tres grandes grupos. En unos casos se recurre a la técnica de la *planificación*, creando instrumentos específicos de planificación turística que con mayor o menor acierto, y no siempre, se integran en el modelo de ordenación territorial, a través de la jerarquización entre los planes turísticos y los territoriales o mediante la fijación del contenido de los planes turísticos en los planes de ordenación territorial¹⁷¹³. Entre las Comunidades Autónomas que han optado por este mecanismo de coordinación turismo-ordenación del territorio están Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Castilla y León,

¹⁷¹¹ Sobre estas consideraciones *vid.* SOLA TEYSSIERE, J., “La ordenación del turismo...*Op.cit.*, págs. 110 a 112.

¹⁷¹² PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “La ordenación territorial del turismo...*Op.cit.*, págs. 92 y 93.

¹⁷¹³ NOGUIRA LÓPEZ pone como ejemplos de estos “*mecanismos de enlace*” entre los instrumentos de planificación del turismo y la ordenación territorial las consultas a los órganos competentes en materia de ordenación del turismo, la jerarquización entre ambos planes, o la *inspiración* de su contenido en los planes de ordenación del territorio. NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La ordenación del territorio y los recursos turísticos”, en *El régimen jurídico de los recursos turísticos*, número monográfico de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, 1999, pág. 192.

Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja, País Vasco y Valencia. En otros casos la normativa turística autonómica prevé la creación de “*zonas turísticas preferentes o privilegiadas*”, entre las que están los *Municipios Turísticos*, pero también las *Comarcas* o *Zonas Turísticas*. Estas zonas se vinculan a una planificación de las mismas, con el objetivo de lograr una ordenación coherente y equilibrada del territorio. Por este mecanismo han apostado Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, País Vasco y Valencia. En tercer lugar, este conjunto de técnicas se completa con una figura novedosa en el ámbito turístico: la declaración de “*zonas saturadas*”, mecanismo con el que se intentará reordenar y reequilibrar territorialmente la oferta turística de estos espacios. Esta posibilidad existe en la normativa turística de las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra, Galicia y La Rioja¹⁷¹⁴.

Este autor¹⁷¹⁵ va a diferenciar dos grandes modelos de planificación turística. Por un lado estaría la “*planificación de ordenación de los recursos, espacios y actividades turísticas*”, que tiene por objeto la regulación de los recursos turísticos y del sector en su conjunto desde el punto de vista de su incidencia en el territorio. Por el otro la “*planificación turística de promoción*”, cuya finalidad, como su propio nombre indica, es la elaboración de planes y programas para el fomento y la promoción de la actividad turística y la puesta en valor de los destinos turísticos, con una naturaleza esencialmente económica¹⁷¹⁶. Sólo el primero de los dos grandes modelos (*planificación turística territorial*) va

¹⁷¹⁴ En la Comunidad Autónoma andaluza la referencia a las “*zonas turísticas saturadas*” en su normativa turística desapareció en virtud del Decreto 70/2006, de 21 de marzo, por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de Mayo, de *Municipio Turístico*.

¹⁷¹⁵ PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “La ordenación territorial del turismo...*Op.cit.*, pág. 93.

¹⁷¹⁶ Como ejemplos de este tipo de planes pueden citarse los “*Programas de Promoción y Comercialización Turística*” (art. 16.5 e) de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de *Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía*), el “*Plan Plurianual de Actuación*” (en su vertiente promocional, art. 42.4 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de *Turismo de Navarra*) o el “*Programa de Promoción y Difusión de la oferta turística de Castilla y León*” (art. 42 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de *ordenación del turismo de Castilla y León*).

a ser objeto de estudio en este epígrafe, ya que sólo este modelo tiene relación e incidencia en la ordenación del territorio¹⁷¹⁷.

Existen cuatro *modelos* de “planificación turística territorial”¹⁷¹⁸: *a*) un modelo que prescinde de un plan de carácter general y alcance regional, aunque prevea planes de entidad menor (Castilla-La Mancha¹⁷¹⁹, Comunidad Valenciana y Murcia); *b*) un modelo que configura sus instrumentos de planificación desde una perspectiva económica o estratégica de tipo sectorial, pero que tiene una escasa repercusión en los aspectos territoriales, por lo que no se ha establecido claramente una relación con los instrumentos de ordenación del territorio (Castilla y León, Cantabria, Extremadura, La Rioja, Madrid y Navarra); *c*) un modelo de planificación turística coordinada con la planificación territorial, en el cual normalmente las propias leyes turísticas prevén la formulación de planes utilizando alguno de los instrumentos preestablecidos por la normativa autonómica de ordenación del territorio, usualmente a través de la figura de los “*Planes Territoriales Sectoriales*” (País Vasco, Asturias, Cataluña, Aragón¹⁷²⁰ y, con diferencias, Andalucía y Galicia¹⁷²¹);

¹⁷¹⁷ PÉREZ FERNÁNDEZ divide la planificación turística territorial en otros dos grandes modelos: el modelo de *integración* o *coordinación* con la planificación territorial (que englobaría a los modelos *a*), *c*) y *d*) de SOLA TEYSSIERE) –*vid. infra*–, y el modelo de planificación turística *independiente* de la ordenación territorial (que correspondería con al modelo *b*) de SOLA TEYSSIERE, aunque sustituyendo la Comunidad navarra por la valenciana). La característica esencial del primer gran modelo, de *integración* o *coordinación* entre la planificación turística y la ordenadora del territorio, sería que – aunque con inevitables variantes– todos los subgrupos integrados en él responden a un mismo “esquema de *niveles* o *escalones*”, en los que en primer lugar estarían los instrumentos de planificación territorial que diseñan el modelo de ordenación común a la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, y subordinado al anterior, estaría la planificación turística, con carácter sectorial, y plasmado en un instrumento de ordenación territorial, o bien en un instrumento específico. Y en tercer y último lugar la planificación urbanística, subordinada y vinculada a la turística. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “La ordenación territorial del turismo...*Op.cit*”, pág. 94.

¹⁷¹⁸ SOLA TEYSSIERE, J., “La ordenación del turismo...*Op.cit*”, págs. 117 y 118. Este autor toma como base el esquema propuesto por RAZQUIN LIZÁRRAGA M. M., “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia”, en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Blanquer Criado, D. (*Dir.*), Tirant Lo Blanch, 2002, pág. 118 y ss.

¹⁷¹⁹ La Ley 8/1999, de 26 de mayo, de *Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha*, no prevé instrumento alguno de planificación turística, ni siquiera de entidad menor.

¹⁷²⁰ Estas cuatro Comunidades Autónomas se ajustarían fielmente al esquema de *niveles* o *escalones* descrito por PÉREZ FERNÁNDEZ. *Vid.* PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “La ordenación territorial del turismo...*Op.cit*”, págs. 94 a 96.

¹⁷²¹ PÉREZ FERNÁNDEZ denomina el sistema de planificación turística de estas dos Comunidades Autónomas como de “*coordinación dudosa*”, ya que en ambos casos (“*Plan de Ordenación Turística de Galicia*”, art. 12 a 14 de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de *Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia*; y el “*Plan General de Turismo de Andalucía*”, art. 15 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, sobre *Normas Regulatorias del Turismo en Andalucía*) ni se configuran ni se tramitan como un plan

y *d*) un modelo inducido por la especial situación generada en Baleares y Canarias, debido a la presión que la actividad turística ha provocado sobre el territorio de estas dos Comunidades Autónomas. En este modelo existe una vinculación muy estrecha entre la planificación espacial del turismo y la ordenación territorial, llegando a utilizarse instrumentos comunes para la planificación territorial, turística e, incluso, urbanística.

Este último modelo es sin duda, el más interesante para este estudio, ya que utiliza instrumentos comunes para un objetivo que considera común, y que no es otro que el aprovechamiento turístico del territorio en el marco de un desarrollo sostenible¹⁷²². En estas dos Comunidades Autónomas la ordenación turística se realiza a través del planeamiento territorial¹⁷²³, por lo que desaparece el segundo *nivel* o *escalón* descrito por PÉREZ FERNÁNDEZ¹⁷²⁴ –la planificación específicamente turística–, ya que la ordenación turística se realiza directamente por los instrumentos previstos en la normativa de ordenación del territorio, vinculando al planeamiento urbanístico, “*escalón final*” de dicho sistema. Este sistema introduce una gran claridad en la jerarquía del planeamiento territorial y en su vinculación con el planeamiento urbanístico y turístico. La razón de unificar el planeamiento territorial y turístico estaría en el convencimiento, por parte de estas Comunidades Autónomas, de que únicamente a través de la unión instrumental puede garantizarse la correcta aplicación de ambas normativas sobre un mismo territorio¹⁷²⁵.

territorial de los previstos en su normativa sobre ordenación del territorio, a pesar de que su incidencia territorial es evidente, quedando pendiente su efectiva integración y coordinación con los instrumentos de planificación territorial, para así garantizar un mínimo de coherencia entre ambas políticas públicas.

¹⁷²² RAZQUIN LIZÁRRAGA M. M., “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia...*Op.cit.*, págs. 119 a 127.

¹⁷²³ Por esta razón, en ambas Comunidades Autónomas los instrumentos de planificación turística se someten a los procedimientos de aprobación prevista en la normativa de ordenación del territorio.

¹⁷²⁴ *Vid.* notas al pie precedentes.

¹⁷²⁵ En las Islas Canarias se ha desarrollado el llamado “*programa de ajuste turístico de Canarias*”, conformado por una serie de normas de carácter turístico, urbanístico, ambiental y territorial, entre las que destaca, por encima de todas las demás, la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las “*Directrices de Ordenación General*” (DOG’s) y las “*Directrices de Ordenación del Turismo*” (DOT’s) de las Islas Canarias, con la finalidad principal de limitar el crecimiento del número de plazas turísticas en el archipiélago canario en pos de lograr la ansiada sostenibilidad social, económica y medioambiental del sector turístico en las islas. Asimismo, esta Ley prevé un programa de *renovación urbana* con la finalidad de reutilizar eficientemente el patrimonio urbano e inmobiliario existente en las islas, rehabilitando destinos turísticos degradados y obsoletos. El *Programa de ajuste* va a consistir, a grandes rasgos, en someter la autorización de nuevas plazas turísticas a unas leyes trienales, que fijarán para cada isla el

Como de ha señalado *supra*, la vinculación entre el turismo y la ordenación del territorio es patente. La planificación del turismo engloba aspectos muy diversos y además está unida de forma inevitable al concepto de territorio, ya que el turismo implica desplazamiento y movilidad, y por ello hace referencia a un espacio físico: el territorio¹⁷²⁶. Para NOGUEIRA LÓPEZ¹⁷²⁷, si se parte de una *noción amplia* de ordenación del territorio (que incluya como *ejes principales* el desarrollo equilibrado del territorio y la conservación del medio ambiente), el punto de convergencia o unión entre la ordenación del turismo y la del territorio sería el concepto de “*desarrollo turístico sostenible*”. Esto sería así porque –según esta autora–, no existe mejor garantía de sostenibilidad que una planificación territorial que garantice un desarrollo territorialmente equilibrado y ambientalmente armonioso; y viceversa, ya que el turismo puede –y debe– convertirse en un instrumento para el desarrollo económico de aquellos territorios que aún no lo están suficientemente, mediante una política de ordenación del territorio sostenible que oriente a los turistas hacia nuevos destinos, evitando los problemas culturales y medioambientales ligados generalmente a la falta de planificación espacial de numerosos destinos turísticos de la geografía española.

Sin embargo, como advierte RAZQUIN LIZÁRRAGA¹⁷²⁸, la planificación turística es a menudo excesivamente sectorial, tiene

número máximo de plazas cuya construcción estará permitida, así como el ritmo de su implantación. En las primeras leyes trienales, que abarcan hasta el año 2006, se ha *congelado* el crecimiento turístico en las islas de Gran Canaria, Tenerife, Fuerteventura y Lanzarote, prohibiéndose la autorización de nuevas plazas turísticas. El programa de ajuste turístico se va a articular en una serie de *pilares* fundamentales, concretamente cinco: la *desclasificación y recategorización* de suelo urbanizable, el control restrictivo de la producción de suelo turístico, la reducción convenida de la capacidad alojativa turística, el *programa de contención del crecimiento*, y las intervenciones en pos de la calidad turística. Sobre este tema *vid.*, entre otros, FAJARDO ESPÍNOLA, L., “Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en canarias”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 212, septiembre-octubre, 2004, págs. 53 y ss; RODRÍGUEZ-ARANA, J. F., “La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: los Planes Insulares Canarias de Ordenación”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109, julio-agosto-septiembre, 1988, págs. 98 a 105; MACHADO CARRILLO, A., *Ecología, medio ambiente y desarrollo turístico en Canarias*, Gobierno de Canarias, Consejería de la Presidencia, 1990; o RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 193, abril-mayo, 2002, págs. 166 a 169.

¹⁷²⁶ RAZQUIN LIZÁRRAGA M. M., “Planificación turística y planificación territorial...*Op.cit.*, pág. 112.

¹⁷²⁷ NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La ordenación del territorio...*Op.cit.*, págs. 185 y 186.

¹⁷²⁸ RAZQUIN LIZÁRRAGA M. M., “Planificación turística y planificación territorial...*Op.cit.*, pág. 113 a 116.

unos objetivos que van más allá de los puramente territoriales – como la *promoción* y el *fomento*–, o ha llegado a descender a la programación, concebida a veces como instrumento independiente de la propia planificación, a lo que se une el hecho de que las materias turismo y ordenación del territorio se encuentran encomendados a Departamentos o Consejerías diferentes dentro de cada Comunidad Autónoma (e incluso hay ocasiones en las que la actuación en materia urbanística se confía a empresas públicas creadas por la normativa turística). Todo esto hace que frecuentemente la planificación turística sea desconocida y se encuentre en cierto modo marginada por la legislación de ordenación del territorio. Existe, en la práctica, una cierta descoordinación entre la planificación territorial y la turística, debido al referido desconocimiento por parte de la planificación territorial y al hecho de que no se le dote de los importantes efectos jurídicos que tiene reconocida ésta. Debido a esta situación, se hacen necesarios instrumentos de coordinación mucho más profunda entre los instrumentos de planificación turística y los de planificación territorial.

En la mayoría de las leyes autonómicas de ordenación del territorio apenas se hace referencia a la actividad turística, por lo que habrá que acudir a la normativa autonómica ordenadora del turismo para encontrar ejemplos de planificación turística de carácter territorial/espacial. Sin embargo, aunque en la mayoría de leyes autonómicas sobre turismo existen declaraciones acerca de la necesidad de aunar desarrollo turístico y dotación de infraestructuras adecuadas, así como de un crecimiento territorialmente equilibrado y respetuoso con el entorno natural, suelen carecer de instrumentos adecuados para poner en práctica tales intenciones¹⁷²⁹. Pero es que además, y a pesar de las buenas intenciones de la normativa autonómica, la realidad muestra como la actividad turística se ha venido desarrollando –hasta hace relativamente poco tiempo– al margen de cualquier planificación de carácter territorial/espacial. Una de las razones de esta situación podría ser que la política pública sobre ordenación del

¹⁷²⁹ NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La ordenación del territorio...*Op.cit.*, pág. 191.

territorio ha actuado durante mucho tiempo más en un plano teórico que real, y esto lo demostraría el hecho de que muchos de los instrumentos de planificación previstos en la normativa sobre ordenación territorial, tanto estatales como autonómicos, aún no han sido puestos en práctica. Otra causa del fracaso de la ordenación turística territorial podría ser el haber intentado abarcar ámbitos espaciales demasiado amplios, cuando –como se comentó *supra*– la doctrina considera que la dimensión óptima para la ordenación del territorio es la regional¹⁷³⁰; o incluso que los problemas de articulación entre la competencia autonómica de ordenación del territorio y las sectoriales en manos del Estado se hayan resuelto acudiendo preferentemente al conflicto antes de intentar la colaboración entre los diferentes centros de decisión. También ha influido de manera decisiva la ausencia de jerarquización entre algunos de los instrumentos de planificación previstos en la normativa sectorial (turismo, medio ambiente, aguas, costas...*etc*), y también con respecto a los instrumentos de planificación previstos en la normativa de ordenación del territorio. Por último, debe resaltarse el importante hecho que supone el que las infraestructuras y recursos turísticos sean utilizadas de manera indiferenciada tanto por la población residente o *autóctona* como por la turística, lo que hace muy difícil diferenciar entre su uso *normal* –por la población autóctona– y el uso *intensivo* o *turístico*, origen de desequilibrios territoriales y potencialmente lesivo para el entorno natural. Esta imposibilidad de diferenciación hace que cuando se pretende planificar territorialmente un destino turístico sea difícil utilizar técnicas como la de delimitación y separación de usos (residenciales, turísticos, recreativos, comerciales, deportivos, industriales...*etc*)¹⁷³¹. Por esta razón, es difícil crear medidas de

¹⁷³⁰ En el mismo sentido PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y Medio Ambiente...*Op.cit.*, pág. 148. Para este autor la *calidad de vida* que aspira a proporcionar el orden jurídico-político se desagrega en dos “*valores-bienes*” más precisos, jerarquizados entre sí, cuya simultánea realización sería presupuesto mismo de la consecución del más general y abstracto (la calidad de vida), y con una lógica distinta y propia que se traduce en su operatividad en diferentes escalas: el *desarrollo-crecimiento económico*, que requiere una escala lo más amplia posible; y la *conservación del medio ambiente*, que, por su dependencia de las condiciones de los ecosistemas, no puede prescindir de escalas o ámbitos especialmente acotados.

¹⁷³¹ Sobre estas causas *vid.* NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La ordenación del territorio...*Op.cit.*, págs. 186 a 190. Con respecto a la última de ellas, advierte esta autora que “[...] *Es, realmente, una tarea ardua realizar una planificación territorial de la actividad turística especialmente en zonas que ya conocen un*

ordenación del territorio orientadas de manera específica al sector turístico, ya que la amplitud de sectores implicados remite a una legislación general que afecta de manera indirecta a los recursos turísticos. Además, los inconvenientes vinculados a la dificultad de diferenciar entre usos *turísticos* y *normales* aumentan desde el momento en que se entiende que las limitaciones –urbanísticas, medioambientales, de servicios públicos– debieran, en su mayoría, estar a cargo de los municipios, pero por desgracia son éstos generalmente los menos sensibles a la conservación del entorno natural y más a las demandas de crecimiento económico¹⁷³². Por último, la normativa autonómica reguladora de la actividad turística es poco innovadora, reproduciendo en muchos aspectos la anterior normativa turística estatal y dejando en un segundo plano la ordenación territorial del turismo, requisito indispensable de un desarrollo turístico sostenible¹⁷³³.

Contribuiría en gran medida a solucionar los habituales problemas de articulación entre los instrumentos de planificación turística y territorial, en opinión de RAZQUIN LIZÁRRAGA¹⁷³⁴, el que los instrumentos de planificación turística –al igual que ocurre en el modelo balear y canario– se sometiesen a las mayores garantías de los procedimientos de elaboración de la planificación territorial, en el caso en que incidan –aun indirectamente– sobre el territorio (lo que ocurre casi siempre), en especial a los trámites de información pública, audiencia a las Entidades locales y participación de otras Entidades públicas. Además, debería procederse a su publicación en el diario oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente, o cuando menos su acuerdo de aprobación, ya que la publicidad es un elemento esencial, con

cierto desarrollo turístico a causa de este uso paralelo o doble uso de infraestructuras y recursos. En un primer nivel tendrían que establecerse puntos de conexión entre la planificación territorial y urbanística para que ambas respondieran a los mismos objetivos. Sin embargo, puede darse el caso de que la planificación territorial autonómica decida frenar el desarrollo turístico de una zona [...] y la planificación urbanística local no obre en consecuencia y permita un aumento de los usos hoteleros o de usos residenciales con destino vacacional. En caso de falta de sintonía entre los dos niveles sería más fácil controlar el crecimiento de la capacidad hotelera desde la Administración autonómica; en cambio, diferenciar las segundas residencias de las residencias habituales para limitar su construcción tendría más dificultad debido a lo que hemos denominado “doble uso” [...]”.

¹⁷³² *Ídem*, pág. 190.

¹⁷³³ *Ídem*, pág. 199.

¹⁷³⁴ RAZQUIN LIZÁRRAGA M. M., “Planificación turística y planificación territorial...*Op.cit.*, pág. 118.

independencia del carácter normativo o no del instrumento de planificación turística. También –y esto es muy importante– debiera establecerse con absoluta nitidez tanto el carácter vinculante o meramente orientativo de sus determinaciones y su relación –inferioridad, superioridad, complementariedad...*etc*– con respecto a otros instrumentos de planificación (medioambiental, territorial, urbanística...); como el procedimiento a seguir para el desarrollo y ejecución de estos planes, fijando inequívocamente las competencias de las diferentes Administraciones públicas, o la eventual intervención del sector privado.

6. La articulación entre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico local¹⁷³⁵. La homogeneización de los criterios turísticos del planeamiento urbanístico municipal.

¹⁷³⁵ Sobre esta materia *vid.*, además de los trabajos citados a lo largo de este epígrafe, RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, L., “El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico”, en *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y turismo: III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, VVAA, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT), 2002, págs. 679 a 694; ROGER FERNÁNDEZ, G., “El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico”, en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2002, págs. 51 a 80; FIGUEROA SALAS, J., “Urbanismo y ordenación del territorio: cursos de postgrado en España 1990-1991”, en *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, nº 86-87, 1990-1991, págs. 247 a 256; LÓPEZ RAMÓN, F., “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 82, 1994, págs. 207 a 218; MARTINEZ-CARDÓS RUIZ, J. L., “Ordenación del territorio y urbanismo: modificación de los instrumentos de planeamiento en el caso de las zonas verdes”, en *Actualidad administrativa*, nº 11, 2002, págs. 267 a 277; PÉREZ ANDRÉS, A. A., “20 años de ordenación del territorio y urbanismo en Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 2, 2003, págs. 273 a 316, y “Ordenación territorial y urbanismo. Urbanismo y litoral”, en *Derecho urbanístico de Andalucía*, DEL GUAYO CASTIELLA, D. y MARTÍNEZ GARCÍA, S. (Coords.) et al, Marcial Pons, 2003, págs. 635 a 709; SUAY RINCÓN, J., “El “modelo canario” de urbanismo y ordenación del territorio: algunas consideraciones introductorias”, en *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 1, 2003, págs. 97 a 103; CALVO PALACIOS, J. L. y ADIEGO ADIEGO, E., “La ordenación del territorio en Aragón y los planes de urbanismo: fuentes y método investigador”, en *Actas de las X Jornadas sobre metodología de la investigación científica sobre fuentes aragonesas*, UBIETA ARTETA, A. (Coord.) et al., Instituto de Ciencias de la Educación/Universidad de Zaragoza, 1996, págs. 119 a 158; SOLA TEYSSIERE, J., “La ordenación del territorio y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 53, 2004, págs. 109 a 134; JIMÉNEZ IBÁÑEZ, S., “La ordenación del territorio y el urbanismo”, en *Derecho administrativo autonómico de Castilla-La Mancha*, VVAA, Universidad de Castilla-La Mancha, 2000, págs. 703 a 738; MARTÍN REBOLLO, L., “Ordenación del territorio y urbanismo”, en *Derecho público de Cantabria: estudios sobre el Estatuto y el derecho de la Universidad de Cantabria*, MARTÍN REBOLLO, L. (Coord.) et al., Parlamento de Cantabria, 2003, págs. 505 a 563; MARTÍNEZ-CARDÓS RUÍZ, J. L., “Ordenación del

Quizás la problemática más interesante a nivel de municipios turísticos sea la articulación entre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico municipal¹⁷³⁶. Para ello es necesaria una previa labor de diferenciación conceptual entre ambas materias. El problema de esta distinción hunde sus raíces en su propio origen, ya que la ordenación del territorio nació ligada al urbanismo. Tanto en la *Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 1956 como en el *Texto Refundido de la Ley del Suelo* de 1976¹⁷³⁷ aparecen regulados instrumentos de planificación calificados como *urbanísticos*, pero que a día de hoy podrían ser considerados plenamente como planes de ordenación territorial, como ocurre, por ejemplo, con los “*Planes Directores Territoriales de Coordinación*”. Este matrimonio terminaría al promulgarse la Constitución de 1978, que separa ambas materias, aunque atribuya su competencia a un mismo Ente territorial: la Comunidad Autónoma¹⁷³⁸. En el ámbito autonómico existen actualmente dos tendencias con respecto al tratamiento normativo

territorio y urbanismo: modificación de los instrumentos de planeamiento en el caso de las zonas verdes”, en *El derecho local en la doctrina del Consejo de Estado*, AROZAMENA SIERRA, J. (Coord.) et al., BOE, 2002, págs. 461 a 492; FERIA PONCE, M. J., “Ordenación del territorio, urbanismo y autonomía local”, en la *Revista de Estudios Locales*, nº 91, 2006, págs. 72 a 82; ARGULLOL I MURGADA, E., “Ordenación del territorio y urbanismo: delimitación y competencias”, en *Urbanismo y Comunidades Autónomas*, Generalidad de Cataluña, 1990, págs. 43 a 56; o SÁNCHEZ BLANCO, A., “Ordenación del territorio y urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Derecho urbanístico de Andalucía*, OTONÍN BARRERA, F., SÁNCHEZ GOYANES, E. y VÁZQUEZ OTEO, A. J. (Coords.) et al., La Ley, 2006, págs. 21 a 74.

¹⁷³⁶ De hecho, una de las más graves consecuencias de la inapropiada ordenación del crecimiento urbano y de la industrialización de nuestro país en las últimas décadas ha sido que el ámbito ambiental municipal que actualmente presenta una situación más preocupante sea el relativo a los vertidos, las aguas residuales y la eliminación de los residuos sólidos. Todas estas deficiencias medioambientales afectan muy negativamente a la calidad final del producto turístico. Sin embargo, la carencia generalizada de recursos e instrumentos para hacer frente a estas carencias no afectan por igual a todos los municipios, siendo menores en los municipios de mayor tamaño, especialmente en las grandes áreas metropolitanas, que pueden beneficiarse de las *economías de escala*, y especialmente grave en los municipios de entre 5.000 y 20.000 habitantes. La solución podría estar en la ampliación del territorio de actuación en beneficio de intervenciones globalizadoras (un ejemplo de esta tendencia sería la creación de entidades supramunicipales, como las “*mancomunidades*” de municipios). RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “Medio ambiente y administración local...*Op.cit.*, págs. 185 y 187.

¹⁷³⁷ Vigente como derecho supletorio desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

¹⁷³⁸ Aunque, “[...] A pesar de ello, ha de subrayarse, que recientemente, el Tribunal Constitucional a la hora de resolver conflictos de articulación de competencias entre ordenación del territorio y urbanismo (competencias autonómicas) y otros títulos competenciales, como medio ambiente, que tienen incidencia sobre el territorio (por lo general estatales) vincula tan estrechamente la ordenación del territorio y el urbanismo que los utiliza indistintamente como si formaran parte de un mismo título competencial, un ejemplo de ello lo encontramos en la STC 28/1997, de 13 de Febrero (FJ 6.º b) [...]. En sentido idéntico se pronuncia la STC 248/2000, de 17 de Diciembre (FJ 3.º) [...]”. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial...*Op.cit.*, págs. 129 y 130.

de estas materias. La primera, minoritaria, opta por la elaboración de una ley distinta para cada materia, con instrumentos de planificación diferenciados y criterios para la articulación entre ambas regulaciones¹⁷³⁹. La segunda, mayoritaria, opta por la regulación conjunta, en una misma Ley, de la ordenación del territorio y del urbanismo¹⁷⁴⁰. En este segundo caso se establece un planeamiento ordenado jerárquicamente y en el que unos instrumentos de planificación se califican como *urbanísticos* y otros de *ordenación del territorio*. Inclusive, en alguna de estas normas se concibe a ambas materias como instrumentos o mecanismos de una misma función pública: la regulación del uso del suelo en cuanto recurso natural y soporte de las actividades humanas¹⁷⁴¹. Para RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO¹⁷⁴² esta segunda opción sería la más respetuosa con el contenido de los artículos 45 y 47 de la Constitución, que ordenan a los Poderes Públicos la protección de ciertos bienes jurídicos relacionados entre sí a través del ejercicio de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio. Por lo tanto, la distinción entre la ordenación del territorio y el urbanismo no reside en el *objeto* o *función pública* que plasman –que es el mismo–, sino en la *perspectiva* y *finalidad* con la que ésta se aborda. Así, mientras que desde la ordenación del territorio se ejerce esa función pública desde una escala amplia y globalizadora (incluyendo determinaciones sobre protección del medio ambiente, desarrollo económico, regulación del suelo rústico, infraestructuras y urbanismo) dirigida al ámbito supralocal o regional; desde la perspectiva urbanística esa función pública se ejerce atendiendo sobre todo a la regulación *directa* y *concreta* de los usos del suelo en el ámbito local o urbano. En definitiva, dada la vocación globalizadora de la ordenación del territorio, ésta se constituye como un ordenamiento superior al urbanístico, y por ello las normas ordenadoras del territorio contienen una serie de

¹⁷³⁹ Este sería el caso de la Comunidad Autónoma andaluza, que regula tales materias mediante la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de *Ordenación Urbanística de Andalucía*, y la Ley 1/1994, de 11 de enero, de *Ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía*.

¹⁷⁴⁰ Este sería, por ejemplo, el caso navarro, madrileño o riojano.

¹⁷⁴¹ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial...*Op. et loc.*

Cit.

¹⁷⁴² *Ídem*, pág. 131.

determinaciones que vinculan a los instrumentos de planificación urbanística, pero sin invadir su ámbito propio de regulación, que debe ser respetado por la ordenación territorial, ya que en caso contrario se vulneraría la *autonomía local* constitucionalmente garantizada¹⁷⁴³.

En este caso la función coordinadora de los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio debe ser potenciada al máximo para que la ordenación urbanística de sus diferentes municipios sea lo más coherente posible. La ordenación del territorio debe constituir el *marco de referencia* ineludible para cualquier planificación urbanística que tenga lugar en el ámbito de la Comunidad Autónoma, hasta el extremo de que una de las causas por las que la Administración autonómica podrá denegar la aprobación de los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico –aparte de otros vicios legales– será su incompatibilidad con el contenido de la planificación territorial autonómica¹⁷⁴⁴.

Sin embargo, desde la perspectiva de la legislación estatal general no ha habido ninguna orientación sobre como conjugar ambas ordenaciones¹⁷⁴⁵, y desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas, éstas han mostrado durante mucho tiempo escasa imaginación, configurando por lo general la ordenación del territorio como un sistema independiente, paralelo y superior al urbanismo, cuyo resultado ha sido una clara perturbación organizativa y funcional del sistema urbanístico¹⁷⁴⁶. Esto hizo que se prescindiese de los instrumentos formales destinados específicamente a la definición de la ordenación del territorio y a sustituirlos por los mecanismos tradicionales urbanísticos, aprovechando la compartición de la competencia urbanística por las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, que encuentra cada vez más resistencia por parte de una

¹⁷⁴³ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial...*Op. et loc. Cit.*

¹⁷⁴⁴ MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio...*Op.cit.*, págs. 255.

¹⁷⁴⁵ PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y Medio Ambiente...*Op.cit.*, pág. 157.

¹⁷⁴⁶ *Ídem*, págs. 157 y 158.

autonomía local renovada y actualmente en alza¹⁷⁴⁷. Por ahora, una de las mejores fórmulas para solucionar la conflictividad entre el ámbito autonómico y el local en esta cuestión sería aportada por la doctrina jurisprudencial de la “*índole local*” y “*supralocal*” de los intereses públicos en juego (Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de abril y 21 de noviembre de 1989 y de 4 de julio y 19 de octubre de 1991).

Una aplicación práctica de esta doctrina sería la iniciada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990. El objeto de esta Sentencia fue dilucidar la compatibilidad o incompatibilidad entre la declaración constitucional de autonomía local y la posibilidad de que un órgano autonómico examinase el planeamiento urbanístico propuesto por el Ayuntamiento en todos sus aspectos, tanto reglados como discrecionales. La respuesta del Tribunal Supremo a esta cuestión es bastante clara al respecto: actualmente la Comunidad Autónoma no puede examinar el planeamiento urbanístico municipal en “*todos sus aspectos*”, ya que la amplitud de su control va a depender, por un lado, de que se trate de aspectos reglados o discrecionales, y por el otro, de que afecten a intereses locales o supralocales. La opinión del Tribunal Supremo sería la siguiente: *a)* Si se está ante aspectos *reglados* del planeamiento urbanístico el control por parte de la Comunidad Autónoma puede ser pleno (*legalidad y oportunidad*). Aunque si se tratase de comprobar la idoneidad de la decisión local con respecto a ciertos *conceptos jurídicos indeterminados* la postura del Tribunal Supremo ya no es tan clara. En este caso habría que tenerse en cuenta si la determinación del planeamiento en cuestión afecta o no a intereses supralocales. Si no afectase a intereses supralocales el margen de apreciación de tales conceptos jurídicos indeterminados correspondería únicamente a la Administración municipal. Por el contrario, si afectase a intereses supralocales dicha apreciación corresponderá a la Administración autonómica. *b)* Si se está ante aspectos *discrecionales* del planeamiento habría que distinguir entre dos supuestos: *b.1)* que no se trate de determinaciones del planeamiento urbanístico

¹⁷⁴⁷ *Ídem*, pág. 158.

municipal que incidan en materias de interés supralocal, por establecer éstas un marco de conveniencia puramente local y sin trascendencia alguna para intereses superiores. En este supuesto no serán admisibles revisiones autonómicas de pura oportunidad (únicamente de legalidad), pues deberá prevalecer en todo caso el modelo elegido por el municipio. En tal caso –como en todos los demás–, la Comunidad Autónoma podrá comprobar su adecuación al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad. b.2) que se trate de determinaciones del planeamiento urbanístico que afecten a intereses supralocales/autonómicos. En este caso sí sería admisible un control de oportunidad en el que prevalecerá la apreciación de la Comunidad Autónoma¹⁷⁴⁸.

Será a partir de la aprobación de las normas autonómicas sobre ordenación del territorio cuando la política territorial de las Comunidades Autónomas comiencen a liberarse de los elementos obsoletos del sistema tradicional y adopte unos principios más acordes con la Constitución, considerando a la ordenación del territorio y al urbanismo como instrumentos al servicio de una misma función pública: la regulación del uso del suelo en cuanto recurso natural y soporte de actividades económicas y sociales¹⁷⁴⁹. Se supera por tanto el modelo diferenciador o sustantivador de ambas políticas, que imponía un desarrollo secuencial de tales políticas, en el cuál la ordenación del territorio quedaba limitada a una función de mero indicador del *marco* propio del urbanismo, configurándose éste como una *ordenación de segundo grado*. Además, mejora de forma notable la gestión del *gobierno del territorio* –incluida por tanto la política urbanística– al sintonizar y armonizar ambas políticas¹⁷⁵⁰. Para PAREJO ALFONSO, la adecuada integración de las políticas territoriales –ordenación del

¹⁷⁴⁸Sobre esta línea jurisprudencial *vid.* DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Aranzadi, 1999, págs. 397 y ss.

¹⁷⁴⁹ PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y Medio Ambiente...*Op.cit.*, pág. 159.

¹⁷⁵⁰ Y esto, porque en este nuevo modelo de gobierno del territorio “[...] cada instancia de gobierno goza de la plena disposición de los instrumentos para la gestión (incluida su repercusión en el territorio) del círculo de intereses que constitucionalmente le es propio, sin depender para ello, en todo o en parte, de otra instancia de gobierno y de la gestión que ésta haga de los específicos intereses cuya administración le está encomendada y, por tanto, sin tener que incidir sobre esta última gestión para salvaguardar aquéllos [...]”. *Ídem*, págs. 160 y 161.

territorio y urbanismo— no se alcanza —solamente— mediante el condicionamiento normativo de una por otra, sino mediante la interacción y confluencia de ambas políticas en un resultado coherente, dirigido a la consecución del *orden material* definido por la Constitución. La política territorial será por lo tanto fruto de la combinación de las acciones de las dos instancias territoriales —Comunidad Autónoma y Municipio— bajo la dirección de la primera, con un reparto distinto de las concretas competencias administrativas dependiendo en cada caso de los intereses regionales o municipales en juego¹⁷⁵¹.

La normativa autonómica ordenadora del territorio subordina con carácter general la planificación urbanística a sus determinaciones, ideando al mismo tiempo mecanismos de coordinación entre la ordenación del territorio y las demás competencias autonómicas con incidencia sobre el territorio, fundamentalmente el urbanismo, el medio ambiente y el patrimonio cultural¹⁷⁵². En el caso andaluz, se comentó *supra* como la citada Ley 1/1994, de 11 de enero, *que Regula la Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, diferenciaba entre el “Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)” y los “Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional”. En relación al primero de ellos, la Ley andaluza dispone que sus *normas* serán de aplicación directa y vinculante para las Administraciones públicas y los particulares en suelos *urbanizables* y *no urbanizables*, pero no en los *urbanos*, y sin que en principio supongan una alteración del planeamiento urbanístico preexistente (art. 21.2). Por el contrario, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional serán vinculantes tanto para los *Planes con Incidencia en la*

¹⁷⁵¹ *Ídem*, págs. 162, 163 y 166. Como señala la doctrina del Tribunal Constitucional, las denominadas competencias *exclusivas* no son absolutas ni ilimitadas, ni otorgan un monopolio sobre la materia correspondiente, por lo que no excluyen la concurrencia en ellas de otra u otras competencias, en su caso, igualmente exclusivas. (Vid. Sentencias del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero; 69/1982, de 23 de noviembre; 56/1986, de 13 de mayo; y 11/1986, de 28 de enero).

¹⁷⁵² Vid. como ejemplo de estos mecanismos el *Consejo* y las *Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio* de Aragón (art. 7 de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, *de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón*). O las *Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León*, las *Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional* y el *Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León* (arts. 8 a 13, 14 a 19 y 29 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, *de Normas Regulatoras de la Ordenación del Territorio de Castilla y León*).

Ordenación del Territorio como para el Planeamiento urbanístico general (art. 23.1). En tal sentido, en el Decreto de aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional se determinarán los plazos para su adaptación a éstos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.1 *d)* de la Ley andaluza¹⁷⁵³. Por otra parte, las determinaciones de los proyectos, estudios y planes relativos a actuaciones declaradas de *Interés Autonómico*¹⁷⁵⁴ vincularán directamente al planeamiento urbanístico del municipio o municipios afectados que, sin perjuicio de su ejecutividad inmediata, deberán incorporar tales determinaciones en la siguiente *innovación urbanística* (art. 38.3 *c)*¹⁷⁵⁵. En último lugar, la *Disposición Adicional Segunda* de esta Ley obliga a que el Planeamiento urbanístico general y especial al que se refiere el artículo 84.3 del *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* de 1992¹⁷⁵⁶ contenga,

¹⁷⁵³ Dispone este precepto que “*Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional tendrán el siguiente contenido: [...] d) Las determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los Planes Urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación justificando las alteraciones propuestas para los mismos.*”. En cualquier caso, las propuestas de adaptación del Planeamiento urbanístico general deberán ser tramitadas respetando el procedimiento establecido en la legislación urbanística para su revisión o modificación (art. 23.3 de la Ley 1/1994).

¹⁷⁵⁴ Como señala el artículo 38.1 de la Ley 1/1994, “*El Consejo de Gobierno podrá declarar de Interés Autonómico, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía, las actuaciones de carácter público contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial. Asimismo podrán ser objeto de esta declaración las actuaciones relativas a los ámbitos sectoriales citados en el Anexo II de la presente Ley. Esta declaración afectará y comprenderá las obras de titularidad pública a las que las actuaciones anteriores se refieran.*”.

¹⁷⁵⁵ Cuando tales proyectos de actuación “[...] supongan la implantación de usos productivos, dotaciones, o cualesquiera otros análogos que precisen desarrollo urbanístico, la declaración de Interés Autonómico se producirá mediante la aprobación por el Consejo de Gobierno de un proyecto de actuación a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previa iniciativa de la Consejería competente en razón de la actuación.[...] 2. El proyecto de actuación contendrá las determinaciones de planificación y ejecución que se precisen para su realización efectiva. En todo caso el proyecto de actuación deberá justificar la concreta ubicación de la actuación, su incidencia territorial y ambiental, y su grado de integración con la planificación y ordenación vigente; así como asegurar el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto. El proyecto de actuación podrá prever la distinción entre espacios de dominio público y otros espacios de titularidad pública o privada. [...] 4. Para el desarrollo de las actuaciones a que se refiere el presente artículo podrán celebrarse convenios de colaboración con el municipio o municipios afectados, en los que podrán concertarse los términos de la actuación y su ejecución. [...]”.

¹⁷⁵⁶ Este precepto fue derogado por la *Disposición Derogatoria Única* de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Disponía este artículo que “3. En ausencia del Plan Territorial, de Plan General, o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende, podrán redactarse Planes Especiales con las siguientes finalidades: a) Establecimiento y coordinación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones, al equipamiento comunitario y centros públicos de notorio interés general, al abastecimiento de agua y saneamiento y a las instalaciones y redes necesarias para suministro de energía, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial.

junto a las determinaciones previstas por la legislación urbanística, la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la ordenación del territorio, y particularmente en el sistema de ciudades, en el sistema de comunicaciones y transportes, equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales y recursos naturales básicos.

La relación existente entre los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio y la planificación urbanística municipal brinda una oportunidad incomparable para que la Administración autonómica, a través de sus instrumentos planificadores del territorio, introduzca un conjunto de criterios en materia turística que deberán ser respetados por todos los municipios de su ámbito territorial. Dentro de los límites inherentes a la propia actividad de ordenación del territorio, la planificación autonómica puede homogeneizar en lo posible los condicionamientos turísticos a los que deberá amoldarse la planificación urbanística de ámbito local. Es decir, la normativa autonómica, a través de los instrumentos de planificación territorial va a establecer una serie de limitaciones y condicionamientos al desarrollo urbanístico e industrial en su ámbito territorial enfocados a ordenar de forma racional su ordenación espacial y proteger sus principales atractivos, de forma que redunde de manera positiva en la actividad turística. El planeamiento urbanístico municipal, sometido como se ha comprobado a las previsiones contenidas en la planificación territorial de rango autonómico, deberá respetarlas, adaptando los instrumentos de planificación urbanística a éstas. A través de esta técnica pueden lograrse dos resultados muy positivos para la oferta turística local: por un lado se eleva la *calidad integral* del producto turístico, ya que puede aumentarse el grado de protección de los recursos turísticos, estableciendo limitaciones y obligaciones de tipo urbanístico que redunden en una mejora de la calidad medioambiental del destino turístico (espacios excluidos del desarrollo urbanístico y condicionamientos en esta materia, siempre respetando el ámbito propio de la competencia en materia de ordenación del territorio, sin extralimitaciones que pongan en

b) *Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación.*”.

riesgo la autonomía municipal). Por otro lado, se logra una mayor homogeneidad entre los diferentes municipios turísticos de una misma Comunidad Autónoma¹⁷⁵⁷, al menos a nivel de *mínimos*, permitiendo ofertar unos productos turísticos con una calidad lo más uniforme posible, lo que redundará de forma muy positiva en su comercialización. Además, tales requisitos podrán ser incluso más rigurosos para los Municipios Turísticos expresamente declarados, estableciendo un *plus* de exigibilidad para los principales focos de atracción turística autonómica. Esta y otras ideas conectadas con ella serán analizadas más detenidamente en el capítulo final de este estudio.

¹⁷⁵⁷ Mayor dificultad entrañará la articulación –y eventual homogeneización– entre los instrumentos de ordenación territorial de Comunidades Autónomas limítrofes. Esta materia apenas suscita el interés de las normas autonómicas de ordenación del territorio, preocupadas mucho más por las relaciones “*verticales*” (con el Estado y las Corporaciones locales) que por las “*horizontales*”. Así por ejemplo, la citada Ley 1/1994, de 11 de enero, de *Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, hace referencia –como se ha visto– en su artículo 28.1 a la relación entre esta Comunidad Autónoma y la Administración estatal y local, pero guarda silencio con respecto a cualquier relación entre esta Comunidad Autónoma y sus limítrofes. La igualdad entre Comunidades Autónomas impide que se puedan imponer decisiones entre éstas, por lo que en este tipo de relación los instrumentos de ordenación del territorio tampoco cumplirían la función de mecanismos de coordinación, sino de *cooperación* o *colaboración*. MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio...*Op.cit.*”, págs. 254 y ss. Para este autor, el único coordinador posible sería el Estado en ejercicio de sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y demás políticas sectoriales. Entre los escasos ejemplos de mecanismos de relación entre Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio pueden citarse la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de *Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón*, que “*tiene en cuenta la necesaria articulación con la política territorial de la Administración del Estado, a la vez que [...] prevé y asume la imprescindible participación de las corporaciones locales y de toda la sociedad, estableciéndose al efecto los oportunos mecanismos de consulta, colaboración y control, así como la posibilidad de suscribir convenios con todas las administraciones públicas, incluidas las comunidades autónomas limítrofes*” (*Exposición de Motivos* de esta Ley). En concreto, la Ley aragonesa faculta a las Diputaciones provinciales para que, de acuerdo con el artículo 145 de la Constitución, suscriba convenios con Comunidades Autónomas limítrofes con la finalidad de elaborar conjuntamente *Planes Específicos de Gestión* o *de Actuación* de ámbito territorial que incidan en el territorio de ambas (art. 34.2). Otro ejemplo sería la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de *Ordenación del Territorio de Cantabria*, que, de forma mucho más parca que la Ley aragonesa, encomienda a las *Direcciones Regionales de Ordenación Territorial* la coordinación de las acciones territoriales que requieran la actuación conjunta con otras Comunidades Autónomas (limítrofes o no) o con el Estado (art. 6.2 *d*). De un modo similar, la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de *Normas reguladoras de la Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, prevé, como parte de la “Estrategia Territorial de La Rioja” (“[...] conjunto de criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación física del territorio, los recursos naturales, las infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas y residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural.”; art. 18.2 de la Ley riojana), la colaboración y cooperación con otras Comunidades Autónomas en aquellas acciones territoriales que requieran la actuación conjunta de éstas a través de los convenios o acuerdos de cooperación que resulten necesarios (*vid.* arts. 2 *d*), 18.2 *e*) y 19.2 *j* de la Ley riojana). En el mismo sentido *vid.* también el artículo 5 *c*) de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de *Ordenación del Territorio del País Vasco*.

CAPÍTULO VI: LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA Y SU TRANSCENDENCIA PARA EL MUNICIPIO TURÍSTICO.

I. La actividad contractual de la Administración pública. Fundamento jurídico de los convenios de colaboración en materia turística.

A. Origen histórico y fundamento.

La actuación formalizada de las Administraciones públicas no sólo se realiza mediante la emisión de actos unilaterales – reglamentos y actos administrativos–, sino también a través de acciones concertadas con otros sujetos de Derecho: los contratos y convenios administrativos¹⁷⁵⁸. No se trata de una situación nueva, ya que desde hace al menos quinientos años las Administraciones públicas han utilizado de forma habitual la técnica contractual para llevar a cabo las tareas encomendadas y lograr los objetivos propuestos¹⁷⁵⁹. Sin embargo, es en la actualidad cuando este conjunto de técnicas están alcanzando un auge inusitado –tanto en cantidad como en variedad– en perjuicio de la tradicional actividad unilateral de la Administración¹⁷⁶⁰.

¹⁷⁵⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, Vol. II, 1ª Edición, Iustel, 2004, pág. 167.

¹⁷⁵⁹ Recuerda PARADA VÁZQUEZ que “El recurso a la técnica contractual no es nuevo, pues es reconocible en todas las etapas de debilidad y encogimiento del Estado, como ya ocurrió con la generalización del pactismo en la Edad Media. El pactismo medieval, el contrato de vasallaje, que privatiza las relaciones de poder, tras la crisis del más grande y perfecto y perfecto de los imperios de la antigüedad, el Imperio Romano, es una buena prueba de ello.” PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo*, Vol. I, Marcial Pons, 13ª edición, 2002, pág. 255.

¹⁷⁶⁰ “[...] no sólo se ha incrementado sustancialmente el número y volumen de convenios que cada Administración celebra con empresas privadas, con las restantes Administraciones y con entidades de todo tipo (incluso con algunas pertenecientes a su propia organización); también las modalidades contractuales que se emplean son sumamente diversas e innovadoras, careciendo muchas de ellas de paralelo en el ámbito privado.” SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios...Op.cit*, pág. 167.

El origen histórico-jurídico¹⁷⁶¹ del contrato administrativo está íntimamente relacionado con aquellas necesidades públicas que no podían ser satisfechas recurriendo a la unilateralidad. En el ámbito de lo público existen toda una serie de supuestos en los que resulta imposible recurrir a la técnica de la unilateralidad, bien porque sea inviable técnicamente o bien porque la Administración pública carece de habilitación legal por impedirlo la garantía de legalidad a favor de la libertad y propiedad de los particulares. La Administración no puede, por ejemplo, requisar por la fuerza aquellas provisiones necesarias para su actividad pública, ni podría obligar a los empresarios a realizar obras públicas por la fuerza. Por esta razón, la Administración se vio obligada a acudir a la técnica contractual para cubrir todas aquellas necesidades públicas imposibles de satisfacer coactivamente. En estas actividades de *gestión* la Administración pública quedaría desprovista de su carácter de *autoridad pública* o *de imperio* (*puissance publique*), y únicamente podría “obligar” a los particulares si contaba previamente con su consentimiento. En estos casos se asistía a un auténtico acuerdo de voluntades entre Administración y administrado.

Pero la doctrina jurídica consideró desde un principio que la intervención de un interés privado –del particular contratante– amenazaba gravemente la primacía del interés público, objetivo primordial de toda actuación administrativa. Para conjurar este *riesgo* surgirá la figura del contrato administrativo, que intenta combinar las características esenciales del acto administrativo y del contrato. Del contrato tomaría el elemento consensual como origen de la relación contractual y la situación de estabilidad en la situación jurídica del contratante, impensable en el ámbito del acto administrativo. Del ámbito administrativo, como garantía de que la Administración seguirá conservando intacta su capacidad para apreciar el interés público, se tomaría la facultad de ésta para modificar unilateralmente el contenido del contrato y para

¹⁷⁶¹ Vid. BASSOLS COMA, M., “Consideraciones sobre los convenios...*Op.cit.*, pág. 90. Vid. también SATTA, F., *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello statu democratico*, Papua, 1969, págs. 101 a 142; LAVIALLE, C., *L'évolution de la décision exécutoire en droit administratif française*, París, 1974; y PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Los orígenes del contrato administrativo en el Derecho Español*, Instituto García Oviedo, 1963.

rescindirlo previa indemnización al particular. El origen del contrato administrativo estaría, por lo tanto, en la necesidad de garantizar la supremacía del interés público en aquellos casos en los que no resultaba posible la actuación unilateral y coactiva de la Administración. Esta sería la justificación clásica del contrato administrativo en una época en que la actividad contractual de la Administración estaba prácticamente circunscrita a sus necesidades de suministro y aprovisionamiento público. Sin embargo, una vez que la actividad contractual de la Administración trascendió esta esfera para irrumpir en el campo de la gestión económica desaparece la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión en favor de un *supraconcepto* de servicio público¹⁷⁶². El contrato administrativo será utilizado a partir de este momento para gestionar indirectamente las funciones públicas mediante la colaboración de particulares, colaboración que será instrumentalizada través del *contrato de concesión*. La finalidad principal de este actuar interpuesto de la Administración será evitar un crecimiento desmedido del aparato burocrático y administrativo¹⁷⁶³.

A diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los países de nuestro entorno, en los que la actividad contractual de la Administración no generó un derecho característico y peculiar de los contratos de Derecho Público, sino que se remitían a las soluciones previstas en el Derecho Privado (civil, mercantil o laboral) con algunas particularidades exigidas fundamentalmente por cuestiones procedimentales y financieras; en España sí que ha surgido una tendencia a la formación de un auténtico cuerpo normativo y doctrinal privativo de los contratos de las Administraciones públicas¹⁷⁶⁴, cada vez más amplio, completo y diferenciado del Derecho común¹⁷⁶⁵.

¹⁷⁶² BASSOLS COMA, M., “Consideraciones sobre los convenios...*Op.cit.*, pág. 92.

¹⁷⁶³ “[...] Precisamente será en este contexto donde germinará la idea del contratista como colaborador y la idea de colaboración como filosofía del contrato administrativo: el interés general del funcionamiento regular del servicio público no debe ser comprometido por el interés del contratante, pero este tiene derecho a ser compensado cuando se altera el equilibrio financiero del contrato”. *Ídem*, pág. 93.

¹⁷⁶⁴ La razón por la que en España el derecho de los contratos públicos posea unas características propias estaría en que su génesis ha corrido paralela a la propia evolución del Estado y sus contradicciones. Para SANTAMARÍA PASTOR tanto el Estado como la Administración surgieron en Europa como consecuencia de un dilatado proceso de concentración del poder en manos de los gobernantes. Este

proceso habría generado unas pautas de comportamiento –muy arraigadas– basadas en el uso coactivo de la autoridad, lo que haría que resultase muy difícil de aceptar por parte de los estudiosos del Derecho público otras formas de actuar de la Administración que prescindiesen del ejercicio unilateral de sus potestades. Si embargo, con el paso del tiempo la Administración pública se ve abocada a utilizar formas convencionales de actuación para lograr sus objetivos, pero sin colocarse aún en una posición de igualdad con los particulares dado el enorme poder que el Estado ostenta en esta época. Si a pesar de este inconveniente político-dogmático la Corona o el Estado contrataban –señala PARADA VÁZQUEZ–, se entendía que no podía hacerlo como “poder” sino con otra *cara*, o lo que es lo mismo, a través de un título más modesto y menos prepotente que el de poder soberano. De esta importante idea surgiría en la doctrina española la tesis de que cuando la Administración contrata lo hace como un particular; o bien que contrata (conforme a la doctrina alemana) utilizando una personalidad jurídica diferente a la que utiliza como poder público –*Fisco*–, lo que lo convertía en una personificación privada del aspecto patrimonial de la Corona, y por lo tanto susceptible de ser demandada ante los tribunales civiles en caso de incumplimiento. Este será el origen de la distinción entre “*actos de autoridad*” y “*actos de gestión*” según la Administración actúe como poder público o como particular. En el ámbito de la actividad contractual, ésta siempre actúa como un particular y por lo tanto realizará *actos de gestión*. La actividad contractual de la Administración comienza su expansión a partir de la consolidación del Estado moderno (S. XVI). Será a partir de este momento cuando numerosas funciones básicas del Estado comiencen a prestarse en régimen de contrato con particulares: Logística militar (reclutamiento, suministros, construcción de fortificaciones), recaudación tributaria mediante el *arriendo de rentas*, servicio de correos o las primeras expediciones al Nuevo Mundo (como las pioneras *Capitulaciones de Santa Fe* del 17 de abril de 1492 o la concesión comercial a favor de la *Compañía Guipuzcoana de Caracas*). Con la implantación del absolutismo el poder del monarca es tal que el contrato deja de ser la forma esencial de la organización política, como había venido ocurriendo durante los siglos anteriores. En este momento histórico la actividad del Poder Público se unilateraliza pero, a pesar de ello, el contrato se convertirá en el instrumento fundamental para gestionar los servicios esenciales para el Estado. El reconocimiento de la obligatoriedad de los contratos celebrados por la Administración pública respondería a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica de los múltiples contratos celebrados para la adecuada gestión del Estado, ante la falta de servicios propios o de gestión directa. Posteriormente, con la llegada del periodo liberal cambia parcialmente el objeto de los contratos de la Administración, pero el volumen de éstos no deja de aumentar. La técnica contractual sufre en este periodo un *retranqueo* en su función administrativa, debido a que una parte de las tareas realizadas a través de la técnica contractual serán recuperadas por el Estado y desempeñadas por estructuras administrativas estables, como ocurriría con la gestión tributaria y el servicio de correos. Un recientemente creado grupo de burócratas civiles y militares estructurados en cuerpos funcionariales serán los responsables del traslado del volumen de la actividad contractual desde la gestión administrativa hacia nuevos campos. Otras tareas sufrirían un importante aumento en cuanto al volumen de contratación, como ocurre con los suministros militares, “*dada la situación virtual de guerra permanente en que España se encuentra durante todo el siglo XIX*”. Por otra parte, surgen nuevos campos de utilización de la técnica contractual. Unos con escasa duración (venta de bienes desamortizados) y otros con gran pujanza (creación de infraestructuras mediante obras públicas y nuevos servicios públicos que suplan el papel que hasta ese momento desempeñaban Iglesia y nobleza). Otra nueva vía para la actividad contractual de la Administración surgirá como consecuencia de la generalización de los contratos de concesión de obras públicas, como ocurriría por ejemplo con la construcción y explotación del servicio de ferrocarriles. Así, considera SANTAMARÍA PASTOR que en el siglo XIX aparece ya prefigurada la *tríada* de contratos básicos celebrados por la Administración: a) Ejecución de obras públicas; b) Gestión de servicios públicos; c) Contrato de suministro, muy por detrás de los dos primeros por su limitación casi exclusiva al ámbito militar. Pero no será hasta la segunda mitad del siglo XX cuando la actividad contractual de la Administración goce de una mayor expansión. Será a partir de este momento cuando la actividad contractual se desborde y sustituye a la unilateralidad administrativa en muchas de las parcelas que hasta ese momento habían estado reservadas tradicionalmente a ésta. El crecimiento de la Administración pública hasta convertirse en un aparato organizativo de grandes dimensiones genera una necesidad cada vez mayor de proveerse de gran cantidad de bienes y servicios que hagan posible su propio funcionamiento. Estos bienes serán en un principio de carácter físico y consumo regular, masivo y continuo (material de oficina, mobiliario, suministros médicos...*etc*). Andando el tiempo surgiría la necesidad por parte de la Administración de recabar colaboraciones de orden personal para trabajos excepcionales y esporádicos cuya entidad no justificaba la dedicación o nombramiento de funcionarios públicos (asesoría jurídica), o de carácter manual, que normalmente no son realizados por el cuerpo funcional (mantenimiento y reparación de mobiliario e instalaciones, jardinería...*etc*). Por fin, en fechas más recientes, la Administración llegaría a la conclusión de que

Las Administraciones públicas acuden actualmente a la institución contractual para encontrar solución a cuatro nuevas necesidades¹⁷⁶⁶. En primer lugar, la técnica contractual ha servido de cauce para la colaboración Administración-administrado (los *conciertos* administrativos, que serán analizados someramente *ad infra*). En segundo lugar, los llamados *convenios interadministrativos* han sido reivindicados como instrumentos para la solución de problemas aparejados al proceso de descentralización política (generalmente vinculados al reparto de competencias entre Entes territoriales y a tareas de auxilio, coordinación, cooperación o colaboración interadministrativa). En tercer lugar, el espíritu de consenso generado durante la elaboración y posterior aprobación de la Constitución ha irradiado toda la vida política, dando lugar a numerosas fórmulas de *gobierno concertado*, mediante las que se suscriben importantes acuerdos entre el poder ejecutivo y las fuerzas políticas o los representantes de los agentes sociales y económicos con mayor relevancia del país (sindicatos, asociaciones empresariales, asociaciones de consumidores...*etc*) para así facilitar la consecución de aquellos objetivos más importantes para la sociedad. En cuarto y último lugar, resulta innegable la importancia que ha tenido la utilización de personificaciones instrumentales –que “huyen” del Derecho público para regirse por el Derecho privado– en el aumento del volumen de actuaciones contractuales de la Administración. Esta *huida* al Derecho privado ha traído como importante consecuencia que muchas funciones

resulta mucho más barato contratar con particulares la prestación de determinados servicios o la ejecución de ciertas obras que hacerlo a través de su propio personal (limpieza, seguridad, asistencia técnica especializada, consultoría, proyectos, supervisión...*etc*). En esta última fase se generalizaría el contrato de suministros a todos los sectores de la Administración a la vez que surgen otros nuevos: el contrato para la realización de trabajos específicos y los contratos de *consultoría* y *asistencia*. Se ha llegado incluso a transplantar instituciones típicas del Derecho laboral al administrativo, con el objetivo manifiesto de reproducir la pretendida eficiencia del sector privado en el público. Esto es lo que habría sucedido con la aceptación de la figura del *convenio colectivo* como instrumento para la regulación de las condiciones laborales de los funcionarios y personal laboral al servicio de la Administración. Sin embargo, como advierte PARADA VÁZQUEZ, siempre existirán *límites* –como la contratación de seguridad privada para edificios públicos o la participación en funciones recaudatorias–, en los que por tratarse de actividades o funciones más típicamente *esenciales* la justificación al recurso del contrato resulta mucho más problemática. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios...Op.cit*, págs. 168 y ss.; PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo...Op.cit*, págs. 254 y ss.

¹⁷⁶⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios...Op.cit*, pág. 167.

¹⁷⁶⁶ *Ídem*, págs. 170 y ss.

que la Administración institucional ejecutaba mediante potestades administrativas ahora deban lograrse por vía contractual¹⁷⁶⁷.

La utilización de la técnica contractual ha llegado en la actualidad incluso ha influir en la relaciones entre Entes territoriales de distinta categoría (Estado-Comunidades Autónomas, Comunidades Autónomas entre sí, Estado-Corporaciones Locales, Comunidad Autónoma-Municipio...etc). Relaciones interadministrativas que hasta la instauración del régimen constitucional se encontraban sometidas a los principios tradicionales de *centralización* y *jerarquía*, que implicaban el ejercicio de la unilateralidad por parte de la Administración

¹⁷⁶⁷ Crítica PARADA VÁZQUEZ esta situación de abuso de la actividad contractual por parte de la Administración, reprochando a ésta que transmita la sensación de “avergonzarse” de su condición de Poder Público y de su poder para imponer unilateralmente su voluntad sobre los particulares o sobre otras Administraciones inferiores, pareciendo necesitar el consenso para cumplir incluso con sus funciones soberanas. La razón de este proceder estaría –para este autor– en la debilidad política del Estado, que le hace sustituir la unilateralidad por el acuerdo de voluntades en una multiplicidad de materias, hasta llegar incluso a ciertos objetos públicos no susceptibles tradicionalmente de contratación entre particulares. La Administración adoptaría en estos casos el “*disfraz liberal*” con la esperanza de lograr una mayor colaboración de los administrados y una menor resistencia por parte de éstos en las fases de ejecución. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo...Op.cit.*, págs. 255, 258 y 259. Lejos de esta interpretación tan negativa del uso de la técnica contractual se situaría PAREJO ALFONSO, para quien la dificultad para definir de forma autónoma, abstracta y objetiva el interés público e –incluso– para su realización unilateral y autoritaria como consecuencia de la nueva realidad jurídico-social actual, forzaría al Poder Público a sustentarse en la colaboración privada recurriendo a la técnica de los conciertos, transacciones y conciertos. Tal colaboración reportará a la Administración pública un *triple beneficio*: obtención de información inaccesible sin la autorización del particular, cumplimiento voluntario del ordenamiento jurídico y colaboración privada en el logro de objetivos públicos. Por otra parte, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y los derechos procedimentales que asisten a los particulares desempeñarán una función de contrapeso con respecto a los márgenes de que dispone la Administración para la aplicación de las normas. Sin embargo, a pesar de las bondades de la colaboración de la Administración con los particulares, la acción unilateral de la Administración pública nunca podrá ser sustituida totalmente por las técnicas convencionales, constituyendo la actividad unilateral e imperativa el *cimiento* último de la efectividad de las exigencias constitucionales de intervención social. PAREJO ALFONSO, L., *Crisis y renovación del Derecho público*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEC), 1991, págs. 11 y ss. GARRIDO FALLA se muestra también a favor de la utilización de la técnica contractual por parte de los Poderes Públicos en sus relaciones con la sociedad. Para este autor, el “contrato administrativo” se diferencia de su equivalente civil en que, aunque mediante ambas figuras se fija el régimen relacional entre las partes contratantes, en aquél existe un límite respecto a la libertad negociadora: la Administración no puede enajenar por vía contractual las potestades de que goza para la consecución del interés general. Por esta razón, todas las objeciones que se han aducido en contra de la asimilación de la técnica contractual en sede administrativa no serían en modo alguno insuperables. En primer lugar, la presencia de la Administración no impide el contrato, únicamente evidencia su naturaleza administrativa. En segundo lugar, la voluntad normativa de la Administración no le impide concluir un contrato, y mucho menos si es la ley la que posibilita este mecanismo jurídico, ni ello hace menguar la posición del particular más que en otras modalidades contractuales de la esfera privada (por ejemplo, los *contratos de adhesión*). Y, en tercer lugar, el objeto de tal contrato solamente resultará intransferible (*extra commercium*) para los particulares, pero no para la Administración pública (como ocurre, por ejemplo, con el dominio público o los servicios públicos). GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, 9ª Ed., Tecnos, 1989, págs. 34 y ss.

jurídicamente superior; pero que ha posibilitado el reconocimiento del *principio de cooperación* en la Constitución, principio que adoptó estos acuerdos interadministrativos como los instrumentos ideales para su consecución. Este será el punto de partida genérico de los convenios de colaboración suscritos entre los Municipios Turísticos y su respectiva Comunidad Autónoma para el desarrollo de su régimen jurídico específico.

B. La actividad informal de la Administración.

La llamada actividad “*informal*” de la Administración es un concepto desarrollado en Alemania¹⁷⁶⁸ durante la década de los años ochenta del siglo pasado y que sería difundido doctrinalmente en España por el profesor PAREJO ALFONSO¹⁷⁶⁹. Como observa BUSTILLO BOLADO¹⁷⁷⁰ con base en este autor, la actuación informal de la Administración se exterioriza a través de dos manifestaciones diferentes, esto es, como “*medio*” y como “*resultado*”. Como resultado, la actuación informal de la Administración significará la *tolerancia* con respecto a situaciones de hecho disconformes con la legalidad estricta, aunque legitimadas para coadyuvar mejor y más eficazmente a la consecución del objetivo del interés general.

¹⁷⁶⁸ Vid. SCHULZE-FIELITZ, H., “¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa?”, en *Documentación Administrativa*, nº 235-236, 1993, págs. 89 a 112. Advierte este autor que el concepto de actividad informal de la Administración es un concepto polisémico, utilizado por la doctrina de aquel país para designar una multiplicidad de situaciones, entre las que destacarían tres: a) En el plano sociológico (y dentro de la “*teoría de la organización*” norteamericana) designa aquellos objetivos de las organizaciones públicas o privadas no fijados formalmente; b) Desde el punto de vista jurídico, actuación informal de la Administración es cualquiera que no estuviese regulada jurídicamente y que, por lo tanto, complementará a las reglas jurídicas en una relación “*alternativa*”; y c) Con relación a lo señalado en el punto b), la actividad informal de la Administración se puede considerar como una “*categoría empírica de la normalidad*”, que vendría a demostrar que no todo comportamiento de la Administración no previsto por el Ordenamiento jurídico resultará antijurídico, ya que es típico de las organizaciones públicas y privadas que su actividad informal complementa a la prevista jurídicamente, por la sencilla razón de que la pluralidad de posibilidades de actuación no puede ser prevista agotadoramente por la normativa jurídica.

¹⁷⁶⁹ PAREJO ALFONSO, L., *Crisis y renovación... Op.cit*, pág. 124 y ss.

¹⁷⁷⁰ BUSTILLO BOLADO, R. *Convenios y Contratos Administrativos... Op.cit*, págs. 177 y ss.

Como medio, la actividad informal de la Administración se instrumenta a través de negociaciones, acuerdos o arreglos entre ésta y los interesados en el contexto del procedimiento legal o reglamentariamente establecido.

El éxito de toda actuación administrativa depende en gran medida de la colaboración y aceptación de sus destinatarios, que en su gran mayoría son particulares. Junto a los contratos de Derecho público y los actos administrativos consentidos, la actuación administrativa en busca de la colaboración y el consenso se manifestará también a través de contactos, negociaciones, pactos y acuerdos entre la Administración pública y los ciudadanos en el marco de los procedimientos establecidos para la emisión de resoluciones administrativas, con la finalidad manifiesta de suprimir en lo posible la inseguridad jurídica, la conflictividad judicial y favorecer la eficacia administrativa¹⁷⁷¹. Cuando tal actividad de la Administración es recogida y regulada por el Ordenamiento Jurídico deja de poder ser considerada como actividad “informal”, ya que es precisamente la ausencia de cobertura normativa la que constituye su esencia, pasando a ser una actividad *formal* o *típica* de la Administración. Esto es lo que habría ocurrido por ejemplo en los supuestos regulados por el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

Sin embargo, una cuota más o menos amplia de actividad informal de la Administración siempre pervive a pesar de su progresiva juridificación, por la sencilla razón de que ésta necesita en todo momento ciertos cauces ajenos a la rigidez de la regulación normativa y que dote a su actuación de un grado de flexibilidad de la que carece la actividad denominada como *formal*. Por esta razón, ante la actividad informal de la Administración no sería suficiente con reclamar su completa

¹⁷⁷¹ Desde la perspectiva doctrinal germana *vid.* entre otros HOFFMAN-RIEM, W., “La reforma del Derecho Administrativo. Primeras experiencias: el ejemplo del Derecho ambiental”, en *Documentación Administrativa*, nº 234, 1993, págs. 38 y ss; y BAUER, H., “¿Transformación radical en la doctrina del Derecho administrativo? Las formas y las relaciones jurídicas como elementos de una dogmática jurídico-administrativa actual”, en *Documentación Administrativa*, nº 234, 1993, pág. 146. *Cit. Ídem*, pág. 178.

juridificación, sino que resulta imprescindible ofrecer una explicación a este fenómeno desde un punto de vista estrictamente jurídico¹⁷⁷². En este sentido, a preguntas tan habituales en la doctrina como ¿Cuál es el fundamento último de la actuación informal de la Administración? ¿Y sus consecuencias jurídicas y extrajurídicas? ¿Qué similitudes existen entre la actividad unilateral de la Administración y la actividad informal o consensual de ésta? ¿Cuál es su fundamento jurídico? se tratará de dar respuesta en el epígrafe siguiente.

C. La actividad multilateral de la Administración: los actos administrativos consensuales. Fundamento jurídico de los convenios administrativos.

La variedad consensual del acto administrativo tiene su origen y causa jurídica en la admisión de la terminación convencional del procedimiento administrativo¹⁷⁷³ (artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*¹⁷⁷⁴). Como observa el profesor GARCÍA DE

¹⁷⁷² BUSTILLO BOLADO, R. *Convenios y Contratos Administrativos...Op.cit*, pág. 180.

¹⁷⁷³ PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª Edición, Ariel Derecho, 1998, pág. 750.

¹⁷⁷⁴ Con carácter general, la técnica conocida como “terminación convencional del procedimiento administrativo” puede definirse como aquella actividad de la Administración pública tendente a acordar con los particulares interesados –u otras personas jurídico-públicas– el contenido de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo o a alguno de sus trámites. O, como apunta RIPOLL MARTÍNEZ DE BEDOYA, “la posibilidad de dar entrada al interesado en el momento culminante del procedimiento administrativo, en el momento de elaborar y dictar el acto administrativo finalizador, e incluso sustituyendo este acto por el acuerdo, pacto, convenio o contrato de terminación convencional” (RIPOLL MARTÍNEZ DE BEDOYA, Mª D., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, VVAA, 3ª Ed., Thomson/Aranzadi, 2004, pág. 561). El artículo 88 de la LRJAPAC 30/1992 comienza señalando, en su número 1, que “Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.”. Para ROMERO HERNÁNDEZ este primer párrafo del artículo 88 no sería propiamente un precepto limitado simplemente a configurar una forma de finalizar el procedimiento, sino que también tendría como objetivo recordar

aquellos elementos integrantes de la capacidad de las Administraciones públicas suficientemente reconocidas en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, continúa este autor, al realizar dicha función “rememoradora” estaría integrando y delimitando las transacciones y convenios atípicos, siempre aceptados en el Derecho público con grandes reservas, y “precisamente para acudir a fijar unos requisitos a muchos convenios que, en el tráfico jurídico proliferan, en unas relaciones entre Administración y Sociedad entre las que las fronteras son cada vez más difusas” (LLISET BORRELL, F., ROMERO HERNÁNDEZ, F. y LÓPEZ PELLICER, J. A., *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Comentarios a la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, y su conexión con el Régimen Local)*, 2ª Ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000, pág. 280). La terminación convencional del procedimiento administrativo es una de las novedades introducidas por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, con respecto a su predecesora de 1958 y debe enmarcarse en la actual corriente del Derecho administrativo tendente a la búsqueda de nuevos instrumentos que permitan la flexibilización de su actuación con el objetivo de satisfacer las necesidades individuales y colectivas y, concretamente, la solución de conflictos sociales. Esta técnica, que sigue el modelo italiano (art. 11 de la Ley de 7 de agosto de 1990 sobre *nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y derecho de acceso a los documentos administrativos*), puede considerarse como una forma de terminación “excepcional” del procedimiento administrativo, ya que, aunque las fórmulas negociales distintas del contrato *strictu sensu* se hayan “popularizado” en los últimos tiempos, e incluso algunas de éstas sirvan para poner fin a un procedimiento administrativo o para establecer aquellos datos que predeterminarán la resolución administrativa, esta figura carece de tradición en la práctica administrativa española, y los condicionamientos que establece el artículo 88 LRJAPAC parecen ideados para que su uso no sea ni demasiado frecuente ni demasiado general. GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de Noviembre)*, Vol. II, Thomson/Civitas, 3ª Ed., 2004, págs. 2163 y 2164. Los beneficios derivados de la concertación social de las medidas administrativas que inciden en el Estado del bienestar son variados, como el mayor acierto en las decisiones o el facilitamiento de su posterior ejecución, ya que se unen esfuerzos y se restan resistencias, con lo que se aumenta la eficacia en la acción administrativa, como se comprobará *infra*. Pero también existen ciertos riesgos derivados de la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas sobre política social, como la posibilidad de que éstas sean demoradas intencionadamente e incluso bloqueadas por sectores sociales contrarios a su adopción (grupos de presión o *lobbies*), o la asunción por parte de los Poderes Públicos de compromisos que serán incapaces de cumplir por circunstancias materiales o jurídicas, sin olvidar otros riesgos como la arbitrariedad, la discriminación, el abuso de la posición de superioridad de la Administración pública y la coacción durante la negociación con los particulares afectados...*etc.* DELGADO PIQUERAS, F., *La terminación convencional del Procedimiento Administrativo*, Aranzadi, 1995, págs. 155 y 156. Para evitar todos estos riesgos resultará imprescindible la construcción de un marco jurídico que sirva de cobertura legal y elemento de formalización de las técnicas convencionales de la Administración públicas, y que permitirán su eventual control judicial. Esta será la función de la institución legal de la terminación convencional del procedimiento administrativo. Su regulación actual por el art. 88 LRJAPAC se limita a establecer un *marco* para las ulteriores regulaciones que se hagan de esta figura, cuyo ejercicio prevé la mediación de una disposición normativa –generalmente de rango reglamentario– que regule su alcance, efectos y régimen jurídico específicos. *Vid.* GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. Mª, *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas (Un estudio de las leyes 30/1992 y 4/1999)*, 3ª Ed., Civitas, 2000, págs. 323 y ss. Para DELGADO PIQUERAS (*Ibidem*, págs. 167 y ss.), el reconocimiento de la técnica convencional en una Ley de la importancia de la Ley 30/1992 –“núcleo duro” y “columna vertebral” del Derecho administrativo español, en opinión de la doctrina– va a significar, por un lado, la *procedimentalización de la contractualidad administrativa* y, de otro lado, la *contractualización del procedimiento administrativo*. La primera afirmación de este autor aludiría al efecto de dar cauce a la actividad negocial de la Administración, someterla a las previsiones de un procedimiento de rango legal, con las garantías que estos supone en aspectos como la transparencia, objetividad, seguridad jurídica...*etc.* Por lo que se refiere a la segunda afirmación, estaría referida a la flexibilización que experimenta el procedimiento administrativo con la introducción de la participación ciudadana y la búsqueda de soluciones negociadas. De la unión de ambas perspectivas se puede inferir la institucionalización, con carácter general –a todos los sectores de la actuación administrativa donde resulte material y constitucionalmente posible–, de la actuación administrativa convencional para el cumplimiento de sus funciones y potestades. La regulación normativa de la práctica convencional de la Administración permitirá asimismo mejorar la adaptabilidad del Derecho administrativo a la mudable

realidad social (una de las justificaciones tradicionales de la *huída al Derecho privado*), al tiempo que veta cualquier actuación convencional de la Administración al margen del procedimiento establecido, pero sin eliminar de ninguna manera la posibilidad de actuación unilateral de la Administración pública en aquellas materias en las que resulte factible. A pesar de que el artículo 88 LRJAPAC utilice denominaciones diversas para referirse al resultado de la actividad convencional de la Administración – “acuerdos”, “pactos”, “contratos”, “convenios”–, todas hacen referencia a la misma actividad contractual y se usan en la práctica de forma indistinta, si bien pueden existir ligeros *matices* entre una figura y otra (DELGADO PIQUERAS, F., *La terminación convencional...Op.cit.*, pág. 172). Lo importante es que todas pertenecen a la misma categoría general del contrato administrativo y su denominación no determinará de ningún modo diferencias en su régimen jurídico, que será el mismo para todas. En cuanto a la naturaleza jurídica de estas figuras convencionales, la doctrina es pacífica al atribuirles naturaleza contractual, siendo indiferente que la terminación convencional se inserte en un procedimiento administrativo o que comprenda un objeto jurídico público (*Vid.* DIEZ-PICAZO, L., *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial. Introducción. Teoría del contrato*, Civitas, 1993, págs. 122 y ss.). Sin embargo, sí que sería conveniente exponer las diferentes figuras convencionales que caben dentro del concepto genérico de terminación convencional del procedimiento administrativo. MENÉNDEZ REXACH sistematizó las figuras convencionales que engloban el artículo 88 de la LRJAPAC: a) Alternativos o sustitutivos de la resolución administrativa o terminación convencional *strictu sensu*. Supone la terminación convencional del procedimiento en sustitución de su terminación habitual mediante resolución administrativa unilateral; b) Vinculantes de la resolución final o terminación convencional *impropia*. En este caso el acuerdo no sustituirá a la resolución administrativa, pero el contenido de ésta vendrá determinada por el convenio preexistente entre la Administración y los administrados. Dentro de esta modalidad de terminación convencional cabe la posibilidad de convenios vinculantes no sustitutivos que afecten únicamente a determinados aspectos concretos del acuerdo o a cuestiones puramente procedimentales (como, por ejemplo, la valoración de una prueba o la interpretación de una cuestión incierta). En estos casos el convenio solamente obligará en relación a los extremos concretos a los que se refiera; c) Preparatorios de la resolución que pone fin al procedimientos administrativo. En estos casos la resolución administrativa no queda vinculada por el contenido del convenio, pudiendo separarse de lo convenido en éste, que únicamente posee carácter de trámite procedimental (acto de instrucción), siendo la resolución administrativa una auténtica decisión unilateral. teniendo en cuenta la heterogeneidad del contenido o *naturaleza* de las diferentes modalidades convencionales expuestas, se hace necesario distinguir la “verdadera” terminación convencional del procedimiento administrativo de aquellas otras figuras que se limitan a fijar aquellos datos que deberán ser tenidos en cuenta por la Administración a la hora de dictar la resolución finalizadora del procedimiento administrativo. Para GONZÁLEZ NAVARRO la terminación convencional propiamente dicha será aquel “*acuerdo sustitutorio del usual procedimiento unilateral sobre la cuestión de fondo que pone fin al procedimiento*”. Los demás acuerdos no podrían denominarse propiamente actos de terminación sino “*de instrucción*” ya que, incluso cuando poseen carácter vinculante, sólo fijan los datos a tener en cuenta por la Administración al emitir el acto terminal, conservando ésta un margen de autonomía de la que obviamente carecerá cuando se trate de una auténtica terminación convencional del procedimiento, sustitutoria de la decisión administrativa sobre la cuestión de fondo. GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley...Op.cit.*, pág. 2167. *Vid.* asimismo GONZÁLEZ QUINZÁ, A., “La Ley 30/92, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”, en *Actualidad Administrativa*, nº 37, 1993, pág. 481. A diferencia de lo que ocurre en la esfera del Derecho privado, en el ámbito público no existe ninguna norma que expresamente prohíba la transacción respecto de alguna o algunas materias concretas. Tampoco la Jurisprudencia constitucional ha relacionado las materias no susceptibles de transacción administrativa, por lo que no es posible excluir *ex ante* ninguna materia de la negociación convencional, sino que habrá que valorar el contenido de los convenios administrativos caso por caso para decidir si ésta es o no susceptible de transacción. No cabrá transacción sobre el derecho *imperativo*, en materias *regladas* –en las que no es posible la negociación con los destinatarios–, pero tampoco cuando no exista *conflicto* o litigiosidad entre las partes en el asunto a convenir o cuando la negociación no ponga fin a la discusión ni proporcione certidumbre a las partes negociadoras, siendo en todos estos casos el negocio nulo por falta de objeto. RIPOLL MARTÍNEZ DE BEDOYA añade a estas prohibiciones, por aplicación analógica del artículo 1814 del Código Civil, la de que en el procedimiento administrativo la Administración pública y el particular no puedan transigir cuando aquél tuviese su fundamento en derechos o intereses de carácter estrictamente personal. RIPOLL MARTÍNEZ DE BEDOYA, M^a D., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, VVAA, 3^a Ed., Thomson/Aranzadi, 2004, pág. 561. Para DELGADO PIQUERAS, aunque el reconocimiento del principio de autonomía contractual

ENTERRÍA¹⁷⁷⁵, junto a las declaraciones unilaterales de la Administración concretadas en los denominados *actos jurídicos*, existen otras declaraciones productoras de efectos jurídicos que no proceden de la sola voluntad de la Administración, sino que requieren del concurso de la voluntad de otra u otras voluntades de otros sujetos. Tales acuerdos constituirían una forma alternativa de desarrollo de la actividad administrativa unilateral, con idéntico objeto y contenido, y que expresan la participación directa de la voluntad de sujetos distintos a la Administración pública en el resultado del ejercicio de las potestades

de la Administración (art. 88 LRJAPAC y 25 LCSP) haría en principio innecesario reiterar posteriormente, caso por caso, el ámbito material de dicha libertad, ya que este ámbito quedaría limitado negativamente por las exclusiones que explícita o implícitamente señalase el ordenamiento jurídico. Sin embargo, resultaría conveniente que por vía reglamentaria o de instrucción se estableciesen pautas y criterios orientativos sobre el uso de la técnica convencional por parte de autoridades y funcionarios, “*en lugar de forzarles a especular sobre la marcha y de manera casuística, ante cada problema concreto con el riesgo de incurrir en evitables pérdidas de tiempo y esfuerzos*”. El artículo 88.3 LRJAPAC excluye de la negociación aquellas materias que sean competencia directa del Consejo de Ministros si no se obtiene previamente su aprobación expresa. Contra lo que pudiese pensarse en una primera aproximación a este precepto, no se está excluyendo la técnica convencional en los asuntos de alta política, como son las materias propias del Consejo de Ministros, sino todo lo contrario, se está confirmando tal posibilidad, siendo la alusión a la aprobación expresa del Consejo de Ministros algo innecesario, ya que las Administraciones públicas sólo pueden contratar sobre materias de su estricta competencia. En tal caso, a falta de *aprobación expresa*, deberán ser acordados –como ocurre normalmente– por el Consejo de Ministros y firmados por el Presidente del Gobierno (o el Ministro en quien delegue). Otra materia excluida de la técnica convencional serían la titularidad de las competencias administrativas, tal y como señala el propio artículo 88.4 LRJAPAC al manifestar que “*Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades*¹⁷⁷⁴ *que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos*” y corroboran los artículos 8.1 y 12.1 de esta misma norma. La Administración, como se ha dicho ya *supra*, podrá negociar convencionalmente el ejercicio de sus potestades, pero no la potestad en sí misma, a cuya titularidad no podrá renunciar en ningún momento. En relación a las materias susceptibles de terminación convencional resulta muy interesante la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1979, en la que expone ciertos *límites* de la técnica convencional, al señalar, en relación a un convenio suscrito entre un particular (que se obligaba a pagar una cantidad económica en concepto de indemnización) y el Ayuntamiento (que se comprometía por su parte a concederle licencia de edificación, impedir la construcción de otros edificios enfrente de los autorizados a la contraparte, modificar la calificación del suelo sobre el que se habría de edificar y dejar sin validez un acuerdo preexistente de demolición de unas viviendas edificadas sin licencia por el particular contratante), que “[...] *el objeto del contrato está fuera del tráfico jurídico, pues son las mismas potestades administrativas de ejercicio rigurosamente reglado las que la Corporación compromete y enajena al margen de toda legalidad, de modo que por aplicación del artículo 1.271 del Código Civil no puede estimarse válidamente constituido el pretendido negocio contractual por falta de objeto idóneo y devienen nulas sin posibilidad de ejercicio legal las obligaciones asumidas por la Corporación. Recíprocamente las contraprestaciones a que el contratista [...] venía obligado también devienen inexigibles en cuanto la causa de ellas, por tratarse de un pretendido contrato de carácter oneroso, se encontraría en la prestación o promesa ofrecidas por el otro contratante, en este caso el Ayuntamiento [...], que al ser imposible o ilícitas determinan la aplicación del artículo 1.275 Cc en cuanto establece que los contratos sin causa o causa ilícita no producen efecto alguno.*”

¹⁷⁷⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 12ª Edición, Thomsom/Civitas, 2004, págs. 677 y ss.

administrativas¹⁷⁷⁶. La particularidad de la actividad consensual de la administración estaría por lo tanto en que la voluntad de los particulares contribuye directamente a establecer los términos y condiciones de relaciones jurídico-administrativas concretas, haciéndolas emerger al primer plano del Derecho administrativo¹⁷⁷⁷.

Estos supuestos deben distinguirse además de aquellos otros en los que se produce una coincidencia de voluntades entre la Administración y otro u otros sujetos que no se expresan a través de una declaración conjunta o simultánea, sino mediante actos jurídicos sucesivos que se considerarán como diferenciados y propios de cada uno de los diferentes sujetos emisores¹⁷⁷⁸. No se trata por lo tanto de una *suma* o *superposición* de actos unilaterales de cada uno de los diferentes sujetos en relación y de la que podría deducirse la conformidad de éstos frente a algún punto concreto de hecho o de derecho, sino algo bien diferente: un acto jurídico que procede a la vez de dos o mas sujetos, como *obra conjunta* de los mismos, y que constituirá entre ellos un vínculo determinado, advirtiendo además que la “simultaneidad” de estas declaraciones de voluntad no comporta en ningún caso que las declaraciones deban producirse en mismo momento temporal –ya que éstas pueden producirse separadamente para cada uno de los sujetos participantes–, siendo imprescindible únicamente que la simultaneidad sea en el cierre del concierto de voluntades, que se producirá en el mismo momento para todas las

¹⁷⁷⁶ PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo...Op.cit*, pág. 752.

¹⁷⁷⁷ Y es que “[...] en la actuación de la Administración a través de ella se recobra un cierto paralelismo con lo que ocurre en el campo propio del Derecho privado: las relaciones a que dan lugar son perceptibles como tales en su existencia y desarrollo y no sólo a través de instantáneas referidas a momentos especialmente significativos jurídicamente (los actos). De esta suerte, la determinación del Derecho (público) en el caso concreto (por referencia un supuesto fáctico) atribuida a la Administración pública a través de la actividad/actuación de que hablan los artículos 103. y 106.1 CE puede cumplirse hoy, en principio, a través tanto del acto administrativo ordinario, como del acto administrativo consensual (acuerdo)”. *Ídem*.

¹⁷⁷⁸ Como por ejemplo “[...] en el ámbito interadministrativo, el acto de aprobación por el ente de tutela de otro acto del ente tutelado; en las relaciones Administración-administrado, el acto de otorgamiento por la Administración de una petición (autorización, nombramiento, aceptación de una renuncia, etc), o el acto administrativo cuya eficacia está necesitada la conformidad del administrado (concesión demanial –que requiere la aceptación del pliego de cláusulas–, nombramiento –que requiere toma de posesión–, etc.) o la aceptación o reconocimiento expresos de una pretensión de la otra parte, o el allanamiento procesal, etc [...]”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo...Op.cit*, pág. 678.

partes intervinientes. Un ejemplo muy sencillo de esta situación serían los contratos administrativos, en los que generalmente existe una separación temporal entre la oferta de una de las partes y su aceptación por parte de la otra u otras. A pesar de esta separación temporal entre emisiones de voluntad, los efectos jurídicos se producirán a partir de un mismo momento para todas las partes intervinientes.

El producto de la actividad consensual de la Administración puede calificarse genéricamente como *convenio administrativo o de la Administración*, aunque tal denominación venga por el momento a limitarse a ofrecer una “*etiqueta común*” a una multiplicidad de figuras institucionales que se diferencian por su diverso régimen jurídico. Se trataría por lo tanto de una teoría abstracta de la actividad multilateral de la Administración que se reduce a una delgadísima capa de “*teoría general*”, fundamentalmente limitada a una tarea meramente descriptiva, ya que la verdadera sustancia institucional de cada una de las variedades existentes dentro del *conjunto común* deberá hallarse individualmente para cada una de éstas.

Los paralelismos sustanciales existentes entre la institución contractual y los convenios administrativos –entre la Administración y los particulares– ya fueron subrayados hace años por MARTÍN BASSOLS¹⁷⁷⁹. Para este autor, las correspondencias entre ambas instituciones jurídico-administrativas serían fundamentalmente tres:

a) Ni en el contrato ni en el convenio administrativo habría espacio para la unilateralidad de la Administración, para la imposición coactiva de su voluntad, ya que el fundamento constitutivo exclusivo en ambos casos es la voluntad concurrente de las partes;

¹⁷⁷⁹ BASSOLS COMA, M., “Consideraciones sobre los convenios...*Op.cit.*, págs. 95 y ss. Este autor centra su atención en los convenios Administración-administrado, sin ocuparse de la otra gran rama de la actividad convencional de la Administración: los convenios interadministrativos.

b) En los convenios administrativos el particular se compromete a realizar una prestación determinada en reciprocidad de la cual la Administración le otorga auxilio financiero o económico¹⁷⁸⁰, o cualquier otra ventaja económica o jurídica¹⁷⁸¹, tal y como ocurre en los contratos del sector público;

c) En ambos la idea de colaboración es básica¹⁷⁸².

¹⁷⁸⁰ En el trabajo del que se han extraído estas conclusiones BASSOLS COMA analiza la figura de los “Convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público”, previstos en la *Ley de Contratos del Estado* de 1965 tras la reforma operada en ésta por la Ley de 17 de marzo de 1972, sobre *Modificación Parcial de la Ley de Contratos del Estado* (art. 2). Esta es la razón por la que este autor hace referencia únicamente a contraprestaciones financieras y económicas por parte de la Administración, cuando en la institución convencional caben contraprestaciones de diversa naturaleza. Sin embargo, como se verá al analizar la normativa reguladora del Municipio Turístico y los convenios suscritos en desarrollo de su régimen jurídico, éstos se suelen limitar a una transferencia económica condicionada a una serie de objetivos relacionados con el aumento de la calidad de su oferta turística.

¹⁷⁸¹ Tanto en materia de contraprestaciones como en materia de nexos causales se van a detectar divergencias importantes –pero no insalvables– entre los convenios administrativos y la concepción más clásica de la institución contractual: servicio o cosa por precio *cierto*. En primer lugar, el hecho de que la prestación del particular pueda habitualmente consistir en un mero comportamiento no excluye su consideración patrimonial, ya que las obligaciones de comportamiento son auténticas obligaciones en las que se valora económicamente la conducta del particular obligado a efectos de una eventual responsabilidad por incumplimiento o cumplimiento imperfecto. Por otro lado, el hecho de que la contraprestación administrativa pueda no consistir en un precio *cierto* en nada afectaría a su validez, ya que en todo caso la obligación básica que da nacimiento al contrato subsiste y debe cumplirse, generando responsabilidad por incumplimiento para la Administración contratante en caso de que la autoridad administrativa encargada de su especificación incumpla tal obligación o lo haga incorrectamente. Como acaba de señalarse, BASSOLS COMA se circunscribe en su trabajo a los “convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público”, en los que “[...] *la contraprestación de la Administración no es un precio cierto, por cuanto no hay fenómeno adquisitivo por parte de la Administración, sino una compensación o concurso financiero público que se materializa en la aplicación de un régimen fiscal privilegiado o de determinadas subvenciones o préstamos a través de entidades oficiales de crédito. Es decir, la concreción material o la liquidación de la obligación contractual de la Administración se remite a un estatuto fiscal preestablecido –en virtud del principio de legalidad que en materia de exenciones fiscales rige de forma inflexible– o a la gestión concreta de un organismo oficial de crédito que de forma instrumental realiza los fines del Estado. De esta forma se explica que en la liquidación de la contraprestación a cargo de la financiación pública intervengan distintas autoridades administrativas e incluso distintos entes administrativos [...]*”. BASSOLS COMA, M., “Consideraciones sobre los convenios...*Op.cit.*, pág. 97.

¹⁷⁸² Sin embargo, esta idea de colaboración no es idéntica en el contrato administrativo y en el convenio. En el contrato administrativo la colaboración del particular se reclama para la ejecución de una actividad administrativa, actividad que es siempre *propia* o privativa de la Administración (MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones*, Instituto García Oviedo, 1960, págs. 140 y 141), que pertenece a su esfera indisponible y por lo cual ésta no podría desatender nunca. Esta es la razón por la que el particular contratista gestiona los intereses de la Administración pública y no sus intereses particulares, y por ello la Administración ostenta facultades de supremacía y dirección contractual. Por el contrario, en los convenios administrativos la idea de colaboración ostenta un *doble significado*. Por un lado, el convenio es una forma de colaboración del particular en tareas administrativas cuya ejecución puede estar prevista en un plan o cualquier otra clase de instrumento de planificación, siendo el convenio un instrumento para la realización y ejecución de una función administrativa (un ejemplo típico podría ser el *convenio urbanístico*, a través del cual la Administración pretende cumplir con las previsiones contenidas en los instrumentos de planeamiento del suelo, o los que desarrollan el planeamiento económico). La diferencia con el contrato radica en que, ni desde el punto de vista de su titularidad ni desde el punto de vista de su

El profesor PAREJO ALFONSO¹⁷⁸³ considera que la novedad en este asunto no estaría en la admisión del pacto, acuerdo, convenio o contrato en la relación jurídico-administrativa por excelencia, que es aquella en cuyo contexto la Administración despliega su actividad unilateral, ya que como se ha visto la gran mayoría de la doctrina científica admite el juego de la técnica contractual en la actividad administrativa. Tampoco existe en Ordenamiento Jurídico español prohibición general y absoluta, expresa o implícita, al ejercicio pactado o acordado de las potestades administrativas¹⁷⁸⁴. La novedad residiría, por lo tanto, en el carácter general de la habilitación concedida a la Administración pública para acordar, pactar, convenir o contratar en el ejercicio ordinario de sus potestades, expresada en la regulación común del cauce para el desarrollo de su actividad unilateral, y tanto en la fase de toma de decisiones como en la resolución sobre la impugnación de éstas (terminación convencional del procedimiento administrativo). Para este autor la

contenido, la actividad realizada por el particular puede considerarse un servicio o competencia administrativa, sino exclusivamente una actividad o una gestión *privada*, para la que el instrumento previó un incremento o una transformación, y que el particular lleva a cabo voluntariamente mediante el desarrollo de actividades propias y privadas. Únicamente en el caso de que no se hallasen particulares dispuestos a ejecutar las previsiones del instrumento de planificación podría la Administración gestionar directamente el cumplimiento de tales objetivos. La idea de colaboración en funciones administrativas integrándose en la ejecución del instrumento de planificación será la que justifica la facultad de dirección que la Administración ostenta también en estos casos, a pesar de que el particular gestione sus propios intereses privados. Pero, por otro lado, la Administración persigue los objetivos establecidos en los instrumentos de planificación y para ello construirá un vínculo asociativo con un particular en pos de la consecución del interés común que tales objetivos encarnan. Por esta razón puede descubrirse en los convenios administrativos un *doble flujo* o *corriente* en la colaboración: del particular con respecto a la Administración y de ésta con respecto a la actividad desarrollada por el particular, que auxiliará jurídica o económicamente. El primero de los sentidos de la colaboración justifica –como se acaba de señalar– la posición de supremacía de la Administración. El segundo justificaría la posición de cooperación o cointerés entre ambas partes.

¹⁷⁸³ PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo...Op.cit.*, págs. 750 y 751.

¹⁷⁸⁴ “Antes al contrario y como ha puesto de relieve J. Torno Mas, lo cierto es lo contrario: la admisión general de la transacción y el arbitraje, como resulta de los artículos 39 LGP –para la materia hacendística– y 40 y 41 LPE.”. Además “[...] la realidad de dicho juego es evidente en numerosos campos (además de en la materia contractual propiamente dicha). Pueden citarse, en efecto, los siguientes supuestos: los convenios de adquisición amistosa de la LEF (art. 24); los convenios de colaboración a que se refiere la LCAP [art. 3.1, d]; los convenios urbanísticos desarrollados y cada vez más generalizados en la práctica, admitidos –con limitaciones– por la jurisprudencia contencioso administrativa [...]; la negociación colectiva en la función pública, con posibilidad de la suscripción de acuerdos y pactos, contemplada en la Ley 9/1987, de 12 de mayo, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas (arts. 30 y sgs.); y los conciertos y convenios en materia tributaria [...]”. *Ídem*, pág. 750.

figura del convenio administrativo (y en general la actividad consensual de la Administración) plantea dificultades tanto para su plena integración en el esquema jurídico-administrativo como para su normal desarrollo. Por un lado, al pertenecer a la categoría del contrato se encontraría a caballo entre el Derecho Público y el Privado, con las reticencias que esta situación provoca en parte de la doctrina. Por otro lado –y esto sería lo fundamental–, generaliza el acuerdo de voluntades como generador de reglas jurídico-administrativas más allá de su campo tradicional (la actividad contractual propiamente dicha), hace al sujeto ordinario parte activa de la definición y realización del interés general y trae a primer plano verdaderas relaciones jurídicas –incluso de larga duración– basadas en aquellas reglas; y todo esto con la consecuencia de la alteración de elementos básicos del Derecho Administrativo y la necesidad de un verdadero cambio de su construcción dogmática. Sin embargo, como se comprobará a lo largo de los epígrafes siguientes, la valoración global de este instrumento administrativo despierta más simpatías que detractores en la doctrina científica, a salvo de las cautelas necesarias y los límites inherentes a su propia naturaleza.

D. Modalidades de actividad convencional: los convenios interadministrativos y los convenios Administración-administrado.

Siguiendo la tarea descriptiva inherente a la *teoría general* del convenio administrativo enunciada por GARCÍA DE ENTERRÍA, parece conveniente comenzar por distinguir los sujetos que concurren con la Administración pública en la producción de la declaración de voluntad. En base a este criterio puede diferenciarse entre convenios de la Administración celebrados con otra Administración o bien con un administrado. En el primer caso los convenios administrativos recibirán el nombre de “*convenios interadministrativos*” y en el segundo caso

recibirán el de “*convenios Administración-administrados*”. Dentro de los *convenios interadministrativos* deberá diferenciarse a su vez entre los convenios que participan de las características propias de la relación Administración-administrado (por ejemplo, una concesión, un acuerdo expropiatorio, un arrendamiento de bienes, un concierto fiscal, un consorcio forestal...*etc*) y aquellos que no participan de estas características, los denominados “*convenios de colaboración*”, y que serán específicos del Derecho de la organización¹⁷⁸⁵. Únicamente serán objeto de un estudio más o menos pormenorizado los *convenios interadministrativos*, ya que a esta modalidad convencional pertenecen los acuerdos celebrados entre los Municipios Turísticos y la Administración turística autonómica correspondiente en desarrollo de su régimen jurídico especial.

a) Breve referencia a los convenios Administración-administrado. Diferencias esenciales con los contratos de la Administración.

Esta tipología de convenio administrativo¹⁷⁸⁶ se puede subdividir en opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁷⁸⁷ en tres modalidades perfectamente diferenciadas¹⁷⁸⁸:

¹⁷⁸⁵ Sólo anotar en este momento que el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de Junio, que aprueba el *Texto Refundido de la Ley de Contratos de la Administración Pública* (BOE de 21 de junio de 2000, nº 148), excluye de su ámbito de aplicación “*Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí*”. Para encontrar el régimen jurídico de estos acuerdos habrá que acudir fundamentalmente a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (BOE de 27 de noviembre de 1992), –arts. 5 y ss–; y a la legislación de régimen local –arts. 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases de Régimen Local* (BOE de 3 de Abril de 1985) y 70 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el *Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local* (BOE de 22 de Abril de 1986)–.

¹⁷⁸⁶ Sobre esta materia *vid.*, además de los trabajos citados en este epígrafe, KREBS, W., “Contratos y convenios entre la Administración y particulares”, en *Documentación administrativa*, nº 235-236, 1993, págs. 55 a 88.

¹⁷⁸⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo...Op.cit*, pág. 680.

a) Los denominados por el ordenamiento jurídico español como contratos administrativos *strictu sensu*;

b) Los contratos de Derecho Privado;

c) Los *conciertos* administrativos o “*convenios de colaboración*” entre la Administración y los administrados¹⁷⁸⁹.

En los dos primeros casos –contratos administrativos *strictu sensu* y contratos de Derecho Privado– lo que se produce es una utilización por parte de la Administración pública de instrumentos contractuales dentro del ámbito específico de las relaciones patrimoniales comunes a todos los sujetos de Derecho. La Administración actúa en ambos casos como una parte más del intercambio patrimonial que tiene lugar entre ésta y los sujetos privados, ya que “*la administración actúa aquí como «cliente» de los empresarios privados, esto es, en un terreno de simple colaboración o intercambio patrimonial: paga dinero o transfiere posibilidades de actuación frente al público a ella reservada a cambio de cosas o de servicios que busca y que recibe*”¹⁷⁹⁰.

Por lo que se refiere a la tercera modalidad de convenios Administración-administrado, los “*conciertos*” administrativos o “*convenios de colaboración*” Administración-administrado, para

¹⁷⁸⁸ Una cuarta modalidad de convenio Administración-administrado fue introducida por el artículo 91 de la *Ley General Presupuestaria*, los denominados “*contratos-programas*” suscritos entre la Administración del Estado y las empresas públicas o, en su caso, las empresas privadas que sean beneficiarias de cualquier tipo de subvención con cargo a los presupuestos estatales.

¹⁷⁸⁹ Como los denomina el artículo 3.1 d) del *Texto Refundido de la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas* para excluirlos –con reservas– de su ámbito de aplicación: “*Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales [...]*”.

¹⁷⁹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo...Op.cit*, pág. 680. La diferencia entre contratos administrativos *strictu sensu* y contratos de Derecho Privado, pertenecientes ambos al mismo ámbito, sería meramente circunstancial, propia del Derecho francés y español, pero desconocida en otros sistemas jurídicos como el italiano, anglosajones o germánicos. Por esta razón, los contratos administrativos *strictu sensu* gozan de una equivalencia exacta, tanto estructural como funcional, con las categorías contractuales contenidas en el Derecho Privado, aunque con ciertas especialidades o *modulaciones* mas o menos significativas precisamente por el hecho de ser una de las partes contratantes una Administración pública (contrato de obra pública-contrato de obra privada, contrato de gestión de servicios o concesión de explotación-concesión mercantil o contrato de empresa/*locatio operis*; contrato de suministro-compraventa privada de bienes muebles...etc).

LOPEZ PELLICER¹⁷⁹¹, la diferencia básica –en relación a su objeto– entre los contratos administrativos (públicos o “*strictu sensu*” o privados) y los convenios de colaboración estaría en que los contratos legalmente calificados como “administrativos” tienen por objeto prestaciones directamente vinculadas con el interés público y, por ello, relativa a una materia comprendida en el ámbito de la competencia administrativa (ejecución de obras públicas, gestión de servicios públicos o actividad de suministros). En todos estos casos el tipo contractual cuenta con una regulación determinada en la normativa sobre contratación administrativa, constituyéndose en modalidades contractuales *típicas* (art. 19.1 *a*) LCSP), que conviven con aquellas modalidades de prestaciones específicas también vinculadas directamente a la realización de determinadas funciones públicas y que son calificados como contratos administrativos “*especiales*” (art. 19.1 *b*) LCSP). Por el contrario, los convenios administrativos de colaboración se encuadrarían en el conjunto de negocios jurídicos convencionales inicialmente excluidos de la normativa reguladora de la contratación administrativa por estar su objeto situado al margen de los tipos de prestaciones que jurídicamente definen y delimitan el objeto de la contratación administrativa. El objeto o ámbito de los convenios administrativos se refiere a materias no publicadas ni reservadas a la Administración, lo que significa que en tales materias cabe la posibilidad de actuación privada a título jurídico propio, bien sea el de *libertad de empresa* (personas jurídicas privadas) o el *derecho de propiedad privada* (personas físicas privadas), sin perjuicio de la actividad pública de fomento para su incentivo, siempre que medie el objetivo del interés general.

En ambos casos –contrato o convenio administrativo–, y a diferencia de lo que sucede en la actividad unilateral de la administración en materias *regladas*, ésta cuenta con un margen mucho mayor de libertad –discrecionalidad– para concertar todos aquellos pactos y acuerdos que estime conveniente en virtud del “*principio de libertad de pactos*” reconocido en la normativa

¹⁷⁹¹ LÓPEZ PELLICER, J. A., “Naturaleza, supuestos y límites de los convenios urbanísticos...*Op.cit*, págs. 100 y ss.

sobre contratación administrativa (art. 25 LCSP), y siempre conforme al interés público y a los principios de buena administración. Por esta razón el *principio de legalidad* y de vinculación positiva quedará legalmente modulado, en el sentido de que serán las partes contratantes (Administración y administrados) los que, dentro de los límites legales, fijarán el contenido del contrato o convenio¹⁷⁹².

Por otra parte, en los convenios administrativos de colaboración, y a diferencia de las dos primeras modalidades indicadas (contratos administrativos públicos y privados), no se puede encontrar en este caso ningún tipo de identidad o paralelismo con las figuras contractuales del Derecho privado, ya que en este caso no existe ningún tipo de colaboración patrimonial entre las partes sino un simple acuerdo sobre el cumplimiento de una obligación o sobre una ventaja, típicas de la relación de *sumisión* jurídico-pública preexistente entre la Administración y el administrado con el que pacta¹⁷⁹³. Ejemplos de esta modalidad de convenio administrativo serían los convenios expropiatorios (“*adhesión a la expropiación*” del artículo 24 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de *Expropiación Forzosa*¹⁷⁹⁴), los conciertos fiscales de evaluación objetiva de bases tributarias o de liquidación de cuotas (art. 51 *b*) de la anterior *Ley General Tributaria*, desaparecidos en la actual Ley), los antiguos “conciertos de precios” y, por supuesto, los célebres convenios urbanísticos. En todos estos casos se estaría ante una “*técnica de administración*” en sentido jurídico, y no ante un intercambio de prestaciones patrimoniales¹⁷⁹⁵. Esta será la

¹⁷⁹² LÓPEZ PELLICER, J. A., “Naturaleza, supuestos y límites...*Op.cit.*, págs. 101 y 102.

¹⁷⁹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo...Op.cit.*, pág. 681.

¹⁷⁹⁴ Indica este artículo que “*La Administración y el particular a quien se refiera la expropiación podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente iniciado. En caso de que en el plazo de quince días no se llegara a tal acuerdo, reseguirá el procedimiento que se establece en los artículos siguientes, sin perjuicio de que en cualquier estado posterior de su tramitación puedan ambas partes llegar a dicho mutuo acuerdo*”.

¹⁷⁹⁵ Por esta misma razón “[...] LAUBADERE propuso [...] para esta figura el nombre, no desprovisto de equívocos, de «contratos o conciertos de administración», en el sentido funcional y no subjetivo de este término; la Administración no trata aquí de proveerse de bienes y servicios, sino que directamente administra a través de contenidos [...]”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo...Op.cit.*, pág. 681.

clave para identificar la actividad convencional de la Administración y diferenciarla de la meramente contractual¹⁷⁹⁶.

¹⁷⁹⁶ En el marco de esta técnica, denominada por la doctrina científica como “*Administración concertada*” y enmarcada en una tendencia general hacia una política liberalizadora y desalienante (sobre todo en materia económica, como una vía intermedia entre la total libertad económica y una política económica dirigista y centralizada: “*economía concertada*”), la Administración renuncia a ejercer unilateral e imperativamente sus poderes y acepta pactar con los particulares la realización concreta de estos. ¿Cuál sería el beneficio que obtendría la Administración mediante el sacrificio de la fuerza coercitiva? La colaboración activa de sus administrados, más beneficiosa para el orden social y mucho más eficaz en términos absolutos que la pasividad y resignación, e incluso abierta rebeldía, de estos mismos. Y es que, como señaló VASSEUR, “*cuando las personas necesitan unas de otras, las medidas de fuerza y autoridad desaparecen, la negociación se impone y el acuerdo está próximo a ser concluido*” (VASSEUR, M., “Un nouvel essor du concept contractuel: Les aspect juridiques de l’économie concertée et contractuelle”, *Revue Trim. Droit Civil*, 1964, pág. 1; *Cit. REAL HEREDIA, M^a E.*, “Urbanismo paralelo: la figura del convenio urbanístico”, en *Estudios Territoriales*, n^o 32, 1990, pág. 165). Sin embargo, para GARCÍA DE ENTERRÍA, el planteamiento de estas nuevas técnicas administrativas suelen dar lugar a numerosos equívocos. Debe quedar claro que estos convenios administrativos o *conciertos* no atribuyen a la Administración pública poder alguno que no posea de antemano, ya que esta técnica se limita simplemente a recubrir con un *manto negocial* potestades de intervención que la Administración ya venía ejercitando tradicionalmente, para las que el Ordenamiento Jurídico le seguía habilitando y a las que –en contra de lo que podría pensarse en una primera aproximación al tema– no habría renunciado en ningún momento. De esta forma queda claro que tras el concierto, a primera vista voluntario, sigue existiendo una coacción “disimulada” por parte del poder público. Siendo así las cosas ¿Cuál es la singularidad de esta técnica? ¿Cuál es su justificación última? Para este autor la respuesta es muy fácil: su justificación estaría en el deseo de abrir nuevos *márgenes negociales* a la Administración que le permitan adquirir por la vía del pacto nuevas adhesiones y colaboraciones voluntarias, todo ello basado en una convicción íntima surgida como reflejo de la apreciación exacta de la realidad de un Ordenamiento Jurídico extraordinariamente rígido y construido a la medida de una Administración que manda y se impone. Rigidez que no se puso de manifiesto hasta que la Administración no abandonó su posición tradicional limitada a funciones de mantenimiento del orden social y sostenimiento de unos pocos servicios públicos (situación propia de los sistemas liberales del siglo XIX) y entró de lleno en la realización de tareas asistenciales que rompían las tradicionales barreras Estado-sociedad. Ante esta nueva realidad la mencionada rigidez puede constituir una grave limitación. Mandar y sancionar a través de decisiones unilaterales puede ser adecuado cuando se trata de mantener el orden público o asegurar el respeto a la legalidad, pero es ciertamente insuficiente cuando se trata de encauzar las energías sociales en pos de la consecución de aquellos objetivos propuestos por la Administración, ya que “*el acto unilateral asegura eficazmente la sumisión, pero es incapaz de suscitar el entusiasmo y el deseo de colaboración*”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo...Op.cit*, pág. 682 y ss. La Administración encuentra cada vez mayores dificultades para seguir utilizando un Ordenamiento Jurídico inflexible e incapaz de suscitar colaboraciones, precisamente en un momento como el actual en el que la diversificación de sus actividades y la participación cada vez más activa de la población en tareas típicamente administrativas –mediante formas *vicariales* o *quasi-administrativas*– estarían difuminando unas relaciones hasta este momento perfectamente delimitadas entre Administración y administrados (ROMERO HERNÁNDEZ, A., “Los convenios urbanísticos atípicos...Op.cit, pág. 33/885). Esta voluntad convencional no ha disminuido después de que las últimas crisis económicas terminaran con los entusiasmos desarrollistas que impulsaron la aparición de estas técnicas en materia económica (conciertos económicos, contratos-programas, convenios fiscales, cuasicontratos...etc). Muy al contrario, estas crisis han aumentado la necesidad de buscar técnicas que incrementen la base de sustentación de la acción de gobierno en materia económica. En este sentido, la Administración persigue, como sujeto situado en el centro de convergencia de múltiples reivindicaciones de signo contradictorio, aumentar en lo posible los apoyos para sus decisiones más controvertidas y no terminar convirtiéndose en un simple aparato represor sin contacto con la realidad social y económica en la que se desenvuelve, lo que terminaría haciendo que se destruyera a sí mismo. Este fenómeno ha dado lugar en terminología sociopolítica norteamericana al concepto de “*neocorporativismo*” y en terminología europea al de “*concertación*” (ejemplos de esta técnica en la historia reciente de España serían, por ejemplo, el *Acuerdo Nacional sobre Empleo* de 1981, los *Acuerdos Económicos y Sociales* de 1985 y 1986; o el *Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo*, también de 1986). Sin embargo, la “*Administración concertada*” también conlleva sus propios riesgos. El más importante sería el de ruptura

d) *Un ejemplo arquetípico de convenios Administración-administrados: los convenios urbanísticos. Concepto, tipología, régimen jurídico, y límites de esta modalidad convencional. Su importancia en la configuración del espacio urbano, especialmente en los núcleos turísticos.*

Se puede definir el fenómeno conocido como “*convenio urbanístico*” como aquel acuerdo suscrito entre la Administración y los particulares afectados de un modo u otro por una actuación urbanística en orden al mejor desarrollo de la misma¹⁷⁹⁷. Dichos *particulares* serán los promotores, los propietarios de suelo, las Juntas de Compensación y, en su caso, simples vecinos residentes en la zona cuyos derechos –arrendaticios de manera preferente, pero también de otra clase– puedan resultar afectados por las operaciones urbanísticas previstas. REAL HEREDIA¹⁷⁹⁸, partiendo de las definiciones propuestas por MANGADA SAMAIN¹⁷⁹⁹ y BOCANEGRA SIERRA¹⁸⁰⁰, califica los convenios urbanísticos como aquellos “*acuerdos de voluntades entre la Administración y personas físicas y jurídicas, públicas o privadas titulares de intereses urbanísticos (Promotores, empresas urbanísticas, Juntas de Compensación, vecinos...) que tienen su fundamento en el principio de participación de los particulares en el urbanismo y la capacidad negocial de la Administración, celebrados con la finalidad de completar la Ley, en aquellos supuestos en que la regulación legal está inacabada o prevé expresamente la llamada al convenio, resolviendo de esta*

de la objetividad y de la igualdad que la impersonalidad de la Ley garantiza. Esta importantísima circunstancia hace que un sistema generalizado de conciertos administrativos sea de todo punto inaceptable, ya que la posibilidad de prescindir de la unilateralidad en el proceder de la Administración para ser sustituida por el acuerdo con los particulares únicamente puede tener lugar en aquellos casos en los que una habilitación legal específica lo permita en base a una serie de circunstancias particulares que lo hagan aconsejable. En caso contrario se estaría ante la derogación singular de una reglamentación imperativa en beneficio de un particular, lo que es jurídicamente inaceptable, como ha reconocido en varias ocasiones la jurisprudencia.

¹⁷⁹⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico...Op.cit*, pág. 182.

¹⁷⁹⁸ REAL HEREDIA, M^a E., “Urbanismo paralelo: la figura del convenio urbanístico”, en *Estudios Territoriales*, nº 32, 1990, pág. 172.

¹⁷⁹⁹ MANGADA SAMAIN, E., “Del convenio urbanístico a la negociación colectiva en la gestión de la ciudad”, en la *Revista de Centro de Estudios Urbanos, Municipales y Territoriales (C.E.U.M.T.)*, nº 39, junio, 1981, pág. 28.

¹⁸⁰⁰ BOCANEGRA SIERRA, R., *Los Instrumentos de Gestión del planeamiento de protección*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1984, pág. 79.

forma los problemas que las insuficiencias de la legislación urbanística plantea y dando satisfacción a la participación de los ciudadanos en la definición de su digna calidad de vida”.

Sin embargo, como advierte HUERGO LORA¹⁸⁰¹, el concepto de “*convenio urbanístico*” no hace referencia a una figura jurídica unitaria sino a un tipo de acuerdos homogéneos desde el punto de vista *sociológico*, ya que lo que unifica a estos convenios es su referencia a la legislación urbanística y el ser manifestación de un modo de administrar en el cual las Administraciones locales – fundamentalmente, pero en ocasiones también otras Administraciones públicas– reconocen las limitaciones e insuficiencia de las potestades de las que son titulares y buscan la colaboración con los particulares interesados en el ejercicio de dichas potestades. Desde el punto de vista estrictamente jurídico los convenios urbanísticos pueden merecer calificaciones muy diversas debido a que el término *convenio* no posee un significado jurídico preciso: su utilidad deriva precisamente en que permite designar a un acuerdo de voluntades sin tener que pronunciarse acerca de su naturaleza jurídica. Así lo consideran también BUSTILLO BOLADO y CUERNO LLATA¹⁸⁰², que advierten de que bajo la expresión “*convenio urbanístico*” pueden encontrarse tanto en la legislación como en la jurisprudencia simples acuerdos de intenciones carentes de contenido obligacional, actos jurídicos sucesivos (solicitud-resolución-aceptación) o verdaderos contratos privados o administrativos. Únicamente los convenios urbanísticos que participen de la naturaleza de auténticos contratos administrativos –tal y como han sido caracterizados y analizados en el presente estudio– serán objeto de este epígrafe.

¹⁸⁰¹ HUERGO LORA, A., *Los convenios urbanísticos*, Civitas, 1998, págs. 27 y 28. Según este autor, “*Ni siquiera el artículo 303 del TRLS de 1992, que califica como administrativos y sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa «a los convenios regulados en la legislación urbanística», puede ser considerado un precepto aplicable a todos los convenios urbanísticos, una especie de primer (y mínimo) reconocimiento normativo de esta categoría jurídica. Y ello porque [...] no hay que olvidar los convenios atípicos y los concluidos por las sociedades urbanísticas de los Ayuntamientos, de las Comunidades Autónomas o de la propia Administración del Estado, sometidos en muchos casos al Derecho privado y no menos relacionados con la aplicación del Derecho urbanístico que los que celebran sus Administraciones matrices.*”.

¹⁸⁰² BUSTILLO BOLADO, R. O. y CUERNO LLATA, J. R., *Los convenios urbanísticos en las Administraciones locales y los particulares*, Aranzadi, 2001, págs. 26 y 27.

Aunque la práctica convencional en materia urbanística tiene aspectos positivos¹⁸⁰³, a nadie se le escapa que esta figura encierra ciertos peligros de gran importancia. La causa de estos peligros estaría en que la legislación urbanística no preveía en un principio los límites dentro de los cuales la negociación podría considerarse lícita¹⁸⁰⁴, con lo que comenzaron a generalizarse los abusos de esta técnica por parte de la Administración, que disponía de un instrumento particularmente cómodo mediante el que imponer su unilateralidad frente a los administrados, disfrazándola de acuerdo de voluntades con los particulares. La Administración se aprovecha de este modo de su poder público y de la coacción inherente a su ejercicio para doblegar la voluntad de los administrados, dado el carácter siempre *a posteriori* de la justicia administrativa y del tiempo y dinero que es necesario invertir para conseguirla. Sin embargo, lo que pueden ser beneficios a corto plazo (como la intervención en los proyectos urbanísticos privados y el ahorro de recursos económicos por parte de la Administración pública) suelen convertirse en perjuicios a medio y largo plazo, fundamentalmente en lo que respecta a la persecución del interés público.

Advierte MARTÍN HERNÁNDEZ¹⁸⁰⁵ de que en la práctica convencional en materia urbanística deberán evitarse dos riesgos que, aunque opuestos, son igualmente rechazables. Por un lado deberá evitarse por todos los medios legales que la Administración pública, apoyada en su papel *impulsor y decisor* del proceso urbano, trate de imponer a los particulares condicionamientos desorbitados (incurriendo incluso en *abuso o desviación de poder*) que dejen a la iniciativa privada únicamente la salida no deseada de la vía contencioso-administrativa. En segundo lugar, deberá igualmente evitarse que una Administración deseosa de conseguir determinados objetivos o tan sólo complaciente ante la existencia de grupos privados, lleguen a provocar auténticas “*dispensaciones de planeamiento*”,

¹⁸⁰³ Así lo reconoce incluso el Consejo de Estado en su *Dictamen* de 3 de marzo de 1983.

¹⁸⁰⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico...Op.cit.*, pág. 183.

¹⁸⁰⁵ MARTÍN HERNÁNDEZ, P., “Los convenios urbanísticos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (RDU), nº 144, julio-agosto-septiembre, 1995, pág. 83 (755).

al “sustituir el plan por el pacto para convertir el pacto en plan”. Como recuerda CORRAL GARCÍA¹⁸⁰⁶, los convenios urbanísticos –como *conciertos* administrativos que son– no otorgan a la Administración poderes mayores de los que tiene, ni les pueden liberar de sus obligaciones leales. Simplemente tratan de presentar una Administración más flexible y menos rígida, “*que no manda e impone al aplicar el ordenamiento jurídico*”. Esta renuncia aparente del poder unilateral de la Administración no implica ni mucho menos una falta de autonomía de la voluntad de las partes, ya que tanto la Administración como los particulares actúan con absoluta libertad y son libres de aceptar o no los pactos propuestos. Para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹⁸⁰⁷, debe quedar absolutamente claro que por vía convencional no es posible derogar –ni en beneficio de la Administración ni de los particulares– las normas de carácter imperativo, ni comprometerse el ejercicio de las actividades regladas de la Administración, ni –menos aún– imponer a los particulares la renuncia el ejercicio futuro del derecho a la tutela jurídica efectiva ante los tribunales garantizado por el artículo 24 CE.

Con los convenios urbanísticos lo legalmente aceptable será “*determinar la extensión de las obligaciones, eliminar incertidumbres, conseguir una actitud y colaboración positiva y dar prioridad a actuaciones en la medida que el interés público esté de manifiesto. No caben derogaciones, ni sustituciones de procedimientos, ni tratos privilegiados*”¹⁸⁰⁸. Como señaló FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹⁸⁰⁹ hace ya algunos años, “[...] ninguna fórmula por ingeniosa que sea permite sustituir el planeamiento ni exonerar a la Administración de su responsabilidad indeclinable en este aspecto [...]”, por lo que “[...] la colaboración de los particulares solo puede jugar en el plano instrumental de la gestión como un complemento de la actuación de los entes públicos”. El convenio urbanístico será

¹⁸⁰⁶ CORRAL GARCÍA, E., “Los convenios urbanísticos”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 14, 30 de julio de 1995, págs. 2047 y 2048.

¹⁸⁰⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico...Op.cit.*, págs. 183 y 184.

¹⁸⁰⁸ CORRAL GARCÍA, E., “Los convenios urbanísticos...Op.cit., pág. 2048

¹⁸⁰⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *El urbanismo concertado y la Ley del Suelo*, Instituto de Estudios Administrativos (IEA), 1974, pág. 120.

aceptable, por lo tanto, cuando exista una verdadera *convergencia* de intereses públicos y privados, cuando sea la participación del particular la que haga posible la consecución de intereses públicos y tal colaboración no se haya logrado mediante cesiones ilegales, ya que no es posible pactar la rebaja de la tutela de los intereses públicos para favorecer a un particular, ni siquiera cuando tal rebaja generase contraprestación beneficiosas para dichos interés público¹⁸¹⁰.

En términos generales, y siguiendo la clasificación propuesta por BUSTILLO BOLADO y CUERNO LLATA¹⁸¹¹, la actividad convencional en materia urbanística puede agruparse en tres grandes *bloques* en relación a los sujetos intervinientes en el proceso de concertación: convenios entre Administraciones públicas (convenios *interadministrativos*), convenios entre sujetos privados (como, por ejemplo, las transferencias de aprovechamientos urbanísticos entre particulares reguladas en la normativa urbanística¹⁸¹²) y los convenios entre la Administración pública y los particulares. Dentro de este último bloque, objeto del presente epígrafe, pueden idearse varias clasificaciones en función a varios criterios: *a)* por razón de su inserción o no en un procedimiento, *b)* según estén o no recogidos y regulados normativamente y *c)* por el ámbito de la actividad urbanística sobre el que incidan (planeamiento y gestión, nunca disciplina¹⁸¹³). Esta será la clasificación seguida mayoritariamente por la normativa urbanística autonómica.

¹⁸¹⁰ HUERGO LORA, A., *Los convenios urbanísticos...Op.cit.*, pág. 72.

¹⁸¹¹ BUSTILLO BOLADO, R. O. y CUERNO LLATA, J. R., *Los convenios urbanísticos...Op.cit.*, págs. 79 y ss. Para estos autores “*La acción urbanística desarrollada a través de los convenios no resulta de fácil encuadramiento, dada la complejidad de los problemas abordados y el carácter especialmente práctico de sus pretensiones que nos alejan de estructuras teóricas más fácilmente reconducibles a modelos de clasificación*”.

¹⁸¹² Sobre esta técnica y sus implicaciones *vid.* GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L., “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás (I)”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 135, octubre-noviembre-diciembre, 1993; “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás (II)”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 175, enero-febrero, 2000; y “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás...hasta la aparición de la Ley 6/98 (y III)”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 195, julio-agosto, 2002. En relación a otros convenios entre particulares en materia urbanística *vid.* ZURITA MARTÍN, I., *El contrato de aportación de solar*, Consejo General del Poder Judicial, 1991.

¹⁸¹³ El artículo 88.1 de la LRJAPAC recuerda que los convenios no podrán ser en ningún caso contrarios al ordenamiento jurídico ni versar sobre materias *no susceptibles de transacción*. La legalidad no es objeto de transacción, por lo que esta norma vedaría la práctica convencional en materia disciplinaria. Pero es que, además, el mismo precepto exige una habilitación legal que será el encargado de precisar su

Dentro de la primera clasificación pueden distinguirse, en razón de su inserción o no en un procedimiento, entre aquellos convenios urbanísticos *finalizadores del procedimiento*¹⁸¹⁴, en los que el procedimiento termina como consecuencia del convenio y no resulta necesario dictar resolución administrativa alguna (como sucedía por ejemplo en convenios expropiatorios en el ámbito urbanísticos, previstos en el artículo 35 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 9 de abril de 1976, y que conforme al artículo 24 de la *Ley de Expropiación Forzosa* de 16 de diciembre de 1954, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa se daría por concluido el expediente iniciado)¹⁸¹⁵; aquellos convenios urbanísticos *preparatorios de la resolución*, en los que a pesar de la conclusión de un convenio urbanístico será imprescindible dictar una resolución administrativa aunque el contenido de ésta venga determinado total o parcialmente por dicho convenio (como ocurre con los convenios en el marco de la urbanización de *iniciativa particular*, previstos en el artículo 53 d) del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 9 de abril de 1976); y aquellos convenios *alternativos al procedimiento*, que no se incorporan a ningún procedimiento administrativo dado que su mera conclusión hace innecesaria la incoación del mismo (como ocurre con los *convenios para constituir servidumbres* previstos en el artículo 68 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 9 de abril de 1976).

alcance, efectos y régimen jurídico. Tal regulación es inexistente a día de hoy. En defecto de normativa o jurisprudencia al respecto, CORRAL GARCÍA considera que estos convenios únicamente podrán ser aceptados cuando quepan dentro de los márgenes legales y en la medida en que contribuyan a una más rápida restauración de la legalidad urbanística perturbada sin perjuicio de terceros y –evidentemente– del interés público.

¹⁸¹⁴ Sobre los convenios urbanísticos implicados en un procedimiento administrativo *vid.* lo dicho sobre *terminación convencional del procedimiento administrativo* (art. 88 LRJPAC).

¹⁸¹⁵ Aunque para DELGADO PIQUERAS el convenio expropiatorio en materia urbanística sea más bien un módulo convencional *preparatorio o de trámite* encaminado a definir aspectos parciales del procedimiento administrativo en el que se incorpora, ya que el procedimiento expropiatorio continúa a pesar del convenio urbanístico concluido. DELGADO PIQUERAS, F., *La terminación convencional del Procedimiento Administrativo*, Aranzadi, 1995, pág. 172. Sin embargo, para BUSTILLO BOLADO y CUERNO LLATA es el *expediente del justiprecio* el procedimiento administrativo que cierra el convenio expropiatorio, con independencia de que el procedimiento expropiatorio en cuanto tal continúe.

En cuanto a la clasificación de los convenios urbanísticos en función de que se encuentren o no regulados normativamente, debe hacerse referencia en primer lugar a los convenios urbanísticos *típicos*, que son aquellos que están regulados o – simplemente– previstos en el ordenamiento jurídico. Entre los convenios urbanísticos previstos y regulados normativamente pueden citarse como ejemplo los convenios para la formulación y ejecución de *Programas de Actuación Urbanística* (PAU's) previstos en el *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 9 de abril de 1976. Por lo que respecta a los convenios urbanísticos meramente previstos pero carentes de regulación normativa, puede citarse a los convenios para el cálculo del porcentaje de aprovechamiento medio de cesión obligatoria previsto en el art. 47.4 de la Ley gallega 11/1985, de 22 de agosto, de *Adaptación de la Ley del Suelo a Galicia*. En segundo lugar estarán los convenios urbanísticos *atípicos*, que como su propio nombre indica no están previstos ni regulados normativamente (como ocurre con los convenios para el realojamiento y retorno de vecinos en operaciones de reforma interior).

Para BUSTILLO BOLADO y CUERNO LLATA¹⁸¹⁶ todos los convenios urbanísticos cumplen con los requisitos que exige el artículo 19.1 b) LCSP para ser considerados “contratos administrativos especiales¹⁸¹⁷”: a) *naturaleza contractual*, ya que

¹⁸¹⁶ BUSTILLO BOLADO, R. O. y CUERNO LLATA, J. R., *Los convenios urbanísticos...Op.cit*, pág. 92.

¹⁸¹⁷ Sin, embargo, no todos los convenios denominados “urbanísticos” poseen naturaleza contractual, ya que en algunos casos la normativa urbanística señala que la Administración solamente podrá dictar cierto acto administrativo previo acuerdo con la Administración. En otros casos, la Administración podría dictar perfectamente determinado acto administrativo sin contar con la colaboración de los particulares, pero ésta permitirá variar o ampliar el contenido del acto administrativo. Así sucede, por ejemplo, en los convenios para modificar la forma de pago del justiprecio expropiatorio o de los gastos de urbanización. Habrá casos en los que la Administración se verá obligada a dictar actos administrativos en ausencia de acuerdo con los particulares, como ocurre en aquellos casos en los que se fije unilateralmente el justiprecio expropiatorio en ausencia de acuerdo para constituir, modificar o suprimir servidumbres. En todos estos casos el consentimiento del particular es únicamente uno de los requisitos necesarios para que la Administración pueda dictar el acto administrativo (“*actos administrativos necesitados de consentimiento del particular*”), pero no se trata de un verdadero contrato ya que el acuerdo de voluntades entre ambos no da lugar a un negocio jurídico bilateral, sino que los efectos jurídicos se desprenden exclusivamente del acto administrativo. En la actualidad muchas normas hablan de *convenios* cuando en realidad quieren decir que cierta actuación administrativa requiere de la colaboración del particular. Se ha producido una evolución *semántica* pero no de concepto o de régimen jurídico. Por esta razón debe tenerse muy presente que no siempre se estará ante un verdadero contrato en aquellos casos en los que la

la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado expresamente que los convenios urbanísticos son auténticos contratos¹⁸¹⁸; *b) carácter administrativo*, tanto por su vinculación al giro o tráfico jurídico administrativo específico de la Administración, como por satisfacer de forma directa o indirecta una finalidad pública de la específica competencia de la Administración –convenios urbanísticos atípicos– o declararlo así una Ley –convenios urbanísticos típicos–. En virtud del artículo 19.2 LCSP los contratos administrativos *especiales* se regirán por las siguientes normas: *a) sus propias normas con carácter preferente, y supletoriamente por: b) LCSP y sus disposiciones de desarrollo, c) las restantes normas del Derecho Administrativo, d) Derecho Privado.*

Sin embargo, algunos convenios urbanísticos parecen encajar también en el supuesto de hecho previsto por el artículo 4.1 *d)* LCSP, y que conforme a su artículo 4.2 se regirán por: *a) sus propias normas especiales, b) supletoriamente por los principios de la LCSP “para resolver las dudas y lagunas que pudieran*

Administración necesite el consentimiento del particular para dictar una resolución. Es necesario diferenciar entre el auténtico convenio –de naturaleza contractual– y la adhesión a actos administrativos. Sólo el primero de ellos será un verdadero convenio urbanístico, por su naturaleza eminentemente contractual (en la que las partes acuerdan voluntariamente el contenido de la relación obligacional). Cuando el objeto del acuerdo entre el particular y la Administración sea *anticipar* la actuación de la Administración, deberá entenderse que se ha celebrado un convenio, ya que la adhesión a actos administrativos puede vincular al particular (al aceptarlo expresamente y garantizar que no lo impugnará) y garantiza su validez (en los casos en los que el consentimiento del particular sea necesario para dictar el acto), pero en ningún caso puede obligar a la Administración a dictar el acto administrativo. También se estará ante un verdadero convenio urbanístico cuando el particular asuma obligaciones (puras o condicionadas por el acto), sin limitarse a aceptar el acto administrativo y la renuncia a su impugnación, ya que mediante convenio el particular puede comprometerse a realizar prestaciones que la Administración no hubiese podido imponerle a través de un acto administrativo. Por el contrario, no se estará ante un auténtico convenio cuando las prestaciones asumidas sean una mera reiteración de las condiciones, cargas o modos que la Administración está en disposición de exigirle legalmente por vía unilateral como *cláusulas accidentales* del acto administrativo aceptado. En todos lo demás casos, en los que la Administración pretenda ejecutar las obligaciones del particular en aquellos casos en los que éste no las cumpla voluntariamente, tendrá que acudir a la vía convencional, ya que tales obligaciones no han pasado a formar parte del contenido del acto unilateral, ni siquiera como *cláusulas accidentales*. En estos casos la vía convencional será la adecuada, ya que la alternativa sería considerar el compromiso del particular como una *asunción unilateral de obligaciones*, con los problemas de validez que esto plantea en el Derecho español, salvo en el caso de la “promesa pública de recompensa”.

¹⁸¹⁸ Así lo destaca MARTÍN HERNÁNDEZ, y cita como apoyo de su afirmación la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1990, que afirma que “[...] *el pacto documentado en acta administrativa por el que el particular se obliga a ceder al Ayuntamiento un terreno y éste a gestionar que se haga posible una determinada edificabilidad, es un contrato, pendiente su efectividad de que la gestión municipal dé el resultado previsto*”. MARTÍN HERNÁNDEZ, P., “Los convenios urbanísticos...*Op.cit*, pág. 76 (748).

presentarse”. Para estos autores, los convenios urbanísticos *típicos* encajarán en este supuesto¹⁸¹⁹ (por ejemplo, los convenios para el aplazamiento de los gastos de urbanización en el sistema de cooperación previstos por el artículo 13.2 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 9 de abril de 1976). Por el contrario, los convenios urbanísticos *atípicos* y los “convenios *de composición*” serán los regulados en el artículo 19.1 b) LCSP (como los convenios para el realojamiento y retorno de los vecinos en actuaciones de reforma interior en el ámbito de la legislación supletoria estatal, los convenios expropiatorios previstos en los artículos 24 LEF y 37 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 9 de abril de 1976, o los *contratos de transacción* que afecten a relaciones jurídicas urbanísticas).

Amén de lo afirmado hasta este momento, en relación al régimen jurídico de los convenios urbanístico debe tenerse muy en cuenta la opinión de la Jurisprudencia comunitaria sobre el

¹⁸¹⁹ No está de acuerdo con esta afirmación HUERGO LORA, para quien “[...] en los «convenios urbanísticos», a diferencia de lo que ocurre en los contratos ordinarios regulados en la LCAP, la Administración no persigue un interés contrario al del contratista, enriqueciéndose a costa de la prestación de éste, sino que colabora en una actividad del particular, favoreciendo su realización, y apoyando en este caso un interés particular precisamente porque coincide en ciertas condiciones con la dirección del interés general”. Sin embargo, “Los convenios urbanísticos no son convenios de colaboración en el sentido del artículo 3 LCAP, pues no son convenios para el fomento de actividades particulares, sino que su función es articular la colaboración provechosa entre la Administración y un particular de forma mutuamente provechosa. No se trata de que la actividad del promotor o constructor sea de interés público, y la Administración la apoye. Más bien existe una oposición entre el servicio exclusivo al interés particular y el servicio exclusivo al interés público, y lo que hace el convenio es fijar un programa de conducta de ambos que sea más beneficioso para sus respectivos intereses que la actuación separada. La propia LCAP viene a sostener, implícitamente, que los convenios urbanísticos no son convenios de colaboración del artículo 3, ya que, en su DA 4ª, establece un régimen especial para los convenios de terminación convencional [art. 88 LRJAPAC] (que se deberán sujetar a la LCAP «cuando tengan por objeto materias reguladas» en ellas). No tendría sentido regular expresamente estos convenios (en los que se incluyen buena parte de los convenios urbanísticos [...]), si fuesen convenios de colaboración, pues entonces ya les sería aplicable el régimen propio de éstos, establecido en el artículo 3 LCAP”. HUERGO LORA, A., *Los convenios urbanísticos...Op.cit.*, págs. 128 y 129. De similar opinión sería LÓPEZ PELLICER, para quien en materia de convenios entre la Administración y los particulares, debe diferenciarse entre aquellos que incidan en materias propias de la competencia administrativa (ordenación y ejercicio de funciones públicas) y aquellos otros convenios en los que el objetivo perseguido por la Administración se limita a incentivar o “fomentar” actuaciones privadas que favorezcan el interés general. En esta última modalidad deberán inscribirse los *convenios de colaboración* previstos en la normativa sobre contratación administrativa (art. 4.1 d) LCSP), y a los que los *principios* de ésta se aplica supletoriamente en defecto de normas peculiares. Por el contrario, los convenios urbanísticos, por incidir o tener por objeto materias propias de la competencia administrativa, han de situarse más bien en el ámbito de la correspondiente legislación sectorial a la que remite –pero en cuyo *contexto* ha de situarse hoy– la normativa legal básica reguladora del procedimiento administrativo (art. 88 LRJAPAC). LÓPEZ PELLICER, J. A., “Naturaleza, supuestos y límites...*Op.cit.*, pág. 105.

tema¹⁸²⁰. En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 12 de julio de 2002 (asunto C-399/98) postula la sujeción de las Administraciones que celebren un convenio urbanístico con particulares a la normativa comunitaria sobre contratos públicos de obras (Directiva 93/37). Este pronunciamiento sostiene que el hecho de que el particular contratista deba ser propietario de los terrenos a urbanizar –lo que en principio excluiría la libre competencia– no es suficiente para excluir el *carácter contractual* de la relación que se establece entre la Administración y el urbanizador, ya que el convenio urbanizador celebrado entre ambos “[...] *determina las obras de urbanización que el encargado de ejercerlas debe realizar en cada caso, así como los requisitos correspondientes, incluida la aprobación de los proyectos de dichas obras por el Ayuntamiento. Además, en virtud de los compromisos adquiridos por el urbanizador en dicho convenio, el Ayuntamiento dispondrá de un título jurídico que le garantizará la disponibilidad de las obras de que se trate, a efectos de su afectación pública*”. Por otra parte, señala este Tribunal que la obra urbanizadora deberá ser realizada en parte mediante ejecución *directa* por los urbanizadores en cumplimiento de sus obligaciones contractuales relativas al plan de urbanización¹⁸²¹.

¹⁸²⁰ Vid., entre otros, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El Derecho Administrativo Europeo*, Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), 2ª Ed., 2002; JURISTO SÁNCHEZ, R., *La adaptación del contrato de obra pública al Derecho comunitario europeo*, Madrid (Hauser y Menet), 1987; PIÑAR MAÑAS, J. L., “El Derecho comunitario de la contratación pública. Marco de referencia de la nueva Ley”, en *Comentario a la Ley de contratos de las Administraciones Públicas*, GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (Coord.) et al, Civitas, 1996; RAZQUIN LIZÁRRAGA, M., *Contratos públicos y Derecho comunitario*, Aranzadi, 1996; o VINYOLES I CASTELLS, M., *La adjudicación de los contratos públicos. La nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y normativa comunitaria*, Civitas, 1995.

¹⁸²¹ En este caso la defensa intentaría negar el carácter contractual de los convenios urbanísticos celebrados. Por un lado alegó su carácter gratuito y no oneroso (dado que la Administración no había pagado directamente una prestación económica al urbanizador) y su sumisión al Derecho público por ser resultado del *ejercicio del poder público*. ambos argumentos serán rebatidos por el TJCE. En primer lugar porque este Tribunal considera suficiente para declarar el carácter oneroso de un contrato el hecho de que se la Administración libere al particular contratante del pago de algún tributo (de la contribución municipal, en el caso concreto). En segundo lugar, el sometimiento del convenio al Derecho público no excluiría su sometimiento a la normativa comunitaria ya que “[...] *en efecto, varios Estados miembros, el contrato celebrado entre una entidad adjudicadora y un contratista es un contrato administrativo, regulado como tal por el Derecho público* [...]”.

Conforme a esta doctrina jurisprudencial, en opinión de GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ¹⁸²² siempre que las obras de urbanización lleguen a los umbrales fijados por el Derecho comunitario, la Administración contratante estará obligada a valorar, antes de comenzar siquiera la negociación con los particulares, su aplicación al caso concreto. Por otro lado, esta sentencia vendría a favorecer en todos los convenios urbanísticos –y no sólo los que se sitúen por encima de los umbrales comunitarios– los principios de *publicidad* y *libre concurrencia*, que si bien no son absolutamente desconocidos en la normativa urbanística (esencialmente autonómica), aún no son de aplicación frecuente y general, ya que, en el fondo “*la propia realidad o presupuesto fáctico que rodea los convenios no parece casar bien con la aplicación de la concurrencia y la vinculación a la mejor oferta*”¹⁸²³.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, intentó regular esta situación mediante la fórmula de la “*terminación convencional de procedimiento administrativo*” (art. 88), proporcionando a estos acuerdos unos contenidos mínimos y unos límites concretos, dando así una cobertura general a la práctica convencional. Sin embargo, la consagración definitiva vendría dada por su positivización en la normativa urbanística autonómica¹⁸²⁴. La regulación de este

¹⁸²² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Los convenios urbanísticos y el Derecho comunitario europeo: La STJCE de 12 de julio de 2001, asunto C-399/98”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (RDU), nº 197, noviembre, 2002, págs. 97 (1283) y ss.

¹⁸²³ *Ídem*, pág. 102 (1288). De la misma opinión es FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 (TJCE 2001, 194) (Asunto “Proyecto Scala 2001”) y su impacto en el ordenamiento urbanístico español”, en *Actualidad Aranzadi*, nº 505, 2001; y en su aportación a *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Dir.) y ALONSO GARCÍA, R. (Coord.) et al, Civitas, 2002, págs. 102 y ss.

¹⁸²⁴ Por lo que se refiere a la normativa urbanística estatal, ésta no recogió expresamente la figura del convenio urbanístico, salvo en aspectos muy puntuales. Con la aprobación de la *Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 1956, hito jurídico que consagra por primera vez la actividad urbanística tal y como se concibe actualmente (sometida a una planificación previa que determina sus pasos), se debilita, al menos teóricamente, la práctica convencional, dado que esta norma pretende crear un sistema completo y perfecto en el que cualquier actuación urbanística estuviese sometida a alguno de los procedimientos previstos en ella. A partir de este momento, el urbanismo en todos sus aspectos quedaría afirmado como una función pública indeclinable y no como una simple derivación de un poder de disposición correlativo a la titularidad dominical de los terrenos. A pesar de ello, resultaría evidente la intención de esta norma de proporcionar cobertura legal a una serie de acuerdos entre la Administración y los particulares con el objetivo de flexibilizar un régimen legal demasiado rígido como para adaptarse convenientemente a las

situaciones cotidianas de la vida real. Aunque en esta época existían dos obstáculos substanciales para la práctica convencional: el contexto político autoritario y la exigua autonomía municipal, la técnica convencional irá generalizándose, incluso *praeter legem*, a medida que se haga cada vez más patente la crisis en la que había entrado la Ley de 1956. Además de los tradicionales *convenios expropiatorios* recogidos en sus artículos 55 y 100, esta Ley prevé la posibilidad de acuerdo convencional entre la Administración y los particulares en su artículo 114.3. Tal precepto permitiría a los particulares convenir con la Administración local la sustitución del pago en metálico de los gastos de urbanización que les correspondiesen por la entrega de una cantidad de terrenos de valor equivalente. Por otro lado, el artículo 117 de esta misma Ley permitiría a los propietarios obligados a sufragar las obras de urbanización convenir con los organismos públicos o privados encargados de la gestión de los servicios públicos que son objeto de tal urbanización su participación en los costes o en la ejecución de tales obras. También serán auténticos convenios urbanísticos los acuerdos sobre “*compromisos y garantías*” que el particular conviene con la Administración pública en el marco de los planes de iniciativa particular (art. 105. 2 d) del *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*). Posteriormente, el Decreto-Ley 7/1970, de 17 de junio, de *Actuaciones Urbanísticas Urgentes en Madrid y Barcelona*, permitiría en su artículo 9.3 la conclusión de convenios interadministrativos entre la Administración del Estado –a través del Ministerio de la Vivienda– y las Corporaciones locales con el objetivo de encauzar la ayuda económica y técnica para la ejecución de las actuaciones urbanísticas proyectadas (redacción de *Planes de Ordenación y Proyectos de Urbanización*, proyectos de obras y servicios *exteriores*, ejecución de estas obras y construcción o ejecución de los edificios e instalaciones previstas en los planes y proyectos mencionados). El “*III Plan de Desarrollo Económico y Social*”, aprobado mediante la Ley 22/1972, de 10 de mayo, vino a consagrar en su artículo 22 c) lo que la doctrina ha calificado tradicionalmente como “*urbanismo concertado*”. Declara este precepto que “*C. Con el fin de fomentar la preparación del suelo apto para ser edificado, la construcción de viviendas, dotación de equipo colectivo e instalación de actividades productivas, docentes y de asistencia sanitaria y social, el Mº de la Vivienda, de conformidad con las corporaciones locales interesadas, podrá convocar los oportunos concursos públicos cuyas bases serán aprobadas por el gobierno [...]*”. Este precepto no haría sino instaurar un mecanismo para obtener la colaboración de la iniciativa privada que complementa o –directamente– sustituya una tarea pública para la que la propia Administración se confiesa incapaz, en relación con una serie de objetivos urbanísticos: preparación de suelo para su edificación, construcción de viviendas, o dotación de equipamientos e instalaciones deportivas, docentes y de asistencia social. El beneficio que obtendría el adjudicatario del concurso en contrapartida de las obras de urbanización que ejecuta consistiría en el derecho a convertir el terreno *rústico* en urbano y optar entre venderlo una vez urbanizado al precio que estimase conveniente o edificar en él. El origen de esta técnica del “urbanismo concertado” estuvo en un cambio de criterio del legislador con respecto a la Ley del Suelo de 1956, al considerar que el desarrollo urbanístico no podía estar guiado exclusivamente y durante largo tiempo por las determinaciones administrativas contenidas en el plan, sino que debía ser *flexible* y estar abierto a las iniciativas urbanizadoras y edificadoras privadas. La Ley 19/1975, de 2 de mayo, de *Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, daría lugar al año siguiente al *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación del Suelo* de 1976, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Esta norma continúa ofreciendo la posibilidad de optar por la técnica del “urbanismo concertado” en el suelo urbanizable *no programado* para la elaboración y ejecución de los *Programas de Actuación Urbanística* (PAU’s). Ciertamente serán estos PAU’s los instrumentos previstos en la legislación urbanística para regular la técnica del urbanismo concertado, ya que modulaban la urbanización de tal manera que sus condiciones fuesen asumibles y atractivas para el sector privado. Por esta razón los PAU’s eran formulados y ejecutados mediante concurso convocado *ex profeso*, lo que aseguraba que éstos únicamente serían aprobados cuando fuesen los suficientemente *atractivos* como para que algún promotor privado se comprometiese a ejecutarlos. Gracias a esta técnica la actividad planificadora sería compartida por la Administración y los promotores, ya que cada participante en el concurso presentaba un *avance* del PAU que, de resultar finalmente elegido, debía ser desarrollado completamente por el promotor conforme a las previsiones contenidas en el *avance* y finalmente aprobado por la Administración competente, que únicamente podría denegar su beneplácito cuando éste no se ajustase a los requisitos contenidos en las bases o a las determinaciones del planeamiento general. Esta técnica sería recogida por el *Texto Refundido de 1992*, mediante la articulación de los *Programas de Actuación Urbanística* como figuras del planeamiento del suelo urbanizable no programado (art. 82) y las disposiciones relativas a la ejecución de sus determinaciones (arts. 177 y ss.). Tras la Sentencia del Tribunal Supremo 61/1997, de 20 de marzo, la normativa estatal en materia urbanística ha quedado reducida a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, *del Suelo*, y los preceptos supervivientes del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 26 de junio de 1992, con carácter de normativa básica y, supletoriamente, el revivido *Texto*

fenómeno, que en algunas Comunidades Autónomas ha llegado a unos niveles de detalle que pueden parecer excesivos¹⁸²⁵, posee unos caracteres comunes¹⁸²⁶ en todas aquellas Comunidades que han regulado esta figura globalmente¹⁸²⁷. En ellas se reconoce expresamente el carácter administrativo de estos instrumentos (y por lo tanto su sumisión a la jurisdicción contencioso-administrativo) y su naturaleza como fuente de obligaciones. Se consagran normativamente dos *grupos* de convenios, los que afectarán en todo o en parte al planeamiento urbanístico –con lo que quedan resueltas las dudas acerca de su admisibilidad– y aquéllos que tiene por objeto la gestión urbanística/ejecución del

Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976. Los convenios previstos por la normativa urbanística estatal son los siguientes: a) Los convenios expropiatorios previstos en los artículos 113 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana*, de 9 de abril de 1976, y 208 del *Reglamento de Gestión Urbanística* de 1978 y, supletoriamente, los preceptos aplicables de la *Ley de Expropiación Forzosa*, de 16 de diciembre de 1954; b) Los convenios para la gestión indirecta de las expropiaciones urbanísticas (artículo 213 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 1992); c) Los concursos para la elaboración y ejecución de los PAU's; el "urbanismo concertado" (artículos 146 y ss. del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 1976); d) Los convenios para la constitución de servidumbres (artículo 68 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 1976); e) Los convenios sobre gastos de urbanización (artículo 122 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 1976); f) Los convenios para el aplazamiento de los gastos de urbanización en el sistema de cooperación (artículo 132.3 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 1976); g) Los convenios sobre condiciones de ejecución y mantenimiento de las urbanizaciones en los planes y proyectos realizados por particulares (artículo 53.2 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana* de 1976);

¹⁸²⁵ ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual práctico de planeamiento...* *Op.cit.*, pág. 458.

¹⁸²⁶ BUSTILLO BOLADO, R. O. y CUERNO LLATA, J. R., *Los convenios urbanísticos...* *Op.cit.*, págs. 142 y 143; y ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual práctico de planeamiento...* *Op.cit.*, pág. 458.

¹⁸²⁷ Existen Comunidades Autónomas que han previsto un régimen general en materia de convenios urbanísticos, como ocurre con Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, La Rioja, Comunidad de Madrid, Navarra o el Principado de Asturias. Por el contrario, las restantes Comunidades Autónomas no han disciplinado este fenómeno con carácter global y completo, limitándose a regular modalidades específicas de convenios urbanísticos. Así, por ejemplo, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de *Ordenación Urbanística de Andalucía*, regula –entre muchos otros– los convenios urbanísticos de planeamiento en sus artículos 30 y siguientes. La primera norma autonómica en regular globalmente la figura del convenio urbanístico fue la Ley valenciana 4/1992, de 5 de junio, sobre *suelo no urbanizable*. En su *Disposición Adicional Cuarta* se incluyó una regulación de los convenios urbanísticos que sería tomada como modelo por las subsiguientes leyes urbanísticas autonómicas. Esta norma previó dos modalidades de convenios urbanísticos, según se tratase de convenios suscritos con ocasión de la ejecución del planeamiento o con ocasión de la formulación y aprobación de planes u otros instrumentos de ordenación o gestión urbanística. En el primer caso los convenios no podían –lógicamente– alterar o modificar las previsiones de los planes de cuya ejecución se tratase. En el segundo caso, sería necesario justificar suficientemente la idoneidad de lo acordado para el interés general, su coherencia con el modelo y estrategia territoriales, y su adecuación a la programación del plan en tramitación. Ninguno de las dos modalidades de convenios podría incluir compromisos contrarios a normas imperativas o sobre determinaciones del planeamiento superior. Además, su contenido quedará sometido a una *condición suspensiva* consistente en que el plan o instrumento que se apruebe definitivamente posibilite su cumplimiento, sin que el hecho de que tal condición fuese incumplida –porque el plan o instrumento aprobado finalmente impida cumplir los compromisos pactados en el convenio– genere responsabilidad alguna para la Administración responsable, salvo que el cambio de criterio fuese imputable a ésta y no estuviese lo suficientemente justificada en razones objetivas de interés público.

planeamiento. Se instituyen medidas que garanticen la publicidad de los convenios, en especial los que tengan por objeto el planeamiento urbanístico (información pública previa a su aprobación definitiva, registros públicos en materia de convenios urbanísticos...etc) y se crea un régimen de nulidad más severo que el instaurado por la Ley de Contratos del Sector Público. Asimismo, se establece con carácter general la obligación de que en los convenios en los que se acuerden cesiones de aprovechamiento urbanístico en metálico, se acompañen de una valoración fehaciente realizada por perito o por los servicios administrativos competentes. Se refuerza el reconocimiento de la potestad de planeamiento de las Administraciones públicas, señalando que éstas no quedarán vinculadas por los acuerdos alcanzados en el acto de aprobación definitiva del mismo; y se prohíbe expresamente que los convenios urbanísticos puedan vulnerar la legislación aplicable, incluyendo –como no podía ser de otra forma– el planeamiento vigente.

Por último, los límites *genéricos* para cualquier modalidad de convenio administrativo están previstos en el artículo 25 LCSP, el mismo que contiene su habilitación genérica. Estos límites serían, como señala este precepto, el *interés público*, el *Ordenamiento Jurídico* y los *principios de buena administración*, resultando nulos los convenios que conculquen cualquiera de ellos. A estos límites genéricos deberán añadirse aquellos límites *específicos* contenidos en la normativa sectorial¹⁸²⁸.

¹⁸²⁸ Sin embargo, la pregunta esencial en relación al presente tema sería ¿es la potestad de planeamiento disponible por vía convencional?. En términos generales, la doctrina está de acuerdo en que las potestades administrativas son inalienables, intransmisibles e irrenunciables, por lo que sus titulares no pueden disponer de ellas libremente. El fundamento jurídico de esta incapacidad contractual en materia de potestades públicas estaría en que su origen está en la Ley, no en pactos, negocios o acuerdos con los particulares, lo que impide su disponibilidad por parte de sus titulares. Así lo reconoce la Constitución Española en los artículos 9.3 y 103 y la LRJAPAC en sus artículos 8, 12 y 88.4. En los casos en los que se permite la participación ciudadana en la actividad pública, tal participación no comprometerá o menoscabará en ningún caso las competencias de la Administración. Así lo considera, por ejemplo, el artículo 57.3 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación del Suelo* de 1976, para el que “*Serán nulas de pleno derecho las reservas de dispensación que se contuvieren en los Planes u ordenanzas, así como las que con independencia de ellos se concedieren*”. Para la jurisprudencia, la línea dominante considera que la potestad de planeamiento es indisponible por vía convencional, ya que “[...] *el ordenamiento jurídico urbanístico se caracteriza por una estructura bifásica en la que las normas de carácter general y abstracto se remiten al planeamiento [...] que traza el modelo territorial que va a servir de marco físico para la convivencia. Tal modelo se dibuja en atención a las exigencias del interés público urbanístico y por tanto la potestad de planeamiento no puede encontrar límite en los convenios que la Administración haya podido concluir con los administrados.*” Por lo que [...] *no resulta admisible*

una disposición de la potestad de planeamiento por vía contractual: cualquiera que sea el contenido de los acuerdos que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, aquella potestad ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno pueda desencadenar el apartamiento de convenios anteriores [...]” (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990, Fj. 2). Pero, a pesar de la indisponibilidad de la potestad de planeamiento por vía convencional ¿es posible la existencia de convenios urbanísticos sobre planeamiento? O, dicho de otro modo, ¿tales convenios comprometen la indisponibilidad de la potestad planificadora de la Administración en materia urbanística? La doctrina del Tribunal Supremo es vacilante en este aspecto, existiendo numerosas sentencias que afirman la indisponibilidad de la potestad de planeamiento, pero sin entrar a valorar la validez o nulidad de los convenios urbanísticos en tal sentido; sentencias que declaran expresamente la nulidad de tales convenios y otras que declaran su nulidad por cuestiones ajenas a la cuestión aquí planteada; sentencias que declaran la validez del convenio en base a la válida constitución de su vínculo contractual o –sucintamente– al permitir a los particulares el ejercicio de acciones resolutorias ante el eventual incumplimiento de las obligaciones contraídas por la Administración; sentencias que admiten estos convenios siempre y cuando el planeamiento urbanístico resultante se justifique en la persecución del interés público; y sentencias que expresamente declaran la legalidad de los convenios urbanísticos sobre planeamiento. Para DESDENTADO DAROCA la cuestión principal que se deduce de esta polémica: si Administración está o no obligada en todo caso a incluir en el planeamiento los compromisos asumidos en los convenios urbanísticos, tendrá en todo caso una respuesta negativa en vista de la jurisprudencia analizada. Aún cuando la legislación urbanística estatal no ha previsto ninguna regulación específica sobre este asunto, la postura del Tribunal Supremo es clara: la discrecionalidad administrativa en materia de planeamiento no queda limitada en ningún caso por los convenios urbanísticos. La potestad de planeamiento tiene como finalidad el establecimiento del modelo territorial más adecuado a las exigencias del interés público, pudiendo establecerse determinaciones convencionales que respeten este objetivo, pero sin que en ningún caso pueda justificarse la desviación del mismo sobre la excusa del cumplimiento de lo pactado o acordado en estos convenios. El planeamiento urbanístico –por lo tanto– podrá contener previsiones contrarias a lo acordado convencionalmente siempre que así lo exija el interés público. Por esta razón, el particular contratante no podrá en ningún caso pretender que los tribunales declaren la obligación de la Administración de cumplir lo pactado en el convenio urbanístico –por ejemplo clasificar o calificar en cierto sentido el suelo–, sino únicamente que declaren la resolución del contrato como consecuencia del incumplimiento de la Administración, con los efectos asociados a dicha resolución. DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad Administrativa...Op.cit.*, pág. 381. BUSTILLO BOLADO y CUERNO LLATA sintetizan la doctrina del Tribunal Supremo en materia de convenios urbanísticos extrayendo una serie de conclusiones al respecto que coinciden y amplían lo dicho hasta el momento. En primer lugar, la jurisprudencia analizada no se opone en líneas generales a la celebración de convenios urbanísticos sobre el planeamiento, siempre y cuando estén amparados por el interés público, no afecten a normas de carácter imperativo (como las que regulan el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento, los *estándares urbanísticos*, las normas de directa aplicación o la legislación sectorial sobre medio ambiente o protección del patrimonio) ni versen sobre materias no susceptibles de transacción. Tampoco podrá comprometer el ejercicio de potestades regladas de la Administración ni, menos aún, imponer pura y simplemente a los particulares una renuncia al ejercicio futuro del derecho a la tutela jurídica efectiva previsto en el artículo 24 CE. En segundo lugar, el contenido de los instrumentos de planeamiento deberá justificarse en sí mismos, nunca en los acuerdos concluidos con los particulares. Y es que, como se dijo *ad supra*, la fuerza normativa de lo fáctico actuará en todo caso como límite a la discrecionalidad administrativa en materia de planeamiento urbanístico. En tercer y último lugar, la potestad de planeamiento nunca podrá estar limitada ni condicionada *pro futuro* por los convenios, debiendo ejercitarse en todo momento conforme a las exigencias del interés público. BUSTILLO BOLADO, R. O. y CUERNO LLATA, J. R., *Los convenios urbanísticos...Op.cit.*, págs. 108 y ss. *Vid.* también, entre otros, AROZAMENA SIERRA, J., “Algunas consideraciones...*Op.cit.*, págs. 16 y 17. Sin embargo, cierta jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1989 o de 7 de diciembre de 1995), aún sin oponerse formalmente a la teoría de la indisponibilidad de las potestades administrativas que se acaba de exponer, sí que anula algunos actos administrativos dictados en incumplimiento de lo acordado en vía convencional, obligando a la Administración a cumplir con las prestaciones comprometidas en convenios urbanísticos, con lo que implícitamente se rechaza la *concepción amplia* del principio de indisponibilidad (que rechaza la posibilidad de que las potestades administrativas queden vinculadas por el contenido de los convenios urbanísticos). No existe en principio identidad objetiva entre estos convenios, ya que son calificados como *vinculantes* para la Administración con independencia del objeto o potestad sobre los que versen, por lo que la doctrina considera que lo que

E. Los convenios interadministrativos. Especial referencia a los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica para el desarrollo de su régimen jurídico excepcional.

a) Causas y objetivos de la actividad convencional entre Administraciones públicas.

lleva a la jurisprudencia a reconocer la validez de estos convenios sería el intento por proteger al particular que ha cumplido prestaciones patrimoniales concretas a favor de la Administración, evitando un *enriquecimiento injusto* de ésta (que se produciría si la Administración se eximiese del cumplimiento del convenio alegando su nulidad). Pero, como se ha apuntado *supra*, existen otros mecanismos para resarcir al particular sin tener que acudir a esta técnica. A pesar de que la jurisprudencia del Tribunal Supremo afirma con carácter general, con independencia de la modalidad concreta de convenio urbanístico –y no sólo en relación a los convenios sobre planeamiento–, que los convenios urbanísticos no vinculan a la Administración pública, ésta no deja claro cuáles serán las consecuencias del incumplimiento de los convenios urbanísticos por parte de la Administración, es decir, como se concretará la responsabilidad administrativa por tales incumplimientos. La mayor parte de la jurisprudencia sobre este asunto señala que los incumplimientos de convenios por parte de la Administración generarán “*las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno pueda desencadenar el apartamiento de convenios anteriores*”, pero sin especificar en que consisten tales consecuencias jurídicas ni en qué terrenos. Algunas sentencias hacen referencia a los “*derechos indemnizatorios que puedan reconocerse a la entidad demandante*”. Otras aluden a la posibilidad de que el particular ejercite “*acciones rescisorias*”. En algunos casos se remite a las partes a aquéllos preceptos de la legislación urbanística estatal que regulan la responsabilidad administrativa derivada de modificaciones del planeamiento urbanístico en vigor. Y, finalmente, alguna señala la *nulidad* de los convenios urbanísticos, dejando sin efectos las obligaciones asumidas por ambas partes e impidiendo, por lo tanto, la posibilidad de reclamar su cumplimiento por el particular. Para la mayoría de la doctrina habría que desechar esta última posibilidad, ya que los convenios urbanísticos son válidos a pesar del incumplimiento por parte de la Administración. La responsabilidad de la Administración pública deberá ser la que corresponde por incumplimiento de las obligaciones establecidas por un negocio jurídico válido. El artículo 112 del TRLCAP señala que “*El incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato por parte de la Administración originará la resolución de aquél sólo en los casos previstos en esta Ley*”. Asimismo, entre las causas de resolución de los contratos previstos por esta Ley figura en su artículo 111 g) el incumplimiento –por cualquiera de las partes contratantes– de las “*obligaciones contractuales esenciales*”. Por esta razón, si la Administración se aparta de lo convenido con los particulares y dota al planeamiento urbanístico un contenido distinto al pactado por causa de interés público, el particular no podrá compeler a la Administración al cumplimiento de lo pactado y deberá conformarse con pedir la resolución del contrato –con la devolución de las prestaciones que eventualmente se hubiesen adelantado– y la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios sufridos, que abarcará todos los conceptos demostrables por el particular (*daño emergente* y *lucro cesante*). El fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración por el incumplimiento de los acuerdos suscritos con los particulares no es otro que evitar el agravio que para el *principio de seguridad jurídica* y la *buena fe* supondría que ésta pudiese desligarse libremente de los compromisos contraídos. Esta es la razón por la que se acoge en el ámbito convencional el *principio de equilibrio económico de las prestaciones*, concebido por la teoría general del contrato, y en virtud del cual, “*cuando la Administración dicte disposiciones en materia de urbanismo, por las que queden alteradas las cláusulas de los convenios en que sea parte, deberá compensar al particular*”. Este será el régimen general de incumplimiento en defecto de normativa específica, aunque debe advertirse que algunas Comunidades Autónomas prevén en su legislación preceptos específicos tanto para el caso de incumplimiento achacable a la Administración como para el caso de que sea el particular el que incumpla los términos del convenio.

Los convenios interadministrativos¹⁸²⁹ tienen su razón de ser en aquellas materias sobre las que proyectan su competencia, directa o indirectamente, varias Administraciones públicas al mismo tiempo. En este sentido, recuerda LLISSET BORRELL¹⁸³⁰ que “*los convenios interadministrativos tienen, por tanto, sentido, cuando la competencia sobre un determinado asunto es, a la vez, de varias Administraciones públicas, es decir, es plural*”. Como señala este autor, la simplicidad organizativa de tiempos pretéritos

¹⁸²⁹ Sobre esta modalidad convencional *vid.*, con carácter general, y además de los trabajos citados a lo largo de este epígrafe, GONZÁLEZ CUETO, T., “El arbitraje como medio de solución de controversias cuando son parte las Administraciones públicas, convenios de colaboración y otras fórmulas”, en *La asistencia jurídica al Estado e Instituciones públicas: estudios en homenaje a José Antonio Piqueras Bautista*, PIZARRO MORENO, M. (Coord.) et al, Aranzadi, 1999, págs. 473 a 484; CALAFELL FERRÁ, V. J., “La jurisprudencia sobre los convenios entre Administraciones públicas”, en *Parlamento y Constitución*, nº 8, 2004, págs. 305 a 338; ALBERTÍ ROVIRA, E., “El régimen de los convenios de colaboración entre Administraciones: un problema pendiente”, en *Informe Comunidades Autónomas 1996*, VVAA, págs. 616 a 636; LLISSET BORRELL, F., “Los convenios interadministrativos de los Entes locales”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 67, 1990, págs. 389 a 400; PEÑARRUBIA IZA, J. M^a, “Los convenios interadministrativos en materia urbanística y de ordenación territorial”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 171, 1999, págs. 73 a 98; GUITIERREZ COLOMINA, V., “El elemento subjetivo de la contratación local: Entidades locales y contratistas: los convenios interadministrativos y el régimen jurídico de los contratos”, en *Estudios sobre la contratación de las Administraciones públicas*, CASTILLO BLANCO, F. A. (Coord.) et al, Comares, 1996, págs. 43 a 88; POZO VILCHES, J., “La nueva regulación de los convenios de colaboración interadministrativos”, en la *Revista española de derecho militar*, nº 87, 2006, págs. 163 a 176; o GARCÍA RUBIO, F., “Procedimiento de suscripción de convenios interadministrativos”, en *Actualidad administrativa*, nº 11, 2007, págs. 1379 a 1402.

¹⁸³⁰ LLISSET BORRELL, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Comentarios a la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, y su conexión con el Régimen Local*, LLISSET BORRELL, R., ROMERO HERNÁNDEZ, F. y LÓPEZ PELLICER, J. A., 2^a Ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000, pág. 61. Este autor diferencia varias clases de “competencia plural”: la *instrumental*, que recae sobre los medios y no sobre los fines y que se basa, más que en una competencia, en un “interés habilitante” (financiación de actuaciones ajenas, expropiación en beneficio de otros sujeto jurídico-público...etc); la *compartida*, que presupone una misma materia e intereses públicos concurrentes articulados a través de un mismo procedimiento (art. 62 LRRL) o de actos sucesivos articulados (planificación y ejecución, o subvención estatal y gestión local); la *concurrente*, que presupone una misma materia pero intereses públicos distintos articulados a través de procedimientos separados, independientes y acumulativos (autorizaciones estatales y licencias municipales para la misma actividad, convenios para la instalación de “ventanillas únicas”...etc); la *complementaria*, que a diferencia de la compartida puede ejercerse de forma simultánea y llenar los vacíos de la Administración prevalente (art. 28 LRRL), siendo una competencia “expansiva”, en función de los medios disponibles y caracterizada por la flexibilidad de contenido de su ejercicio; y la *paralela*, que se caracterizará por recaer sobre un mismo ámbito materia pero en territorios diferentes (por ejemplo, sobre términos municipales colindantes). Esta última modalidad de competencia *plural* presupone la existencia de varios sujetos jurídicos de igual naturaleza, que ejercen tal competencia –en principio– con separación, pero en la que la naturaleza de las cosas (proximidad territorial, economía, eficacia), y no la ley, impondrán una actuación conjunta o en común, que incluirá el intercambio de derechos y obligaciones y la transferencia, en definitiva, de facultades de ejercicio sobre competencias ajenas, normalmente instrumentalizada a través de fórmulas de *supramunicipalidad*, *transmunicipalidad* e *intermunicipalidad*. Otra clasificación de las competencias administrativas de gran importancia es la elaborada por SOSA WAGNER, que diferenciará entre competencias *propias*, *propias sometidas a instrucciones*, *transferidas* o *delegadas*, y *asignadas* o *encomendadas*. SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, 6^a Ed., Aranzadi, 2001, págs. 56 y ss.

permitió instituir, como garantía de los administrados, el *principio de indisponibilidad de las competencias legalmente atribuidas* – sobre el que se volverá *infra*–, interpretado históricamente de forma inflexible, pero que en la actualidad, debido a la complejidad de órganos y sujetos administrativos y de la interconexión material y competencial que existe entre muchos de ellos, impondrá la flexibilización de este principio a través de diversos mecanismos (delegaciones, transferencias, creación de órganos mixtos...etc), entre los que figurarán los convenios interadministrativos.

Por otra parte, y como se expondrá en los epígrafes siguientes, el convenio interadministrativo se configurará como uno de los instrumentos más útiles y populares para dar cumplimiento a varios de los principios constituciones de mayor relevancia práctica –respetando al mismo tiempo la *autonomía* de los Entes territoriales–: los de *cooperación, coordinación y distribución competencial entre Administraciones públicas territoriales*; constituyéndose como la *pieza fundamental* sobre la que se vertebrará la colaboración horizontal de los Entes intermedios, sirviendo en muchos casos como elemento de *diseño o delimitación* del marco jurídico de la cooperación interadministrativa¹⁸³¹. En este sentido, señala PARADA VÁZQUEZ que “[...] *con la enfática proclamación de la Constitución de 1978 del principio autonomía y la necesidad surgida de inmediato de compensar las tendencias centrífugas por medio del principio de cooperación se ha producido una situación favorable a la posibilidad de acuerdos entre los entes públicos, pero carente, de una regulación general, ni siquiera mínima, sobre sus efectos, formas y garantías de cumplimiento*”¹⁸³².

¹⁸³¹ Y es que “[...] *en la práctica, la cooperación horizontal se articula en dos etapas, consistiendo la primera de ellas en la adopción de un convenio en el cual, a su vez, se fija el marco jurídico en el que se desenvolverá la segunda fase cooperativa. [...] De esta forma, el convenio da seguridad jurídica a las instituciones o prácticas cooperativas interautonómicas que se desarrollan a partir de él.*”. NAVARRO MUNUERA, A. E., “Las relaciones interautonómicas de colaboración: mecanismos y posibilidades de articulación orgánica”, en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 120, septiembre-diciembre, 1989, págs. 410 y 411.

¹⁸³² PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I, Parte General*, 12ª Ed., Marcial Pons, 1998, págs. 280 y 281.

En definitiva, puede definirse el convenio interadministrativo como aquel “[...] *acuerdo en relación con una materia cuya competencia corresponde a los entes copartícipes, que se obligan a realizar una determinada actividad al objeto de conseguir una finalidad común a todos ellos*”¹⁸³³. Dos serán los requisitos esenciales que deberá cumplir cualquier acuerdo para poder ser considerado como un auténtico convenio de cooperación interadministrativo: *a) libre consentimiento de todos los partícipes en su creación; y b) competencia sobre la materia objeto del convenio*¹⁸³⁴.

b) La práctica convencional entre Administraciones públicas como instrumento para la coordinación, cooperación y distribución de competencias entre organizaciones públicas territoriales. Los convenios entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica como ejemplo de cooperación interadministrativa.

1. Los convenios interadministrativos como técnica de coordinación voluntaria entre Administraciones públicas.

Una vez examinadas las características esenciales de la coordinación interadministrativa en el capítulo dedicado a la planificación de los Municipios Turísticos –a cuyo estudio es preciso remitirse en este momento–, se llega fácilmente a la conclusión de que la técnica convencional no responde a tales características, ya que implica cierta posición de igualdad entre las partes contratantes, inexistente en la coordinación *strictu*

¹⁸³³ SALAS, J., “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial”, en *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II, MARTÍN RETORTILLO, S. (Dir.) et al, Editorial, 1973, pág. 616.

¹⁸³⁴ SALAS, J., “El tema de las competencias...*Op.cit*, pág. 619.

sensu, en la que la Administración *inferior* está bajo la dirección de su superior jerárquica. Sin embargo, tampoco sería totalmente correcto afirmar que la práctica convencional entre Administraciones públicas sea por completo ajena a la técnica coordinadora, ya que cuando dos partes se ponen de acuerdo para ejercer armónicamente sus respectivas competencias – competencias propias entre la que existe alguna conexión– se produce como resultado una “*coordinación voluntaria*”, coordinación que no hará referencia a la facultad de una Administración para dirigir coactivamente el ejercicio de las competencias de otras Administraciones para lograr la coherencia de actuaciones diversas, sino al *resultado* del correcto ejercicio de las competencias de varias Administraciones públicas¹⁸³⁵. La técnica de la coordinación se considera en este caso como un “*principio de funcionamiento*” de la Administración (*ad intra* y en sus relaciones con las demás), y no como título competencial (coordinación *strictu sensu*), al que parece hacer referencia el artículo 103 CE¹⁸³⁶. Ninguna de las Administraciones intervinientes en el acuerdo hará uso de su título competencial de coordinación imponiendo su parecer a las demás con el objetivo de racionalizar las múltiples actuaciones administrativas sobre un mismo ámbito material, por lo que, en realidad, en estos casos se trata de una auténtica *coordinación* a través de la *cooperación*¹⁸³⁷.

¹⁸³⁵ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit*, págs. 29 y 30. Para este autor tal modalidad convencional “[...] puede[...] hacer innecesaria una intervención genuinamente coordinadora de la entidad superior, y el resultado de actuaciones semejantes a la descrita podría poner de manifiesto el carácter de subsidiariedad que habría que conceder a las técnicas de coordinación con respecto a las de cooperación. Cuando sea posible garantizar suficientemente la coherencia de la actuación de las diversas Administraciones públicas a través de las técnicas de colaboración, habrá que excluir el ejercicio de competencias de coordinación atribuidas a la organización superior, que, con carácter general, actúan como límite de la plenitud competencial de las entidades que se trata de coordinar. Es cuestión, como se comprende fácilmente, de aplicar para la consecución de un fin determinado los medios que menos incisivamente interfieran en los ámbitos de decisión descentralizados de las diferentes Administraciones territoriales. [...]”.

¹⁸³⁶ Vid. CRUZ VILLALÓN, P., en *Comunidades Autónomas e instrumentos de coordinación interterritorial*, CANO BUESO, J. (Dir.) et al, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1990, págs. 124 y ss.

¹⁸³⁷ FAJARDO ESPÍNOLA, L., “La coordinación de las Administraciones Públicas”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 255-256, julio-diciembre, 1992, pág. 739 y 755.

2. Los convenios interadministrativos como técnica de cooperación entre Administraciones públicas. Los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica.

Fuera del ámbito del principio de coordinación *strictu sensu* al que se acaba de hacer referencia, la mayoría de convenios suscritos entre Administraciones públicas se sitúan en la órbita de la mera cooperación interadministrativa. Como señala RODRÍGUEZ DE SANTIAGO¹⁸³⁸, los convenios interadministrativos no serían más que una técnica específica del principio de colaboración, ya que cuando dos o más Administraciones públicas se comprometen a suministrarse recíprocamente información en una materia de interés común; o crean mediante convenio un órgano común con funciones consultivas y deliberantes que sirva de punto de encuentro para el intercambio de opiniones entre las Administraciones en él representadas; o bien cuando una Administración cede a otra una parte de su patrimonio o funcionarios cualificados para coadyuvar en la realización de sus funciones públicas...*etc*; no se hace otra cosa que concretar en obligaciones específicas voluntariamente asumidas por las Administraciones los deberes genéricos de información mutua, respeto y consideración de los intereses públicos privativos de otras Administraciones, auxilio financiero y asistencia técnica; deberes que forman parte –como se vio– del principio general de cooperación interadministrativa.

Tal función de cooperación es evidente en los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración turística autonómica para el desarrollo de su régimen jurídico. Como se ha visto ya al analizar la normativa autonómica sobre Municipios Turístico –y se volverá a evidenciar al analizar los convenios suscritos en esta materia–, se trata, en la práctica totalidad de casos, de una cooperación de tipo económico, en la que la Administración autonómica se compromete a allegar

¹⁸³⁸ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit.*, pág. 26.

recursos financieros adicionales a cambio del cumplimiento de una serie de compromisos por parte del Municipio Turístico encaminados, directa o indirectamente, a mejorar la calidad de la experiencia turística y, por ende, de la oferta global del municipio.

3. Los convenios interadministrativos y el reparto de competencias entre las Administraciones territoriales. El principio de indisponibilidad de las competencias constitucionalmente atribuidas.

Aunque la técnica convencional no puede afectar en ningún caso al reparto constitucional de competencias (art. 8.1 LRJAPAC), en la práctica existen convenios en los que –al menos aparentemente– se vulnera claramente el reparto constitucional de competencias entre las Administraciones participantes. Tales acuerdos serán de todo punto inadmisibles, ya que el reparto de competencias contenido en el texto constitucional y demás normas del *bloque de la constitucional* no constituye derecho dispositivo, por lo que no puede ser alterado de ninguna forma mediante el simple acuerdo de voluntades de sus titulares¹⁸³⁹. En cualquier caso, no puede confundirse la *titularidad* de las competencias con el *ejercicio* de las mismas por parte de sus titulares: la titularidad es de todo punto indisponible vía convencional, mientras que su mero ejercicio puede ser –y será– concertado por las Administraciones interesadas. Este principio constitucional, fundamental en materia de convenios interadministrativos, será analizado detenidamente *infra*, al estudiar una de las modalidades convencionales más problemáticas: los *convenios interadministrativos sobre competencias*.

¹⁸³⁹ Vid., entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1983, de 29 de julio, Fj 1º

C. Marco jurídico general de los convenios entre Administraciones públicas.

A nivel constitucional los únicos convenios interadministrativos previstos expresamente están referidos al ámbito autonómico¹⁸⁴⁰. En tal sentido, dispone el artículo 145.2 CE que “*Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales*”¹⁸⁴¹. A pesar de su deficiente redacción¹⁸⁴², este

¹⁸⁴⁰ Para integrar el vacío constitucional en materia de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como la falta de uniformidad en el tratamiento normativo de este fenómeno, la *Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica* crearía unos “principios rectores” del fenómeno contractual a través de sus Acuerdos de 13 de septiembre de 1984 y 18 de junio de 1985, sustituidos posteriormente por un Acuerdo del Consejo de Ministros sobre *Convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas*, de 2 de marzo de 1990. En este último se introduciría como regla general la necesidad de obtener la autorización previa de la *Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica* para la celebración de dichos acuerdos –además de otras reglas sobre publicidad o contenido–. Sobre estos y otros acuerdos *vid.* PÉREZ CALVO, A., “Actuaciones en cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 235-236, 1987, págs. 486 y ss. Estas exigencias serían recogidas posteriormente por los artículos 6 a 8 de la vigente LRJAPAC que, como se ha señalado en el epígrafe anterior, es la norma que servirá de base a las demás regulaciones de los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Para ALBERTÍ ROVIRA tal silencio constitucional “[...] *no puede interpretarse como una prohibición de los mismos, sino más bien como la no incorporación al citado texto de una cuestión que se considera obvia.*” ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 14, mayo-agosto, 1985, pág. 173.

¹⁸⁴¹ En relación a este precepto y, en concreto, los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas, *vid.*, además de las obras citadas en este epígrafe, MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I, Civitas, 1982, págs. 218 y ss; PÉREZ MORENO, A, en *Comunidades Autónomas: Solidaridad, Estatutos, organización, convenios*, PÉREZ MORENO, A, ESCRIBANO COLLADO, P., RIVERO YSERN, J. L., LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., MORILO-VELARDE PÉREZ, J. I. y LÓPEZ MENUDO, F., Instituto García Oviedo, págs. 63 a 79 y 191 y ss; ESCUÍN PALOP, V. M^a, “Algunos problemas jurídicos de los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 35, octubre-diciembre, 1982, págs. 613 y ss.; RIVERO YSERN, J. L., RIVERO YSERN, J. L., “Tipología de convenios interregionales”, en *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, PÉREZ MORENO, A, ESCRIBANO COLLADO, P., RIVERO YSERN, J. L., LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., MORILO-VELARDE PÉREZ, J. I. y LÓPEZ MENUDO, F., Instituto García Oviedo, 1980; MARTÍN MATEO, R., “La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 36, 1983, págs. 5 y ss.; IBÁÑEZ BUIL, P., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, en la *Revista Española de Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 274-275, 1997, págs. 487 y ss; o RUIZ ROBLEDOS,

precepto encarna la facultad de cooperación interadministrativa a nivel autonómico, dando cumplimiento a los tres principios fundamentales del Estado de las Autonomías previstos en el artículo 2 CE: *unidad, autonomía y solidaridad*¹⁸⁴³. Este artículo *clave*¹⁸⁴⁴ constituirá por lo tanto la base jurídica necesaria para la cooperación administrativa a nivel autonómico en su vertiente convencional, proporcionando un respaldo constitucional expreso a la cooperación horizontal del que carecen otras Administraciones territoriales en sus relaciones verticales (como ocurre por ejemplo con el Estado en sus relaciones de cooperación con las Comunidades Autónomas)¹⁸⁴⁵, y –lo que es fundamental– regulando una forma “normal” de ejercicio de las propias competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas como *forma normal alternativa* al ejercicio aislado de las mismas¹⁸⁴⁶.

A nivel legal también existe cobertura jurídica para la cooperación interadministrativa a través de la fórmula convencional, ahora sí referida a otros Entes territoriales diferentes de las Comunidades Autónomas. Se trata de los arts. 6 a 8 LRJAPAC (*convenios de colaboración* entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y 57 LRBRL (*consorcios y convenios* entre la Administración estatal o autonómica y la local). En este último supuesto tendrán cabida los convenios de colaboración suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración turística autonómica correspondiente. Sobre este importante precepto se volverá detenidamente en los epígrafes siguientes.

A., “Sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre Comunidades Autónomas”, en *El Estado de las Autonomías*, MONREAL FERRER, A. L. (Coord.) et al, Tecnos, 1991, págs. 73 y ss.; entre otros.

¹⁸⁴² Vid. *ad exemplum* lo manifestado al respecto por TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el estado autonómico*, Comares, 1998, pág. 61; o ENTRENA CUESTA, R., “Comentario al artículo 145”, en *Comentarios a la Constitución*, GARRIDO FALLA (Dir.) et al, 2ª Ed., Civitas, 1985, pág. 2202.

¹⁸⁴³ TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación...Op.cit*, pág. 179.

¹⁸⁴⁴ FRAGA IRIBARNE, M., *Diario de Sesiones del Congreso*, nº 88, 14 de junio de 1978.

¹⁸⁴⁵ SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI (Artículos 143 a 158), ALZAGA VILLAAMIL, O (Dir) et al, Edersa, 1999, pág. 92.

¹⁸⁴⁶ SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1984, pág. 384. Forma convencional que en ningún caso supondrá la exclusión de otras vías de cooperación interadministrativa a nivel autonómico: declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos sin contenido vinculante, exposición de directrices o líneas de actuación...etc (vid. la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril, Fj 3º).

El artículo 6.1 LRJAPAC remite a la autonomía de la voluntad de las Administraciones públicas para la celebración de acuerdos entre ellas, al establecer que “*La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias*”¹⁸⁴⁷. Sin embargo, tal autonomía no es total en lo que se refiere al contenido de los convenios de colaboración, ya que el artículo 6.2 LRJAPAC fija ciertas determinaciones mínimas que los instrumentos de formalización del convenio deberán especificar en todo caso (competencia, financiación, actuaciones previstas, necesidad o no de establecer una organización para su gestión, plazo de vigencia y causas de extinción). Además, el artículo 6.3 LRJAPAC prevé la posibilidad de que las partes pacten un *órgano de carácter mixto* que se ocupará de la vigilancia y el control de los compromisos adquiridos en el convenio, y que tendrá asimismo capacidad para resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que se planteen en relación a estos instrumentos. Sobre esta clase de órganos y los acuerdos mediante los cuáles éstos se crean se volverá *infra*.

La LRJAPAC también prevé la creación de órganos mixtos para la gestión de los convenios interadministrativos (art. 6.5), que podrán en todo caso adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica, o bien de sociedad mercantil. Los Estatutos del consorcio determinarán sus fines, así como las particularidades de su régimen *orgánico, funcional y financiero*; y sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción fijada de

¹⁸⁴⁷ En relación a este primer inciso del artículo 6 LRJAPAC, advierte los profesores GARRIDO FALLA y FERNÁNDEZ PASTRANA que “*Lo primero que se observa en las modificaciones introducidas en el artículo 6 de la Ley 30/1992 es una cierta «rebaja jerárquica» en cuanto a los órganos que pactan los convenios de colaboración. Si antes era el Gobierno de la Nación con los de las Comunidades Autónomas, ahora se habla de «la Administración general y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma...con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias» (art. 8.1 de la Ley 4/1999). [...]»*. GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M^º, *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas. Un estudio de las Leyes 30/1992 y 4/1999*, 3^ª Ed., Civitas, 2000, pág. 87.

antemano en los Estatutos. Además, para la gestión de los servicios encomendados al consorcio se podrá utilizar cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones públicas consorciadas.

Entre las novedades introducidas por la Ley 4/1999 –de reforma de la Ley 30/1992, *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común*– en materia de relaciones interadministrativas destacan los denominados “*Protocolos Generales*” (art. 6.4), que será la denominación que la LRJAPAC propone para los convenios de colaboración que se limiten a establecer *pautas de orientación política* sobre la actuación de cada Administración pública en una determinada cuestión de interés común, o bien a fijar el *marco general* y la metodología para el desarrollo de la colaboración interadministrativa en un *área de interrelación competencial* o en un asunto de interés mutuo para los sujetos jurídico-públicos suscribientes del convenio. Por su parte, el nuevo artículo 7 LRJAPAC regula los “*Planes y Programas conjuntos*”, que podrán acordar con carácter vinculante la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas para el logro de objetivos comunes en materias en las que ostenten competencias concurrentes, y cuya iniciativa, aprobación, seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica corresponderá, dentro del respectivo ámbito sectorial, a las Conferencias Sectoriales¹⁸⁴⁸. Finalmente, el artículo 10.1

¹⁸⁴⁸ Además, dispone el art. 7.4 LRJAPAC que “*El acuerdo aprobatorio de un plan o programa conjunto, que tendrá eficacia vinculante para la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban, puede ser completado mediante convenios de colaboración con cada una de ellas que concreten aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral*”. El artículo 7 LRJAPAC se materializó en el ámbito turístico, como se ha visto ya, a través del *Plan Integral de Calidad del Turismo Español* (PCTE), y concretamente su apartado 7.4 a través de los *Planes de Dinamización y Excelencia Turística* previstos en aquél. Sobre la relación de este instrumento de planificación y la Ley 30/1992 RJAPAC opina BOUAZZA ARIÑO que “[...] *la aplicación del artículo 7 [...] en materia de turismo, se ha realizado a través de un Plan que se despliega en planes estratégicos destinados a la realización de actividades puntuales en municipios y comarcas. No nos encontramos, por lo tanto, ante un instrumento que coordine, que armonice las competencias concurrentes del Estado y la Comunidad autónoma en relación con el turismo, sino que se trata, por el contrario, de un instrumento de promoción, financiero, destinado a la mejora de determinadas zonas turísticas sin que cumpla función alguna de re-equilibrio territorial ni contribuya a ella. Tampoco se ha establecido vinculación alguna entre estos planes y la ordenación territorial de los recursos turísticos que pueden desarrollar las Comunidades autónomas. De hecho, escasas son las regiones que establecen una vinculación con instrumentos de planificación estatales. Estamos, en fin, ante una fuente más de proliferación de planes*

LRJAPAC dispone que cuando, en virtud de una obligación derivada del Tratado de la Unión Europea o de los actos de sus instituciones, deban comunicarse a éstas disposiciones o acuerdos de las Administraciones públicas españolas, éstas deberán remitirse al órgano de la Administración General del Estado competente para realizar la comunicación a las instituciones europeas.

Los efectos de los convenios interadministrativos están regulados con carácter general –y de forma conjunta con los efectos de las *Conferencias Sectoriales*– en el artículo 8 LRJAPAC, siendo los siguientes:

a) No supondrán en ningún caso la renuncia a las competencias propias de las Administraciones públicas intervinientes;

b) Obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se dispusiese otra cosa;

c) Deberán ser comunicados al Senado y publicados en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva;

d) El conocimiento y competencia de las cuestiones litigiosas que surjan en torno a su interpretación y cumplimiento están atribuidos –sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6.3 de esta norma– a la Jurisdicción Contencioso-administrativa y, en su caso, a la competencia del Tribunal Constitucional¹⁸⁴⁹.

sin vinculación con la ordenación del territorio.”. BOUAZZA ARIÑO, O., *Ordenación del territorio y turismo... Op.cit.*, págs. 154 y 155.

¹⁸⁴⁹ Esta mención a la jurisdicción constitucional deberá interpretarse en el marco de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (*Título IV*), que regula los conflictos de atribuciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de las Comunidades Autónomas entre sí. Por esta razón, puede entenderse que la remisión al Tribunal Constitución se limitará al conocimiento de las controversias que surjan en torno a los convenios de colaboración suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre Comunidades Autónomas.

D. Tipos de convenios interadministrativos. Especial referencia a aquellas modalidades convencionales relacionadas directa o indirectamente con la materia turística y, en especial, con los Municipios Turísticos.

a) Una clasificación de los convenios interadministrativos: en función de los sujetos que los celebren y de su objeto y límites.

Para la elaboración de este epígrafe se ha atendido, fundamentalmente –introduciendo algunas variaciones y añadidos– a la clasificación de los convenios interadministrativos elaborada por RODRÍGUEZ DE SANTIAGO¹⁸⁵⁰, que la articula en base a dos grandes bloques: según los sujetos que los celebren y según su objeto y límites.

Según los sujetos que lo celebran existen convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entre Comunidades Autónomas entre sí, entre el Estado o las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, entre las Corporaciones locales entre sí, los convenios celebrados por los Organismos Autónomos de las Entidades territoriales y la denominada Administración corporativa, los celebrados entre una Administración territorial y sus entes instrumentales, los convenios *mixtos* orgánicos-subjetivos, y los convenios interadministrativos en los que una de las partes es una persona jurídico privada.

¹⁸⁵⁰ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit*, págs. 105 y ss. Entre las clasificaciones construidas por la doctrina con anterioridad a la de este autor puede citarse la propuesta por el profesor LLISSET BORRELL, que ordena los convenios interadministrativos atendiendo a un triple criterio en función de los sujetos participantes (convenios *verticales* y *horizontales*), su objeto (convenios de *disposición de competencias* y convenios de *condicionamiento de competencias*) y sus efectos (convenios *obligacionales* e *institucionales*). LLISSET BORRELL, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas...Op.cit*, págs. 66 a 69. Este fragmento reproduce un trabajo anterior de este mismo autor titulado “Los convenios interadministrativos de los Entes locales”, publicado en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 67, 1990, págs. 389 a 400. *Vid.* asimismo ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en el *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 2, 1990, pág. 78 y ss.

Conforme a su objeto y límites o, lo que es lo mismo, en virtud de su concreto régimen jurídico, los convenios interadministrativos se dividen en cuatro grandes grupos: *convenios de colaboración en sentido estricto*, *convenios de competencias*, *convenios normativos* y *convenios para la creación de órganos u organizaciones mixtas*. El primer grupo de ellos, los convenios de colaboración en sentido estricto, se caracteriza porque las Administraciones públicas van a efectuar manifestaciones concretas y características del *principio de colaboración* entre Administraciones públicas –intercambio de información, ayuda técnica y financiera, respeto a las competencias propias de otras Administraciones públicas y ejercicio ponderado de las propias teniendo en cuenta los intereses públicos y el ámbito de actuación de las demás Administraciones–. La razón por la cual estos convenios se califican como de colaboración “en sentido estricto” estaría en que, en principio, cualquier acuerdo de voluntades entre Administraciones públicas podría considerarse como de colaboración¹⁸⁵¹, pero únicamente los que poseen alguna de las manifestaciones concretas del principio de colaboración podrán ser considerados convenios de colaboración *en sentido estricto*. Además, y como exige el principio de cooperación, las competencias de las diferentes Administraciones públicas implicadas en el acuerdo no sufrirán alteración alguna¹⁸⁵².

Dentro de esta categoría general se diferenciará entre “*convenios de cooperación al ejercicio de tareas ajenas*” y los “*convenios para el ejercicio coordinado por cada una de las partes de sus propias competencias*”. Mientras que en los primeros una Administración pública se compromete a proporcionar auxilio –financiero, material o personal– a otra u otras para el ejercicio de las competencias propias de esta última o ambas se comprometen a prestarse ayuda recíprocamente –compromiso de información mutua–; en los segundos una de las

¹⁸⁵¹ *Vid. ed exemplum* el artículo 6 LRJAPAC, que habla de “convenios de colaboración” pero sin especificar su contenido o finalidad, que en principio podría ser cualquiera (sin necesidad de tener que optar obligatoriamente por alguna de las manifestaciones características de este principio constitucional).

¹⁸⁵² Como señala la propia LRJAPAC (art. 8.1) y la jurisprudencia constitucional (*vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, *Fj 20*). Se diferenciarán esencialmente por ello de los denominados “convenios sobre competencias”, que serán analizados *infra*.

Administraciones participantes se compromete a ejercer sus propias competencias en un determinado sentido que será acorde con el compromiso de la contraparte en el ejercicio de las suyas, coordinando de este modo el ejercicio de sus respectivas competencias. Otros convenios que caen en la órbita de los convenios de colaboración “en sentido estricto” serán los *convenios para el traspaso de servicios entre Administraciones públicas* y los *convenios urbanísticos entre Administraciones públicas*.

La finalidad del segundo grupo, integrado por los denominados *convenios de competencias*, es incidir, de forma más o menos intensa, en el sistema de distribución de competencias entre Administraciones públicas. En los convenios sobre competencias las partes intentarán delimitar sus respectivas atribuciones en una determinada materia bien mediante acuerdos interpretativos de las facultades que le corresponden a cada uno de ellos, bien mediante –pretendidas– transferencias, delegaciones o encomiendas de funciones públicas entre las partes suscribientes. A diferencia de los convenios de colaboración *en sentido estricto*, los convenios interadministrativos sobre competencias sí que supondrán auténticas modificaciones del reparto de competencias entre Administraciones públicas. Dentro de este grupo figuran los convenios cuyo objeto consiste en la delimitación de las respectivas competencias de las partes suscribientes, los convenios en los que se acuerda una pretendida transferencia competencial entre las Administraciones suscribientes, los convenios para la delegación de competencias, los convenios cuyo objeto es la encomienda de gestión a otras Administraciones públicas y los convenios en materia de gestión tributaria.

Se ha dicho que a través de esta modalidad convencional las Administraciones públicas pretenden realizar –aunque no sea cierto– auténticas *transferencias, delegaciones o encomiendas de gestión* en determinadas materias de su respectiva competencia. Sin embargo, el Ordenamiento Jurídico español no deja espacio para la técnica convencional en materia de transferencia de

competencias entre sujetos jurídico-públicos. En el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los únicos mecanismos para *transferir* competencias de aquél a éstas serán los Estatutos de Autonomía (art. 147.2 *d*) CE), las Leyes Orgánicas de Transferencia del artículo 150.2 CE y el supuesto excepcional de las *Leyes Marco* del artículo 150.1 CE¹⁸⁵³. En cuanto a la transferencia de competencias a favor de las Corporaciones locales, ésta únicamente podrá tener lugar mediante normas de rango legal del Estado o de las Comunidades Autónomas (arts. 2, 7.1 y 25.3 LRBRL)¹⁸⁵⁴.

También la *delegación de competencias*¹⁸⁵⁵ del Estado a las Comunidades Autónomas está reservada a las Leyes Orgánicas de

¹⁸⁵³ En relación al mecanismo encarnado por las “*leyes marco*”, que no deben ser confundidas con las *bases* a las que hace referencia el artículo 149.1.11ª y 13ª CE (Cfr. con la Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero), y las “*Leyes Orgánicas de transferencia y delegación*” de competencias estatales a las Comunidades Autónomas (arts. 150.1 y 2 CE), considera OSORIO que los Estatutos de Autonomía, a pesar de ser auténticas leyes orgánicas, no son instrumentos útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y forma de adopción, para realizar las transferencias y delegaciones competenciales permitidas por el artículo 150.2 CE, ya que se aprueban mediante un complejo procedimiento que difiere del previsto para las leyes orgánicas comunes, por lo que “[...] utilizar el Estatuto como instrumento de transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una manera no deseada por el constituyente y que chocaría con la mayor flexibilidad que los instrumentos del artículo 150.2 poseen”. Por otra parte, este precepto constitucional hace referencia a dos mecanismos que articulan la voluntad unilateral del Estado, por lo que serán susceptibles de renuncia por parte de sus destinatarios y de mecanismos para su control. Por el contrario, los Estatutos de Autonomía implican la voluntad concurrente tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma interesada y conllevan la imposibilidad de derogación estatal a posteriori de las competencias transferidas o delegadas, y de establecer mecanismos de control sobre éstas. Por tal razón, mientras que “[...] los Estatutos son el paradigma de los instrumentos jurídicos de autoorganización, la transferencia y delegación de este artículo 150.2 caen en el ámbito de la heterorganización (56/90, de 29 de marzo)”. En resumen, los Estatutos de Autonomía aprobados en virtud de los artículos 143 y 146 CE –todas menos Cataluña, Andalucía, País Vasco y Galicia– podrán optar por el listado de competencias previsto en el artículo 148.1 CE, competencias que únicamente podrán ser ampliadas mediante la reforma estatutaria o bien a través de alguna de las normas previstas en el 150.2 CE. OSORIO, L., “Comentario al artículo 150 CE”, en *Comentario a la Constitución...Op.cit.*, págs. 846 a 849. Vid. también VILLAR PALASÍ, J. L. y SUÑE LLINÁS, E., “Artículo 150: Leyes Marco, Leyes Orgánicas de Transferencia o Delegación y Leyes de Armonización”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI (Artículos 143 a 158), ALZAGA VILLAAMIL, O (*Dir*) et al, Edersa, 1999, págs. 321 a 355, y la bibliografía citada por éste.

¹⁸⁵⁴ En relación a este asunto recuerda ALONSO MÁS como “[...] la atribución de las competencias propias de los municipios se verifica en el Ordenamiento español a través de un sistema complejo. Sistema complejo que básicamente obedece al reparto de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas tanto en la materia de régimen local como en los distintos sectores materiales. De este modo [...] son las distintas leyes sectoriales del Estado y de las Comunidades Autónomas las que concretan cuáles son las competencias de las entidades locales, según el reparto constitucional y estatutario de competencias. [...]”. ALONSO MÁS, Mª. J., “Comentario a los artículos 25, 25, 27 y 28. Competencias”, en *Comentarios a la Ley Básica...Op.cit.*, pág. 420.

¹⁸⁵⁵ La técnica de la *delegación de competencias* consiste en la transferencia del ejercicio de ciertas competencias atribuidas a la Administración delegante. La titularidad de la competencia sigue estando atribuida a la Administración delegante, por lo que esta técnica afectaría únicamente a su mero ejercicio. Esta es la razón por la que la responsabilidad por los actos emanados en virtud de la competencia

delegación (art. 150.2 CE). Pero en lo que respecta a la delegación de competencias a favor de las Corporaciones locales, los artículos 66 a 68 del TRRL prevén el “*acuerdo*”¹⁸⁵⁶ como forma de delegación competencial desde el Estado y las Comunidades Autónomas –u “*otras Entidades locales*” – a las Corporaciones locales¹⁸⁵⁷. Así lo señala LLISSET BORRELL¹⁸⁵⁸, advirtiendo que tales delegaciones intersubjetivas tendrán la particularidad de no ser revocables mientras esté vigente el convenio. Para el profesor GALLEGO ANABITARTE¹⁸⁵⁹, la verdadera delegación de competencias solamente puede tener lugar a través de una norma (que adopta la forma externa de *acuerdo* del órgano delegante), aunque para que aquélla produzca efectos resulta imprescindible la aceptación por parte de la Administración receptora (art. 67.3 TRRL *in fine*). Para instrumentar tal aceptación se recurre a la técnica del convenio interadministrativo, que será un mecanismo idóneo para plasmar el acuerdo de voluntades entre la Administración delegante y la delegada, pero no será el convenio sino la norma jurídica la que genere la delegación de competencias de una Administración pública en otra.

Por último, el artículo 15.4 LRJAPAC¹⁸⁶⁰ recurre a la técnica del convenio interadministrativo como medio para la realización

delegada continúa correspondiendo a la Entidad delegante, y no a la Administración receptora, lo que determinará, entre otros aspectos, el Tribunal competente para enjuiciar los posibles conflictos vinculados a su ejercicio.

¹⁸⁵⁶ A modo de ejemplo, el art. 67.3 TRRL señala que “*La delegación podrá acordarse a favor de una o varias Entidades Locales vinculadas entre sí, siempre que éstas cuenten con los medios técnicos y de gestión convenientes, y que les sean cedidos los necesarios medios financieros. La aceptación expresa de las Entidades delegadas será indispensable para que la delegación se produzca válidamente, salvo en lo dispuesto en el artículo 27.3 de la Ley 7/1985 de 2 de abril [LRBRL].*”.

¹⁸⁵⁷ No ocurre así en los artículos 27.3 LRBRL (al cual se remite el artículo 37 de esta misma norma), que prevé la delegación “*obligatoria*” de competencias hecha por ley desde el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales a los Municipios; o en el artículo 5 de la LOAPA, que prevé asimismo que la delegación de competencias de la Comunidad Autónoma a favor de las Provincia se haga siempre a través de una ley.

¹⁸⁵⁸ LLISSET BORRELL, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas... Op.cit*, pág. 60.

¹⁸⁵⁹ GALLEGO ANABITARTE, A. y DE MARCOS FERNÁNDEZ, A., *Derecho Administrativo I, Materiales*, 6ª Ed., Marcial Pons, 1996, págs. 167 y ss.

¹⁸⁶⁰ Por su parte, el artículo 70 TRRL señala que “*Mediante el correspondiente acuerdo, las Entidades locales podrán también asumir, o, en su caso, colaborar en la realización de obras o en la gestión de servicios del Estado, incluidos los de la Seguridad Social, a través de cualquiera de las formas de gestión previstas por las leyes, y, en todo caso, mediante consorcio o convenio.*”.

de *encomiendas de gestión*¹⁸⁶¹ entre órganos y Entidades de diferentes Administraciones públicas, lo cual es comprensible dado que con esta técnica no se altera el reparto de competencias entre Administraciones públicas, por lo que junto con la encomienda de gestión realizada mediante acto administrativo unilateral –necesitada de aceptación por parte de la Administración encomendada–, también será posible una encomienda de gestión a través del mero acuerdo de voluntades entre sujetos jurídico-públicos¹⁸⁶².

El tercer grupo es el integrado, como se ha apuntado *supra*, por los llamados *convenios normativos*. En esta modalidad convencional (también denominados “*convenios ordinamentales*” o “*convenios-reglamento*”¹⁸⁶³) las partes pactan el texto de una determinada norma y se comprometen a adoptarla en sus respectivos ordenamientos jurídicos¹⁸⁶⁴. Esta necesidad de dictar una norma jurídica puede establecerse bien de forma expresa en el texto del convenio, o bien deducirse del propio contenido de los acuerdos asumidos por las partes intervinientes en los mismos. El

¹⁸⁶¹ La técnica de la *encomienda de gestión* sólo afecta a la realización de actividades técnicas o materiales vinculadas al ejercicio de determinada competencia, sin afectar, por lo tanto, al ámbito de la adopción de decisiones. Por esta razón ni se produce el cambio de titularidad de la competencia “encomendada” ni afecta a su ejercicio a nivel de decisiones a adoptar, que quedará siempre en manos de la Administración que efectúa la encomienda, correspondiéndole asimismo el dictar los actos jurídicos que proporcionen soporte a la actividad material o ejecutiva objeto de ésta. COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo... Op.cit.*, pág. 176.

¹⁸⁶² Advierte ALONSO MÁS que la encomienda de gestión únicamente formará parte de las técnicas de cooperación interadministrativa cuando se desarrolle con carácter voluntario, nunca cuando venga impuesta por un órgano superior. ALONSO MÁS, M^a. J., “Las relaciones interadministrativas... *Op.cit.*”, pág. 1147.

¹⁸⁶³ LLISSET BORRELL, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas... Op.cit.*, pág. 76.

¹⁸⁶⁴ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre... *Op.cit.*”, pág. 83. Ejemplos de esta clase de convenios serían los suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y las Comunidades Autónomas de Andalucía, País Vasco y Valencia (BOE de 13 de marzo de 1990); el suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Comunidad Autónoma de Baleares para la rehabilitación de viviendas afectadas de aluminosis (BOE de 10 de octubre de 1992, cláusula 5^a), el suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Comunidad Autónoma andaluza para la atención de aquellos emigrantes que deseen retornar a España y carezcan de recursos económicos para ello (BOE de 20 de enero de 1997), o el celebrado entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Generalidad de Cataluña en relación al “Programa de Escuelas Viajeras” (BOE de 28 de marzo de 1990). Tanto este como el anterior convenio exigirán la aprobación de una norma jurídica no de forma expresa, sino por exigirlo así el ordenamiento jurídico vigente en el momento de celebrarlos. *Vid.* las cláusulas 3 a 8 y 2 de estos convenios, respectivamente. Aunque en todos estos convenios no se pacte el texto concreto de la norma jurídica a aprobar por las partes, sino únicamente el compromiso (expreso o implícito) de elaborar una norma jurídica que posibilite el contenido de lo pactado por las partes en el convenio. Aparte de los convenios para la creación de órganos u organizaciones mixtas (que serán objeto de estudio en el próximo epígrafe), no existe en el Ordenamiento Jurídico español convenios que respondan exactamente a la definición ofrecida de convenios *normativos*, salvo error u omisión por mi parte.

fundamento de este compromiso de dictar una norma jurídica está en que ningún acuerdo entre sujetos jurídico-públicos tiene capacidad por sí mismo para generar normas jurídicas. El contrato/convenio sólo tiene fuerza vinculante entre las partes firmantes, por lo que para incorporar tales compromisos al Ordenamiento Jurídico y proporcionarle carácter general será imprescindible un acto unilateral de cada una de las partes intervinientes en el acuerdo que apruebe el contenido que previamente haya sido determinado por el acuerdo de voluntades¹⁸⁶⁵, acto unilateral que deberá seguir el procedimiento fijado en el Ordenamiento Jurídico para la adopción del tipo de norma de que se trate (ley ordinaria, Orgánica, reglamento...etc)¹⁸⁶⁶. Estos convenios serán, por lo tanto, “*acuerdos prenormativos*”, carentes de fuerza para crear derecho objetivo frente a terceros, incluso después de su publicación¹⁸⁶⁷.

La solución al problema de los denominados convenios normativos debería pasar, quizás, por la revisión del sentido atribuido al propio término “normativo”. Para GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ¹⁸⁶⁸, los convenios sí pueden tener efectos normativos, “*en el sentido de crear una serie de reglas de actuación general que se imponen a las partes que los suscriben*”. El término “normativo” se emplearía aquí en un sentido más *amplio* que el de una fuente específica del Ordenamiento Jurídico, pero sin menospreciar en modo alguno su relevancia¹⁸⁶⁹.

¹⁸⁶⁵ MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas...* Op.cit, págs. 90 y ss.

¹⁸⁶⁶ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...* Op.cit, pág. 296.

¹⁸⁶⁷ MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos...* Op.cit, pág. 191.

¹⁸⁶⁸ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...* Op.cit, págs. 154 y ss.

¹⁸⁶⁹ En torno a los convenios *normativos*, una de las cuestiones más problemáticas de las planteadas por la doctrina es la modificación o derogación unilateral (esto es, por una de las partes del convenio sin el consentimiento de las demás) de la norma o normas que adoptaron en cumplimiento al contenido del convenio, mediante una nueva norma incompatible total o parcialmente con aquéllas. La postura de la doctrina científica no es unánime en este punto, ya que mientras autores como MENÉNDEZ REXACH niegan que una de las partes pueda alterar de forma unilateral las normas adoptadas en cumplimiento de lo pactado convencionalmente, ya que si éstas fueron creadas siguiendo un procedimiento específico, que incluía el acuerdo de las partes, la nueva norma derogatoria o modificadora de las primeras también deberá adoptarse siguiendo el mismo proceso (que deberá incluir inexcusablemente un nuevo consentimiento de las partes originarias); Otros, como RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, apuestan por la solución contraria en base a la regla general “*lex posterior derogat legi priori*”. Para el primero de estos autores, una norma sólo es nula cuando contraría el Ordenamiento Jurídico superior (por cuestiones materiales, procedimentales o competenciales), y el hecho de que la norma anterior fuese aprobada por un procedimiento especial que incluía el consentimiento de las partes es irrelevante desde el punto de vista de la validez jurídica de la ley posterior, precisamente porque no

En último lugar, los convenios para la creación de órganos u organizaciones *mixtas* son aquellos a través de los cuáles las Administraciones públicas pretenden, como su propio nombre indica, crear un órgano u organización en la que estén integrados representantes de todas las partes intervinientes en el acuerdo con la finalidad de realizar funciones que van desde las de carácter meramente consultivo o deliberante hasta la ejecución por organizaciones dotadas de personalidad jurídicas de aquellas competencias que les hayan sido atribuidas consensualmente. Esta

existe ningún precepto constitucional –ni estatutario, para la normativa autonómica– que exija la observancia de un procedimiento convencional para la modificación o derogación de una norma que haya sido adoptada en virtud de un acuerdo entre organizaciones jurídico-públicas. Tampoco será posible invocar el principio “*pacta sunt servanda*” ya que su contenido no forma parte como tal de ningún principio de rango constitucional. La vulneración de lo acordado en un convenio no afectará por lo tanto a la validez de la norma ulterior, sin perjuicio de las responsabilidades de otro tipo generadas por dicho incumplimiento, y que pueden estar previstas en el propio convenio en forma de cláusulas penales, inoponibilidad de la modificación normativa a las demás partes...*etc.* MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas...Op.cit*, pág. 112 y ss, y 135 y ss. *Vid.* lo que dice este autor sobre modificación unilateral de las normas generadas en virtud de un convenio normativo por “razones importantes”. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit*, págs. 297 a 301. Para este autor, los ejemplos elegidos por Menéndez Rexach en apoyo de su tesis son precisamente aquellos que sí cuentan con una norma constitucional que exige la modificación consensuada –y que falta con carácter general–, como la modificación de un Estatuto de Autonomía por las Cortes mediante Ley Orgánica sin respetar el procedimiento exigido en el art. 147.3 CE; la modificación, derogación o suspensión unilateral de un tratado internacional (art. 96.1 CE); o la modificación por Ley estatal de un Decreto de Traspaso de Servicios a las Comunidades Autónomas ignorando la reserva competencial a favor de las *Comisiones mixtas* prevista por el art. 147.2 d) CE y los correspondientes preceptos estatutarios. Fuera de esta clase de supuestos, en los que un determinado precepto de la Constitución o del bloque de la constitucionalidad establece una reserva a favor de un “procedimiento convencional” para modificar o derogar determinadas disposiciones, no existe apoyo constitucional alguno que permita negar la regla que establece que la ley –estatal o autonómica– posterior deroga a la ley anterior, aunque ésta tuviese su origen en el cumplimiento de un convenio interadministrativo. GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...Op.cit*, pág. 154. A contracorriente de la doctrina científica mayoritaria, el Tribunal Constitucional parece haber optado recientemente por la admisibilidad de los convenios normativos, en el sentido de considerar que su contenido puede incorporarse directamente al Ordenamiento Jurídico interno de las partes intervinientes en el mismo (a partir del acuerdo de voluntades, sin necesidad de la posterior aprobación de la norma por el procedimiento ordinario), convirtiendo a los convenios normativos en una fuente más del Derecho. Así, en su Auto 192/2001, de 3 de julio, el Tribunal Constitucional señala expresamente que “*El convenio interadministrativo de colaboración que ahora nos ocupa, libremente concertado y manifestación, de una voluntad compartida, producto del reconocimiento consentido de las respectivas capacidades jurídicas de los entes públicos intervinientes [...] [es] un acuerdo cuyos contenidos normativos no se imponen jurídicamente a la Generalidad de Cataluña, perturbando el ejercicio pacífico de sus competencias. Antes bien, los derechos y obligaciones emanados del Convenio gozan de fuerza jurídica vinculante en la medida en que son expresión de un compromiso asumido por la propia Comunidad Autónoma, cuyo consentimiento al Convenio comporta la incorporación del mismo al ordenamiento jurídico autonómico. [...] (Fj. 3º).* Esta misma idea se repite de forma mucho más escueta en el mismo Auto, al advertir de “[...] *la imposibilidad de impugnar directamente un convenio por quién libremente lo ha consentido, perfeccionando un compromiso que se integra normativamente como parte de su propio ordenamiento jurídico [...] (Fj. 2º).*”

modalidad convencional será analizada detenidamente en el epígrafe inmediatamente siguiente.

b) Modalidades convencionales con incidencia en la actividad turística y, especialmente, en materia de Municipios Turísticos.

1. Los convenios entre Comunidades Autónomas. Su extraordinario potencial en materia turística.

En este caso, y a diferencia de lo que ocurría en el epígrafe anterior, se está ante un caso de cooperación *horizontal*, es decir, entre sujetos jurídico-públicos situados en un mismo nivel de la organización territorial del Estado. La cooperación horizontal es anterior históricamente a la *vertical*, y la razón estaría en que, como señala ALBERTÍ ROVIRA¹⁸⁷⁰, “[...] *la necesidad de resolver problemas comunes mediante mecanismos de colaboración se presenta antes y con mayor fuerza entre quienes poseen un ámbito semejante de intereses y de competencias y ocupan una posición parecida, cuando no idéntica, en el conjunto estatal, encontrándose con problemas parecidos y sufriendo una progresiva debilitación frente al cada vez más sólido y poderoso centro.*”. También, a diferencia de lo que ocurre con los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los convenios entre estas últimas están previstos expresamente en la Carta Magna, aunque su regulación no sea del todo satisfactoria en opinión de la doctrina mayoritaria. En cualquier caso, los principios constitucionales a los que deberán atenerse las Comunidades Autónomas en la conclusión de

¹⁸⁷⁰ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, en *Documentación Administrativa*, nº 240, octubre-diciembre, 1994, pág. 108. En relación al origen de la cooperación horizontal y el análisis de experiencias comparadas vid, entre otros, el trabajo de este mismo autor *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, 1986; MONTORO CHINER, M^a J., *Convenios de cooperación entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana*, Tecnos, 1987; o GARCÍA MORALES, M^a J., “La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico”, en la *Revista de Estudios Autonómicos*, nº 1, enero-junio, 2002, págs. 103 y ss.

convenios de colaboración serán el *principio de igualdad* entre éstas, el *principio de separación en el ejercicio de las propias competencias*, el *principio de separación o delimitación territorial entre Comunidades Autónomas*, el *principio de solidaridad interautonómica* y, como no, el *principio de cooperación entre Administraciones públicas*¹⁸⁷¹.

Como se advirtió *supra*, el artículo 145 CE permite la celebración de acuerdos entre Comunidades Autónomas. Se trata, sin embargo, de una regulación meramente *instrumental*, ya que únicamente establece la posibilidad –en ningún caso excluyente¹⁸⁷²– de que las Comunidades Autónomas celebren entre sí convenios de colaboración, pero sin establecer absolutamente nada en relación al contenido sustantivo de tales instrumentos¹⁸⁷³. Este precepto instituye dos requisitos esenciales para que tales acuerdos resulten aceptables desde el punto de vista constitucional: *a)* que tales acuerdos no supongan en ningún caso una *federación* de Comunidades Autónomas¹⁸⁷⁴; y *b)* la *comunicación* a las Cortes Generales de los convenios celebrados para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, y la *autorización* previa de las Cortes Generales en el caso de “acuerdos de cooperación” entre Comunidades Autónomas¹⁸⁷⁵.

¹⁸⁷¹ NAVARRO MUNUERA, A. E., “Las relaciones interautonómicas...*Op.cit.*, págs. 402 y ss. Vid. asimismo FERNÁNDEZ FARRERES, G., “El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica”, en la *Revista Vasca de Administración Pública* (RVAP), nº 6, 1983, págs. 204 y ss.

¹⁸⁷² Vid. la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril (FJ 3º), que admite la posibilidad de que las Comunidades Autónomas utilicen otros instrumentos de cooperación en sus relaciones recíprocas, como las “[...] *declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos, sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación*”.

¹⁸⁷³ En este sentido, son de importancia los *Acuerdos Autonómicos* de 28 de febrero de 1992, que previeron sin ánimo de exhaustividad algunos instrumentos y técnicas que luego se incorporarían a la LRJAPAC.

¹⁸⁷⁴ Sobre el sentido del artículo 145.1 CE (“*En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas*”) vid., entre otros, SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación...Op.cit.*, págs. 381 y ss; RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J., “Artículo 45. Convenios entre Comunidades Autónomas”, en *Comentarios a las Leyes Políticas. La Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.) et al, Vol. XI, Edersa, 1996, págs. 67 y ss; TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación...Op.cit.*, págs. 70 y ss; o MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1982, págs. 35 y ss.

¹⁸⁷⁵ El control de los convenios suscritos entre Comunidades Autónomas por parte de las Cortes Generales sufriría una fuerte evolución a lo largo de todo el trámite de aprobación de este precepto constitucional. Así, en el *Anteproyecto de la Constitución* (*Boletín Oficial de las Cortes* (BOC) de 5 de enero de 1978) se exigía que cualquier acuerdo de cooperación entre Comunidades Autónomas necesitase la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Posteriormente este requisito sería

Por otro lado, este mismo precepto constitucional se remitirá a los Estatutos de Autonomía para que éstos determinen en que supuestos y sujetos a que requisitos y términos las Comunidades Autónomas estarán habilitadas para celebrar convenios entre sí, y que carácter y efectos tendrá la mencionada comunicación a las Cortes Generales teniendo en cuenta que, como advierte el propio Tribunal Constitucional¹⁸⁷⁶, éste no es “[...] *precepto que habilite a las Comunidades Autónomas para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación.*”¹⁸⁷⁷.

La problemática distinción entre los “*convenios para la gestión y prestación de servicios propios*” y los “*acuerdos de cooperación*” ha sido objeto de controversia doctrinal desde la misma entrada en vigor del precepto constitucional. ALBERTÍ ROVIRA¹⁸⁷⁸ sintetizó las diferentes posturas al respecto diferenciando dos líneas o presupuestos para la resolución del problema. En primer lugar estaría un sector doctrinal que se basa en el criterio competencial, reduciendo la cuestión al grado de pertenencia a la Comunidad Autónoma de la competencia objeto

rebajado por la *Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso*, aceptando que se autorizase mediante ley ordinaria. Sin embargo, este control seguía siendo excesivo para varios grupos políticos, que consiguieron que el Senado (*Comisión del Senado*, BOC de 6 de octubre de 1978; y *Pleno del Senado*, BOC de 9 de octubre de 1978) aceptase una enmienda que establecía un doble sistema de control en base a la naturaleza del acuerdo: temporal/funcionamiento interno de las CCAA's (sin necesidad de autorización alguna) y política/superior al mero ejercicio de las competencias propias de cada CCAA (control previo de las Cortes Generales). Las dificultades para interpretar la naturaleza de un convenio concreto y los recelos de parte del espectro político condujo a la aprobación de la fórmula incorporada definitivamente al artículo 145.2 CE por parte de la Comisión Mixta: *convenios para la gestión y prestación de servicios propios* (libres de control) y *acuerdos de cooperación* (sujetos a autorización previa de las Cortes Generales). *Vid.* ENTRENA CUESTA, R., “Comentario al artículo 145...*Op.cit.*, pág. 2504. Sobre dicho control *vid.*, además de los trabajos citados a lo largo de este epígrafe, GUTIÉRREZ VICÉN, C., “La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas: la aparición de nuevos problemas”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 9, 2000, págs. 283 a 304; o CALAFELL FERRÁ, V. J., “La intervención de los parlamentos autonómicos en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 16, 2005, págs. 169 a 193; entre otros.

¹⁸⁷⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril (*Fj 2*).

¹⁸⁷⁷ *Vid.* OSORIO, L., “Comentario al artículo 145 CE”, en *Comentario a la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, JIMENEZ-BLANCO, A., JIMENEZ-BLANCO, G., MAYOR, P. y OSORIO, L., Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, págs. 773 y 774.

¹⁸⁷⁸ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre Comunidades...*Op.cit.*, págs. 119 y ss.

del convenio y, en concreto, al significado del término “propio” que adjetiva a los servicios cuya gestión y prestación se coordinan a través de tales acuerdos. De esta opinión son autores como CANO BUESO¹⁸⁷⁹, RIVERO YSERN¹⁸⁸⁰ o SANTOLAYA MACHETTI¹⁸⁸¹, para los que el *convenio* tiene por objeto aquellas competencias propias de las Comunidades Autónomas (tanto exclusivas como compartidas), mientras que el ámbito reservado a los *acuerdos de cooperación* serán aquellas materias que aún siendo competencia del Estado hayan sido delegadas a las Comunidades Autónomas utilizando la vía prevista en el artículo 150.2 CE¹⁸⁸². La segunda postura doctrinal atenderá por el contrario al contenido del convenio, centrandó su atención en el significado de la expresión “gestión y prestación de servicios”. Para estos autores, entre los que están MENÉNDEZ REXACH¹⁸⁸³, el propio ALBERTÍ ROVIRA¹⁸⁸⁴, ENTRENA CUESTA¹⁸⁸⁵ o TERRÓN MONTERO y CÁMARA VILLAR¹⁸⁸⁶, tal expresión alude a cualquier actividad administrativa de las Comunidades Autónomas, ya que basta con que el objeto del convenio sea la *gestión* o la *prestación* de servicios atribuidos a éstas, abarcando prácticamente cualquier actividad ejecutiva de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias propias¹⁸⁸⁷. Este criterio es por ello demasiado amplio y tampoco

¹⁸⁷⁹ CANO BUESO, J., “El papel de los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial”, en *Comunidades Autónomas e instrumentos de coordinación interterritorial*, CANO BUESO, J. (Dir.) et al, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1990, pág. 80.

¹⁸⁸⁰ RIVERO YSERN, J. L., “Tipología de convenios...*Op.cit.*, pág. 212.

¹⁸⁸¹ SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación...Op.cit.*, pág. 408 y ss.

¹⁸⁸² Esta tesis será rechazada por el propio ALBERTÍ ROVIRA al considerar tal diferenciación como *irrelevante* para su subsunción en una u otra categoría consensual.

¹⁸⁸³ MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas...Op.cit.*, págs. 97 y 98.

¹⁸⁸⁴ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre Comunidades...*Op.cit.*, pág. 118 y ss.

¹⁸⁸⁵ ENTRENA CUESTA, R., “Comentario al artículo 145...*Op.cit.*, pág. 2505.

¹⁸⁸⁶ TERRÓN MOTERO, J y CÁMARA VILLAR, G, “Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España”, en *Comunidades Autónomas e instrumentos de coordinación interterritorial*, CANO BUESO, J. (Dir.) et al, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1990, págs. 51 y ss.

¹⁸⁸⁷ En palabras de ALBERTÍ ROVIRA, un convenio para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas “[...] sería aquél que versara sobre una actuación ejecutiva, organizando de común acuerdo la producción de una determinada actividad administrativa. Lo esencial reside pues en el carácter ejecutivo o administrativo de la actividad sobre la que se proyectan los compromisos contraídos, de tal forma que cualquier obligación jurídica que verse sobre actuaciones no administrativas debe conducirse bajo la fórmula de los acuerdos de cooperación. Ahora bien, ¿es posible pensar en algún supuesto en el que el objeto de una obligación jurídica sea una actividad no administrativa? Caben, desde luego, pactos sobre actuaciones legislativas, o también sobre conductas y acciones políticas, pero en tal caso el problema reside en la misma posibilidad de vincularlas jurídicamente [...], con lo cual, en general, ya no estaríamos frente a un convenio, en sentido estricto,

resulta muy útil a la hora de diferenciar entre *convenios para la prestación y gestión de servicios propios* de estas Administraciones públicas y *acuerdos de cooperación*. Según este sector doctrinal, no sería posible pensar en verdaderos convenios cuyo objeto consista en una actividad no administrativa (únicamente los *pactos políticos*, que no son auténticos convenios interadministrativos en sentido estricto). Por tal razón, la categoría de los “*convenios de cooperación*” tendrá un carácter absolutamente residual, lo que demuestra el insignificante número de convenios de este tipo suscritos hasta el momento¹⁸⁸⁸.

Estas dificultades y diferencias de opinión a la hora de determinar con claridad que acuerdos de los celebrados entre las diferentes Comunidades Autónomas deben ser considerados como *convenios sobre prestación y gestión de servicios propios* y cuáles *acuerdos de cooperación* ponen de manifiesto una vez más las deficiencias del artículo 145.2 CE, abriendo la puerta a otras críticas¹⁸⁸⁹, como la que señala que la remisión prevista por este precepto es tan amplia que hace imposible su cumplimiento, ya que los Estatutos de Autonomía no pueden abarcar todos los extremos que deja pendientes la Constitución (supuestos de servicios propios, todos sus requisitos y todos los términos en los que dichos convenios podrán celebrarse); o la que pone de manifiesto la existencia de ciertos elementos contradictorios en su redacción (ya que aunque la redacción constitucional haga parecer que la categoría residual es la de los acuerdos de cooperación—“*En los demás supuestos [...]*”—, en términos constitucionales la categoría residual es realmente la de los convenios para la prestación y gestión de servicios propios). En todo caso, a falta de regulación estatutaria de este fenómeno deberá entenderse que no son posibles los convenios, ya que la Constitución abre a los Estatutos de Autonomía la posibilidad de regular su régimen

sino ante un pacto de caballeros. Por ello, hay que concluir que esta segunda categoría, prevista con carácter residual, está destinada a tener una más bien escasa virtualidad, debiendo considerarse más bien como una última cautela introducida por el constituyente frente a una eventual alianza o mancomunidad entre Comunidades Autónomas (prohibida por lo demás por el ap. 1 del mismo art. 145) [...]”. ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre Comunidades...*Op.cit.*, págs. 120 y 121.

¹⁸⁸⁸ Vid. *ad exemplum* el Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español, de 13 de abril de 1994.

¹⁸⁸⁹ SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Artículo 145...*Op.cit.*, pág. 95.

jurídico –*supuestos, requisitos y términos*– (lo que dará lugar a una diversidad de regímenes autonómicos), debiendo calificar los compromisos entre Comunidades Autónomas como “acuerdos de cooperación”, sujetándose a la previa autorización de las Cortes Generales¹⁸⁹⁰.

El segundo de los requisitos formulados por la Constitución (*comunicación* de los convenios sobre gestión y prestación de servicios propios y *autorización* previa de los acuerdos de cooperación) se desarrolla en los artículos 74.2 CE, 166 del Reglamento de Congreso, 137 a 139 del Reglamento del Senado y en los diferentes Estatutos de Autonomía¹⁸⁹¹. En estos casos, el artículo 74.2 CE indica que las decisiones de las Cortes Generales previstas en el artículo 145.2 CE deberán ser adoptadas por mayoría de cada una de las Cámaras¹⁸⁹². Se refiere lógicamente a los “acuerdos de cooperación” entre Comunidades Autónomas, ya que los convenios sobre *gestión y prestación de servicios propios* no necesitan autorización alguna, sino que basta con su mera comunicación a las Cortes, como se ha visto. En estos casos el procedimiento se iniciará en el Senado y a falta de acuerdo entre Senado y Congreso se intentará obtener a través de una *Comisión Mixta* compuesta de forma paritaria por Diputados y Senadores¹⁸⁹³.

El tratamiento que recibirán los acuerdos entre Comunidades Autónomas será distinto dependiendo de la modalidad de que se trate. Cuando se trate de convenios sobre *gestión y prestación de*

¹⁸⁹⁰ *Ídem*.

¹⁸⁹¹ En el caso andaluz *vid.* artículo 72.3 y 4 de su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre), que establece que “[...] 3. *El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través del Presidente, la celebración, en su caso, de los Convenios previstos en los apartados anteriores, que entrarán en vigor a los treinta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el número siguiente de este artículo. 4. El Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos. [...]*”.

¹⁸⁹² *Vid.* MAYOR, P., “Comentario al artículo 74 CE”, en *Comentario a la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, JIMENEZ-BLANCO, A., JIMENEZ-BLANCO, G., MAYOR, P. y OSORIO, L., Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, pág. 610.

¹⁸⁹³ Esta Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras, y si no recibe la mayoría de éstas, corresponderá la decisión final al Congreso por mayoría absoluta (art. 74.2 CE *in fine*).

servicios propios, el artículo 137 del Reglamento del Senado faculta a un Grupo Parlamentario o a veinticinco senadores para que presenten, en un plazo de cinco días siguientes a la comunicación y publicación del texto del convenio, *propuestas* para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados, decidan si el convenio remitido necesita o no autorización por parte de las Cortes Generales. Tales propuestas serán trasladadas a la *Comisión General de las Comunidades Autónomas*, que en el plazo de cinco días elevará al Pleno de la Cámara un dictamen en el que valorará la necesidad o no de que el convenio remitido sea autorizado por las Cortes Generales. En cualquier caso, la decisión del Senado será comunicada de forma inmediata al Congreso de los Diputados y a las Comunidades Autónomas a los efectos oportunos. Por su parte, el artículo 166 del Reglamento del Congreso indica que, una vez recibida en esta Cámara la comunicación de un acuerdo de tales características entre Comunidades Autónomas, la Mesa del Congreso deberá remitirla a la Comisión Constitucional de la Cámara a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía¹⁸⁹⁴.

Los “acuerdos de cooperación” previstos por el artículo 145.2 CE se presentarán ante el Senado y serán tramitados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario. En tales casos, la Comisión General de las Comunidades Autónomas elevará al Pleno un dictamen en el que se propondrá de forma razonada la concesión de la autorización para la conclusión de dicho acuerdo de cooperación, su denegación o su autorización condicionada¹⁸⁹⁵.

¹⁸⁹⁴ En relación a la necesidad de publicación de tales convenios (*vid.* art. 8.2 *in fine* LRJAPAC) advierte ESCUÍN PALOP que “[...] *en orden de la vigencia o eficacia jurídica es preciso distinguir cuidadosamente la vigencia en el plano interregional y en el plano interno. En el plano interno los acuerdos entran en vigor solamente por su publicación en el correspondiente boletín oficial. En el plano interregional con el transcurso de los treinta días de la notificación a las Cortes Generales de su celebración sin que éstas establezcan reparo, lo que determina la obligación de las regiones de publicarlo inmediatamente transcurrido dicho plazo, pudiendo señalar en el mismo acuerdo o decidir las Comunidades Autónomas la fecha a partir de la cual se producen los efectos internos.*”. ESCUÍN PALOP, V., “Algunos problemas jurídicos de los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 35, octubre-diciembre, 1982, pág. 619.

¹⁸⁹⁵ Tal intervención debe dejar siempre a las Comunidades Autónomas un margen de actuación a modo de “*residuo último de competencia*” que les permita valorar si, a pesar de las condiciones impuestas por las Cortes Generales, les interesa o no concluir el acuerdo de cooperación. ALBA NAVARRO, M., “Los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales, en *El Senado como*

Una vez aprobado este dictamen por el Pleno del Senado, se dará traslado del mismo al Congreso de los Diputados. Si la decisión de ambas Cámaras no fuese coincidente, deberá reunirse la *Comisión Mixta* a la que hace referencia el artículo 74.2 CE¹⁸⁹⁶, que elaborará un texto que deberá ser sometido directamente a la deliberación y votación del Senado, dando cuenta de su resultado al Congreso de los Diputados (art. 138 del Reglamento del Senado)¹⁸⁹⁷. En el Congreso de los Diputados, una vez recibida la comunicación del Senado en la que conceda o deniegue la autorización para celebrar el acuerdo de cooperación, la Mesa decidirá su remisión a la Comisión Constitucional para que remita el correspondiente dictamen al Pleno, donde será discutido de acuerdo con el procedimiento establecido en esta norma para los debates de totalidad (art. 166.2 del Reglamento del Congreso). Si el acuerdo del Congreso fuese coincidente con el del Senado, el Presidente del Congreso de los Diputados deberá comunicarlo a las Comunidades afectadas, mientras que si dicho acuerdo fuese contrario, lo hará saber al Presidente del Senado con el objetivo de nombrar la Comisión Mixta a la que se ha hecho referencia anteriormente. Esta Comisión presentará un texto que será sometido a votación en ambas Cámaras y en caso de que éste no resulte aprobado, decidirá el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta¹⁸⁹⁸.

Los Estatutos de Autonomía siguen las mismas líneas básicas señaladas en los Reglamentos de las Cortes Generales, aunque

Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos Autonómicos, VERA SANTOS, J. M. (Coord.) et al, Dykinson, 1998, pág. 27.

¹⁸⁹⁶ Los Senadores que formarán parte de esta comisión serán designados por el Pleno del Senado en proporción a la importancia numérica de sus respectivos Grupos Parlamentarios (art. 138.4 del Reglamento del Senado).

¹⁸⁹⁷ Tanto en los acuerdos de cooperación como en los convenios para la gestión y prestación de servicios propios la Comisión competente en cada caso podrá requerir a través del Presidente del Senado a las Comunidades Autónomas afectadas para que, en el plazo fijado, remitan cuantos antecedentes, datos y alegaciones estimen pertinentes y designen, si lo consideran pertinente, a quienes hayan de asumir su representación a estos efectos, que en cualquier caso podrá recaer sobre un miembro del Senado (art. 139 del Reglamento del Senado).

¹⁸⁹⁸ Por lo que respecta a los “acuerdos de cooperación”, “[...] su interiorización en el correspondiente ordenamiento regional depende de su contenido, por ejemplo, si el acuerdo tiene por objeto a elaboración de leyes por parte de los pactantes, que regulan de forma idéntica una materia, su interiorización implica la producción de un acto normativo sujeto a posterior publicación.”. ESCUÍN PALOP, V., “Algunos problemas jurídicos...*Op.cit.*, pág. 619.

con ciertas diferencias¹⁸⁹⁹, que abarcan desde los *requisitos y términos* para convenir (V.gr. los órganos competentes para ello, que generalmente serán los Parlamentos autonómicos) hasta el carácter y los efectos de la preceptiva comunicación a las Cortes. La práctica totalidad de Estatutos de Autonomía han previsto con carácter general, y bajo diferentes fórmulas (*aprobación, previa autorización, autorización y control de ejecución; ratificación...etc*) la intervención vinculante de sus respectivos Parlamentos en el proceso de elaboración de los convenios interadministrativos, sin tener en cuenta la materia sobre la que versen éstos o el objeto de las obligaciones contraídas por las partes intervinientes en los mismos¹⁹⁰⁰. De igual modo, la gran mayoría de éstos prevén la entrada en vigor de los convenios de gestión a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales¹⁹⁰¹. La problemática surgirá cuando un convenio de gestión sea suscrito por dos Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía prevean plazos diferentes para su entrada en vigor. En opinión de MENÉNDEZ REXACH¹⁹⁰², en tales situaciones habrá que atender a la normativa autonómica más

¹⁸⁹⁹ Una de las diferencias de mayor relevancia en la regulación estatutaria del artículo 145.2 CE es la que se refiere a la definición de los servicios “propios” de cada Comunidad Autónoma. Así, mientras que unas identifican tales servicios con los correspondientes a materias de su competencia *exclusiva* (Valencia, art. 42.1; Aragón, art. 40.1; Canarias, art. 39.1; o Cataluña, art. 27.1); otras consideran que tales servicios serán directamente todos los de su competencia (Andalucía, art. 72.1; Baleares, art. 17.1 o Murcia, art. 19.2). Para el primer grupo de Estatutos de Autonomía, todos los compromisos adoptados en relación a materias que no sean de su exclusiva competencia deberán ser considerados “*acuerdos de cooperación*”. Tampoco los Estatutos de Autonomía resolverán con carácter general la problemática diferencia entre *convenios sobre prestación y gestión de servicios propios* y *acuerdos de cooperación*, “devolviéndola” a los órganos estatales (Cortes Generales), que serán los que tendrán que decidir en cada caso concreto, en orden a su autorización previa o a la mera comunicación *a posteriori*. SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Artículo 145...*Op.cit*, págs. 97 y 98.

¹⁹⁰⁰ Incluso con respecto a los convenios calificados por una Comunidad Autónoma como de “*gestión y prestación de servicios propios de éstas*”, para los que el art. 145.2 CE únicamente prevé la *comunicación* a las Cortes Generales, la mayoría de las Comunidades Autónomas (todas menos la Comunidad Valenciana y Castilla y León) han previsto en sus EEAA su remisión a las Cortes con anterioridad a su entrada en vigor (generalmente durante los treinta días de su *vacatio legis*) para que éstas los analicen y den su aprobación a tal calificación, debiendo tramitarse como “*acuerdos de cooperación*” en caso contrario (*recalificación*). Sin embargo, como advierte NAVARRO MUNUERA, “[...] *en cualquier caso debe quedar absolutamente claro que la calificación del convenio por las Cortes no es absolutamente discrecional, sino que debe atenerse estrictamente, a partir del contenido del acuerdo, a los criterios suministrados por las Constitución y los Estatutos de Autonomía, por lo que tal decisión resultará siempre y en todo caso fiscalizable por el Tribunal Constitucional.*”. NAVARRO MUNUERA, A. E., “Las relaciones interautonómicas...*Op.cit*, pág. 409.

¹⁹⁰¹ *Vid. ad exemplum* los EEAA de Cataluña (art. 27.1), Andalucía (art. 72.3), Aragón (art. 40.1), Canarias (art. 39.1), Cantabria (art. 30), Murcia (art. 19.3), Baleares (art. 17.1) o Castilla-León (art. 38.1).

¹⁹⁰² MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas...Op.cit*, pág. 96. En el mismo sentido RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^º, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit*, pág. 115.

restrictiva o *estricta*. En este caso, la que prevea un plazo más largo para que el acuerdo alcanzado entre en vigor en ambas Comunidades Autónomas al mismo tiempo¹⁹⁰³.

La “*regla general*” que puede extraerse del régimen de control parlamentario de los convenios celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas será que la aprobación del legislativo será necesaria en aquellos convenios interadministrativos que afecten a los poderes presupuestarios de los órganos parlamentarios y, en general, a todos aquellos que comprometan de alguna forma los poderes parlamentarios, es decir, aquellos que requieran para su ejecución medidas que únicamente puedan ser adoptadas por vía legislativa¹⁹⁰⁴.

La cuestión de la naturaleza del control previo que ejercen las Cortes Generales sobre los “*acuerdos de cooperación*” suscritos entre comunidades Autónomas ha sido conflictiva en la doctrina científica¹⁹⁰⁵. Así, autores como ESCUÍN PALOP¹⁹⁰⁶ mantuvieron la naturaleza eminentemente *política* o *de oportunidad* de dicho control. Considera este autor que “*Dejando al lado aspectos procedimentales [...] la actuación de las Cortes en la materia no tiene naturaleza normativa, sino que constituye una valoración política de la actividad de las Comunidades Autónomas, que le atribuye expresamente la Constitución*”. Por el contrario, la doctrina más reciente opina que el control ejercido por las Cortes Generales deberá limitarse a comprobar la *legalidad* del convenio, sin poder entrar a valorar la oportunidad política del acuerdo, “[...] *ya que se trata, en principio, de un caso de control estatal sobre ámbitos competenciales*

¹⁹⁰³ O en el caso, por ejemplo, de que un Estatuto de Autonomía habilite a las Cortes Generales para recalificar el convenio y otro no, habrá de entenderse que tal recalificación es posible. SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Artículo 145...*Op.cit*, pág. 103.

¹⁹⁰⁴ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración...*Op.cit*, pág. 174.

¹⁹⁰⁵ En este sentido, existe una parte de la doctrina disconforme con la previsión contenida de los Estatutos de Autonomía a favor de la *autorización* de los “acuerdos de cooperación” entre Comunidades Autónomas por parte de las Cortes Generales, argumentando que ello supone una ampliación de las competencias de las Cortes Generales por vía estatutaria. En este sentido *vid*, entre otros, SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación...Op.cit*, pág. 415; o LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., en *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, PÉREZ MORENO, A., ESCRIBANO COLLADO, P., RIVERO YSERN, J. L., LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., MORILO-VELARDE PÉREZ, J. I. y LÓPEZ MENUDO, F., Instituto García Oviedo, 1980, pág. 245.

¹⁹⁰⁶ ESCUÍN PALOP, V., “Algunos problemas jurídicos...*Op.cit*, pág. 617.

descentralizados, lo que es incompatible con una tutela material o de oportunidad”.¹⁹⁰⁷

Aunque en principio las decisiones sobre la admisibilidad de los compromisos adquiridos entre Comunidades Autónomas deberían quedar circunscritas al ámbito de los “*convenios de cooperación*” –los únicos para los que la Constitución prevé en principio el régimen autorizatorio, ya que la mera comunicación no implica en principio decisión alguna–, la regulación prevista en los Estatutos de Autonomía permite que las Cortes Generales manifiesten *reparos, objeciones* e –incluso– lleguen a considerar la necesidad de recalificación, para el caso de los *convenios para la prestación y gestión de servicios propios*, aumentando así la capacidad de intervención atribuida constitucionalmente a las Cámaras¹⁹⁰⁸ y disminuyendo la libertad de las Comunidades Autónomas para vincularse convencionalmente entre sí.

Los convenios entre Comunidades Autónomas (*cooperación horizontal*) son mucho menos frecuentes en la práctica que los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (*cooperación vertical*). Y aunque ciertos autores hagan responsable de esta situación a las deficiencias evidentes del artículo 145.2 CE¹⁹⁰⁹, otros, como ALBERTÍ ROVIRA¹⁹¹⁰, consideran que las diferencias cuantitativas entre ambas figuras convencionales se deben a varias causas, entre las que figuran algunas de índole política, como el escaso conocimiento recíproco de las diferentes Comunidades Autónomas al iniciarse el proceso autonómico, así como cierta *desconfianza* tanto entre las Comunidades Autónomas como por parte del poder central con

¹⁹⁰⁷ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit*, pág. 116.

¹⁹⁰⁸ Así lo advierte SÁNCHEZ NAVARRO, para quien “[...] *este régimen supone que, por causa directamente atribuible a los Estatutos, las Cortes Generales tienen abiertas unas posibilidades de intervención muy superiores a las constitucionalmente previstas, hasta el punto de que pueden discutir, y rectificar, la calificación dada por las Comunidades Autónomas firmantes de un convenio. Evidentemente, las Cámaras están siempre sujetas al marco general del ordenamiento, pero la deficiente regulación supone la apertura de unos cauces potencialmente conflictivos, en el caso de que los actores parlamentarios desearan «manifestar reparos» que, eventualmente, podrían llegar a ser mayoritariamente asumidos, determinando así la recalificación del acuerdo al margen de la voluntad de las partes, en el ejercicio –cooperativo– de competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. [...]»*”. SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Artículo 145...*Op.cit*, pág. 104.

¹⁹⁰⁹ PÉREZ MORENO, A., en *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos...Op.cit*, pág. 194.

¹⁹¹⁰ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre Comunidades...*Op.cit*, págs. 110 y 11.

respecto a las iniciativas que pudieran realizar aquéllas sin contar con él, primando hasta el momento la afirmación de la singularidad e identidad de cada Comunidad Autónoma frente a las demás por encima de la alianza en pos de sus intereses comunes. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la razón de la escasa utilización de este instrumento de cooperación horizontal habría de buscarse en la excesiva *rigidez* con que han regulado este fenómeno tanto la Constitución como los diferentes Estatutos de Autonomía, lo que ha provocado que las Administraciones autonómicas hayan *huido* de los rigurosos y complejos controles parlamentarios previstos en ambos textos, optando por otras fórmulas cooperativas –institucionalizadas o no– mucho más sencillas y flexibles¹⁹¹¹.

A pesar del enorme potencial que los acuerdos interautonómicos poseen en materia turística, éstos se encuentran actualmente inéditos, desperdiciando una muy buena posibilidad para que Comunidades Autónomas de una misma área geográfica –o incluso de distintas áreas geográficas, pero con recursos turísticos complementarios– pongan en común medios humanos, económicos e infraestructuras con la finalidad de mejorar sus ofertas turísticas. Así, por ejemplo, serían muy interesantes los acuerdos en materia de vías de comunicación que pongan en contacto diferentes núcleos y áreas turísticas (vías de comunicación para el tráfico rodado, ferrocarriles, transporte marítimo...*etc*), o éstas con los principales centros de recepción de turistas (aeropuertos, puertos, zonas fronterizas...*etc*). También los acuerdos meramente promocionales, en los que se de a conocer de forma recíproca la oferta turística de las demás partes del convenio, creando una corriente de visitantes multidireccional que redundará en beneficio de todas ellas. Con estos instrumentos las Comunidades Autónomas interesadas en colaborar con las de su entorno podrán crear sinergias capaces de aumentar su oferta turística de una forma mucho más eficiente y eficaz que a través de esfuerzos aislados.

¹⁹¹¹ Como órganos mixtos de gestión, consorcios o mancomunidades entre CCAA, entes o sociedades instrumentales de gestión, conferencias de responsables políticos y administrativos...*etc*. NAVARRO MUNUERA, A. E., “Las relaciones interautonómicas...*Op.cit*, págs. 411 y ss.

2. Los convenios entre el Estado o las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Los convenios entre Entidades locales. El artículo 57 LRBRL como fundamento jurídico de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica en desarrollo de su excepcional régimen jurídico.

La norma fundamental para ordenar jurídicamente las relaciones *voluntarias* entre el Estado o las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales es la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* y, en concreto, su artículo 57, que permitirá la cooperación económica, técnica y administrativa entre dichas Administraciones públicas tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, mostrando un interés preeminente por la figura de los consorcios o convenios administrativos. Por otra parte, este precepto también instituye ciertos deberes de información entre las diferentes entidades territoriales, al establecer en su párrafo segundo que “*De acuerdo con la cooperación formalizada por algunas de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información*”. Lo exiguo de este precepto –limitado prácticamente a este deber de información *a posteriori* de los convenios suscritos– hace que sea imprescindible acudir a los preceptos que regulan en concreto las relaciones interadministrativas de los Entes locales, y que no son otros que los ya analizados artículos 6 a 8 LRJAPAC¹⁹¹².

La regulación jurídica de la cooperación interadministrativa en la LRBRL está prevista en los artículos 10.1, 25.2 *n*), 16.3, 31.2, 36.1, 36.2 *b*), 55, 57, 58, 59, 107, 117, 188, y 119. Dentro de este conjunto de preceptos, el artículo 57.1 LRBRL abre la puerta a diferentes técnicas de cooperación interadministrativa que tienen como objetivo principal paliar las deficiencias económicas o

¹⁹¹² ALONSO MÁZ, M^a. J., “Las relaciones interadministrativas. Artículos 55 a 62”, en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.) et al., 2^a Ed., Thomson/Civitas, 2005, pág. 1128.

técnicas de las Entidades locales. Tales *técnicas* o mecanismos de cooperación interadministrativa serían¹⁹¹³:

a) mecanismos de información (comunicación, previa petición, de los datos o extremos que afecten a competencias compartidas; comunicación de oficio de los acuerdos de cooperación, convenios y consorcios suscritos; información derivada del acceso a los Registros, a la documentación administrativa y a los instrumentos de planificación; e información *espontánea* generada a través de medios informales);

b) asesoramiento técnico o administrativo para solucionar los problemas que puedan plantearse, que generalmente se instrumentará a través de un informe;

c) asistencia técnica mediante la elaboración de estudios y proyectos de ejecución de obras, prestación de servicios o cualquier otra actividad propia o común con las Entidades locales (*vid.* art. 62 TRRL);

d) ayuda financiera mediante subvenciones para la ejecución de obras o prestación de servicios locales;

e) convenios de colaboración para el desarrollo de competencias compartidas (con un amplio contenido que puede abarcar determinaciones económicas, técnicas o administrativas);

f) constitución de consorcios, mancomunidades de municipios y sociedades privadas;

g) delegación de la ejecución material de competencias estatales o autonómicas y gestión ordinaria de competencias autonómicas por parte de las Diputaciones provinciales (*vid.* art. 8 LRBRL).

¹⁹¹³ FONTANA PUIIG, A., "Las relaciones interadministrativas..." *Op.cit.*, págs. 661 y 662. *Vid.* asimismo CLIMENT BARBERÁ, J., "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales" en *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, MUÑOZ MACHADO, S. (*Dir.*) *et al.*, Civitas, 1988, págs. 284 y ss.

De estas técnicas de cooperación únicamente será objeto del presente estudio, como no podía ser de otro modo, los convenios de colaboración (letra e) que puedan suscribir el Estado o las Comunidades Autónomas con los Entes locales o éstos entre sí. Esta será la técnica utilizada en los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y las respectivas Administraciones turísticas autonómicas en desarrollo de su régimen jurídico, fundamentalmente en su vertiente económica.

COBO OLVERA¹⁹¹⁴ critica parcialmente este precepto al considerar que en la actualidad tal colaboración interadministrativa debería quedar, como regla general, a cargo de las Diputaciones provinciales, “*sin perjuicio de supuestos concretos en los que el interés del servicio sea común con el Estado o Comunidad Autónoma*”. Y esto debería ser así porque, como recuerda este autor, el artículo 36.1 b) LRBRL atribuye a las Entidades provinciales como competencia propia la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, y especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión. Por tal razón, “*si se ha dicho que los conceptos de colaboración y cooperación responden a un mismo significado –actividad conjunta de varios sujetos para la obtención de un determinado resultado–, habría que concluir diciendo que la asistencia económica, técnica y administrativa del Estado o Comunidad Autónoma a las Entidades locales tiene su verdadera virtualidad cuando en el servicio de que se trate intervengan intereses comunes a dichas Administraciones*”. También critica este precepto el profesor RIVERO YSERN¹⁹¹⁵, que hecha en falta una

¹⁹¹⁴ COBO OLVERA, T., *Ley de Bases del Régimen Local. Comentarios, concordancias y jurisprudencia*, Bosch, 2004, págs. 416 y 419. En relación a la posibilidad misma de existencia de convenios interadministrativos a nivel local, considera este autor que “[...] *No cabe duda de que resulta jurídicamente posible ciertos convenios de cooperación interadministrativa de carácter económico, técnico o administrativo entre entidades locales, incluso en términos amplios, sin otros límites que los derivados del interés público, el ordenamiento jurídico y los principios de buena administración (arts. 57 LRBRL, 111 del Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen local, aprobado por RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril y 256 de la mencionada Ley Municipal de Cataluña). Pero no cabe, mediante la técnica del convenio, la transferencia de competencias de las entidades locales que resultan indisponibles (STS 11-7-2000).*”

¹⁹¹⁵ RIVERO YSERN, J. L., “Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 228, octubre-diciembre, 1985, págs. 666 y 667. Señalando además que en “[...] *estos preceptos [arts. 55 a 61 LRBRL], salvo en contadas*

regulación que declare expresamente la naturaleza jurídica de estos convenios interadministrativos y que además aclare su alcance jurídico, señalando su virtualidad normativa o puramente negocial.

Manifestaciones concretas de este principio general de colaboración entre el Estado o las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, o de éstas entre sí, pueden encontrarse en numerosos preceptos diseminados por todo el Ordenamiento Jurídico. A modo de ejemplo podrían destacarse el artículo 70 TRRL, que habilita a las Entidades locales, previo acuerdo con el Estado, para asumir o, en su caso, colaborar en la realización de obras o en la gestión de servicios del Estado (incluidos los de la Seguridad Social); el artículo 15 LRJAPAC, que permite la formalización mediante convenio interadministrativo¹⁹¹⁶ de *encomiendas de gestión* a otras Administraciones públicas para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicio por razones de eficacia o por carecer de los medios técnicos idóneos para su desempeño; el artículo 30.6 h) TRRL, que hace referencia expresa a la posibilidad de que las Diputaciones Provinciales cooperen con los Municipios en la *efectividad* de los servicios de estos últimos a través de la suscripción de convenios administrativos; o el artículo 84.3 TRRL, que prevé los convenios forestales entre el Estado o las Comunidades Autónomas y los Entes locales.

Las Entidades locales estarán sometidas tanto a límites *generales* como a límites *concretos* a la hora de celebrar

ocasiones, no se articula una relación de colaboración entre los distintos Entes locales, sino una relación instrumental de los Entes locales al servicio la Comunidad Autónoma y del Estado, una relación instrumental que en no pocas ocasiones una relación de sujeción jerárquica.” Para CARBALLEIRA RIVERA, este precepto “[...] intenta abordar en profundidad el sentido de la cooperación en el régimen local, pero, al contrario de lo que pudiese preverse del conjunto, efectúa un desmenuzamiento del concepto utilizando aspectos aislados de las distintas acepciones vistas hasta ahora que el legislador, en un frustrado intento, trata de conjugar y ofrecer íntegramente como técnica de cooperación interadministrativa.”. CARVALLEIRA RIVERA, M^a T., “La cooperación interadministrativa...*Op.cit*, pág. 47.

¹⁹¹⁶ Indica el artículo 15.4 LRJAPAC que “Cuando la *encomienda de gestión* se realice entre órganos y Entidades de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se regirán por la legislación de Régimen Local”.

convenios interadministrativos¹⁹¹⁷. El límite general vendría impuesto por el artículo 103.1 CE, que condiciona toda la actividad administrativa a la satisfacción del interés público, incluyendo como no podía ser de otro modo la celebración de convenios entre Administraciones públicas. En cuanto a los límites específicos, el artículo 57 LRBRL acota el ámbito de celebración de convenios interadministrativos a los “*servicios locales*” y a “*asuntos de interés común*”, respetando las “*formas*” y “*en los términos previstos en las leyes*”, y con el objetivo expreso de servir de instrumento para la cooperación económica, técnica y administrativa entre las Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Asimismo, deberán respetarse los límites a la actividad convencional de las Administraciones públicas previstas en la LRJCAP y en la normativa reguladora de la contratación pública (LCSP y normativa de desarrollo).

A pesar de que el artículo 57 LRBRL parezca circunscribir la capacidad convencional de los Entes locales al marco establecido por la legislación específica, la doctrina mayoritaria, entre los que pueden citarse a MONTORO CHINER¹⁹¹⁸, MARTÍN HUERTA¹⁹¹⁹, FERNÁNDEZ FARRERES¹⁹²⁰ o GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ¹⁹²¹, opina que el Ordenamiento Jurídico español reconoce la capacidad general de las Administraciones públicas para celebrar convenios interadministrativos (*vid.* art. 25 LCSP), sin necesitar una habilitación legal específica para ello, siempre que se mantengan dentro de su propio ámbito competencial reservado constitucionalmente (fuera de este ámbito sí resultaría imprescindible que una ley habilitase a los Entes locales para celebrar convenios). Otro límite a la capacidad convencional de los Entes locales vendrá impuesto por el propio

¹⁹¹⁷ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos... Op.cit.*, págs. 31 a 33.

¹⁹¹⁸ MONTORO CHINER, M^a J., *Convenios de cooperación... Op.cit.*, pág. 60.

¹⁹¹⁹ MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos... Op.cit.*, pág. 57. Para este autor resultaría imposible que la norma recogiese todos y cada uno de los supuestos de hecho en los que resultaría admisible la celebración de convenios y sus condiciones, además de que tal cosa supondría terminar con la flexibilidad y capacidad de adaptación de este instrumento jurídico, que son sus caracteres fundamentales junto con la voluntariedad.

¹⁹²⁰ FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Relaciones interadministrativas: Comunidades Autónomas y Administración local”, en *Anuario del Gobierno Local*, 1995, pág. 221.

¹⁹²¹ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos... Op.cit.*, pág. 33.

principio o deber de colaboración con las restantes Administraciones públicas previsto en el texto constitucional, que deberá respetar asimismo el sub-principio de *lealtad institucional o recíproca* –sobre el que ya se habló *supra*– y sin perder nunca de vista el carácter eminentemente voluntarista de esta institución jurídica.

Las Entidades locales pueden celebrar convenios con otras Administraciones públicas, tanto territoriales (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y otros Entes locales) como institucionales (Organismos Autónomos, consorcios, mancomunidades de municipios...*etc*); por lo que a nivel local existen tanto convenios *horizontales* como *verticales*. Los convenios entre el Estado y las Corporaciones locales fueron los más populares hasta la creación del Estado de las Autonomías, siendo objeto de una regulación algo más específica que los celebrados con otras Administraciones públicas (*vid. ad exemplum* los arts. 61, 62 y ss., 70 y 84.3 TRRL). Como ejemplo de esta modalidad convencional pueden citarse, en el ámbito turístico, el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Economía y Hacienda, la Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo de la Xunta de Galicia, la Diputación provincial de Orense, los Ayuntamientos de Pobra de Trives, Manzaneda, San Juan del Río y Chandrexa de Queixa, y la Asociación de Empresarios de la Comarca de Trives, con el objetivo de desarrollar un *Plan de Dinamización Turística* en la Comarca de “Tierra de Trives” (Resolución de la Dirección General de Turismo de 29 de octubre de 1999).

Los convenios entre las Entidades locales y las Comunidades Autónomas tienen obviamente una tradición mucho más reciente en la práctica de las relaciones interadministrativas de cooperación, habiéndose multiplicado en los últimos tiempos. En la actualidad la práctica totalidad de las Administraciones de ámbito local ha celebrado convenios con la Comunidad Autónoma a la que pertenece. La normativa autonómica sobre régimen local suele prever algunas previsiones concretas sobre este tipo de convenios, que en cualquier caso respetan las

previsiones generales contenidas en la normativa local de carácter básico, LRJAPAC y LCSP¹⁹²². Lo mismo ocurre con ciertas normas sectoriales de ámbito autonómico¹⁹²³. Incluso, alguna norma ha llegado a prever la posibilidad de celebración de convenios interadministrativos entre mancomunidades de municipios y Comunidades Autónomas (*vid.* art. 86 de la Ley 7/999, de 9 de abril, de *Administración Local de Aragón*).

En cuanto a los convenios de cooperación dentro del ámbito local, existen tanto convenios verticales (celebrados por Entidades locales de diferente nivel, por ejemplo un municipio y una Diputación provincial o un Cabildo Insular) como convenios horizontales (del mismo nivel, como los celebrados entre municipios). Dentro de los convenios verticales de ámbito local destacan por su número los celebrados entre Diputaciones provinciales y municipios, lo cuál es comprensible dada la función esencial de apoyo que poseen las provincias con respecto a los municipios y demás Entidades locales *menores* (art. 36 LRRL). Supuestos específicos de convenios entre las Diputaciones provinciales y los municipios están previstos en la normativa autonómica de régimen local¹⁹²⁴. Lo mismo sucede con ciertos convenios entre los municipios y las Entidades locales menores (*parroquias, caseríos, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías...etc*)¹⁹²⁵. En cuanto a los convenios horizontales de ámbito exclusivamente local, esta posibilidad también está prevista en algunas normas autonómicas de régimen local, como la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de *Administración Local de Navarra* (art. 70); o la Ley 6/1987, de 15 de abril, de *Organización Comarcal de Cataluña* (art. 31). Incluso, aunque es una práctica absolutamente polémica, se han llegado a concluir

¹⁹²² *Vid. ad exemplum* el art. 101 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de *Régimen Local de Castilla y León*; el art. 17 de la Ley 7/999, de 9 de abril, de *Administración Local de Aragón*; o el art. 16 de la Ley 8/1999, de 28 de abril, de *Comarcas de Cantabria*.

¹⁹²³ Como ocurre con la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de *Espacios Protegidos de Castilla y León* (art. 53); la Ley 14/1990, de 26 de julio, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias* (art. 15); o la Ley 7/2000, de 19 de junio, de *Rehabilitación de espacios urbanos degradados y de inmuebles que deben ser objeto de preservación de la Comunidad de Madrid* (arts. 9 y 15)

¹⁹²⁴ *Vid.* el art. 17 de la Ley 7/999, de 9 de abril, de *Administración Local de Aragón*; o el art. 117 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, *reguladora de la Administración Local de Galicia*.

¹⁹²⁵ *Vid.* el art. 51.1 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de *Administración Local de La Rioja*; o el art. 69 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de *Régimen Local de Castilla y León*.

convenios de cooperación entre municipios de diferentes Comunidades Autónomas, como los suscritos el 28 de noviembre de 2001 entre los municipios del Condado de Treviño (Castilla y León) con la Diputación Foral de Álava en materia de patrimonio religioso, vertederos incontrolados o asistencia social, entre otras.

Las Entidades locales también crean sus propios entes instrumentales, fundamentalmente Organismos Autónomos locales y, en cierta medida, Consorcios¹⁹²⁶. Como se comprobará al analizar la naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos, los convenios celebrados entre una Administración local y sus propios entes instrumentales no son verdaderos convenios –al menos en el sentido utilizado en estas páginas–, al faltar el requisito del *acuerdo de voluntades* entre varias Administraciones públicas, ya que el Ente instrumental está sometido a la voluntad del Ente matriz, por lo que en estos casos sólo existiría una única voluntad, la de la Entidad matriz, en este caso una Administración de carácter local. No habrá, por el contrario, problema alguno para la celebración de convenios interadministrativos entre la Administración institucional local y el resto de Administraciones públicas, siempre que así lo permitan sus propios estatutos internos. Tampoco lo habrá para la celebración de convenios entre las Entidades locales y la Administrativa Corporativa o Institucional de otras Administraciones territoriales (Universidades, Cámaras de Comercio y Navegación, Colegios profesionales...*etc*), siempre y cuando el objeto de éstos entre dentro del ámbito material propio de cada Ente instrumental, que como es sabido están regidos por el *principio de especialización*, no por el de *universalidad de fines* (como ocurre con las Administraciones territoriales)¹⁹²⁷.

¹⁹²⁶ Sobre este tema *vid.*, entre otros, ORTIZ DÍAZ, J., “Los entes instrumentales de las Administraciones locales”, en *Administración Instrumental: Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, VVAA, Tomo II, Civitas, 1994, págs. 1321 y ss.

¹⁹²⁷ Las asociaciones o federaciones de entidades locales (por ejemplo, la FEMP), también celebran convenios de cooperación con otras Administraciones públicas, pero al no ser consideradas aquéllas Administraciones públicas, sino asociaciones privadas (*vid. Disposición Adicional Quinta LRBRL*), no se trata de convenios interadministrativos, por lo que escapan del objeto de presente estudio.

En la actualidad son frecuentes los convenios interadministrativos entre Entes locales de diferentes Estados¹⁹²⁸, como sucede con los *convenios interadministrativos de cooperación transfronteriza* o para el *hermanamiento de ciudades*. A pesar de tratarse de acuerdos entre Administraciones locales españolas y extranjeras, no se trata de auténticos convenios o tratados internacionales en sentido técnico, ya que los contratantes no son sujetos de Derecho internacional (sí lo son los Estados a los que pertenecen), por lo que se regirán por su Derecho interno y, más concretamente, por el Derecho administrativo¹⁹²⁹. Algunos textos internacionales sirven de guía para la celebración de estos convenios, como el *Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre Entidades territoriales*, del Consejo de Europa, realizado en Madrid el 21 de mayo de 1990, y que debía ser completado a través de acuerdos bilaterales con Francia (*Tratado entre el Reino de España y la República Federal Francesa sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales*, Bayona, 10 de marzo de 1995) y Portugal.

En cuanto a la posibilidad de llegar a acuerdos entre las Administraciones públicas a nivel local para crear organizaciones comunes o *mixtas* que ejecuten las competencias a ellas atribuidas –“consorcios” y “*mancomunidades de municipios*”, fundamentalmente– será analizada detenidamente *infra*, en el epígrafe dedicado a los convenios para la creación de órganos u organizaciones *mixtas*.

¹⁹²⁸ Sobre esta materia *vid.*, entre otros, CLOTET I MIRÓ, M. A., *La cooperación internacional de los Municipios en el marco del Consejo de Europa*, Civitas, 1992; VIZÁN FERRO, A., “Relaciones exteriores de las entidades locales y regionales españolas”, en el *Libro homenaje a Carlos Ruiz del Castillo*, VVAA, IEAL, 1985; BERNARD ÁLVAREZ DE EULATE, M., “La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza”, en la *Revista Española de Derecho Internacional* (REDI), nº 2, 1984, pág. 474 y ss; VVAA, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Documentos del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), nº 14, Diciembre de 1997; TIERNO GALVÁN, E., “Supuestos y Principios de un Derecho Internacional Transmunicipal”, en *Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*, VVAA, Tomo II, Centro de Estudios Constitucionales, 1986; o VVAA, *Los hermanamientos en Europa. Guía práctica*, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 4ª ed., 1998.

¹⁹²⁹ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...Op.cit.*, pág. 102. De diferente opinión es MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos...Op.cit.*, pág. 91; para el que se trataría de verdaderos instrumentos de Derecho internacional.

3. Los convenios de cooperación interadministrativa de tipo financiero. La problemática de las subvenciones condicionadas y su conexión con los Municipios Turísticos.

En este tipo de convenios una Administración pública se compromete a prestar ayuda financiera a otra para el correcto ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a esta última¹⁹³⁰. Será por tanto una financiación *condicionada*, ya que los medios económicos que la Administración financiadora (generalmente la superior desde el punto de vista territorial, esto es, el Estado¹⁹³¹ con respecto a las Comunidades Autónomas y éstas con respecto a las Corporaciones locales) allega a la financiada quedarán vinculados necesariamente al cumplimiento de los objetivos previstos en el convenio¹⁹³². A modo de ejemplo, la práctica tradicional de esta modalidad convencional por parte del Estado puede sistematizarse en cinco grupos fácilmente diferenciables:

a) Convenios cuyo objetivo es regular la cofinanciación por el Estado de subvenciones a terceros en materias de competencia autonómica y en aplicación de determinada normativa estatal previa. Un ejemplo de esta modalidad convencional son los convenios celebrados anualmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas para concretar sus actuaciones en materia de vivienda sometida a un régimen público de protección (competencia autonómica exclusiva, art. 148.1.3^a CE)¹⁹³³,

¹⁹³⁰ Sobre esta modalidad de convenio interadministrativos *vid.* RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, “Los convenios para la prestación de ayuda financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Documentación administrativa*, n^o 249, 1994, págs. 197 a 228; entre otros.

¹⁹³¹ La cooperación económica del Estado con los Entes locales se desarrolla mediante el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, *por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales*. En relación a la ayuda financiera que pueda prestar el Estado a las Entidades locales, exige el artículo 63.2 TRRL que se instrumente a través de subvenciones incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, que necesariamente deberán tener como finalidad la realización de obras o la prestación de servicios cuyos *efectos sociales* o *administrativos* se circunscriban al territorio del Ente local subvencionado, obras y servicios que deberán ser gestionados por las Entidades locales de conformidad con lo establecido en la LRBRL.

¹⁹³² Siendo una excepción, por lo tanto, al principio de *financiación incondicionada* del que disfrutaban las Administraciones públicas (*vid.* arts. 156.1 CE y 1 LOFCA para las Comunidades Autónomas y 142 CE y 112 LRBRL para las Corporaciones Locales).

¹⁹³³ En relación a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección, señala JIMENEZ-BLANCO que “*Frente a este artículo 148.1.3 estarían las competencias estatales del artículo*

reguladas por normas estatales de carácter reglamentario que ya prevén la celebración de acuerdos entre estas dos Administraciones públicas (en virtud de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de ordenación del crédito, arts. 149.1.11^a y 149.1.13^a CE)¹⁹³⁴.

b) Convenios cuya finalidad es asimismo la regulación de la cofinanciación de subvenciones a terceros pero que, a diferencia de las anteriores, no se celebran en virtud de una normativa preexistente reguladora de tales ayudas. Ejemplos de esta modalidad convencional serán el convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Principado de Asturias para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones locales, suscrito el 5 de mayo de 1988; o el convenio celebrado entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Comunidad Autónoma balear el 30 de mayo de 1992.

c) Convenios destinados a la financiación –total o parcial– por parte del Estado de inversiones o programas propios de la Comunidad Autónoma u otras Administraciones públicas. El contenido de estos convenios financieros es realmente variado (realización de infraestructuras, reforma interior de ciudades, celebración de actos culturales o deportivos...*etc*), pudiendo citarse a modo de ejemplo el convenio celebrado entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y la Junta de Extremadura para la financiación de un plan público de viviendas el 22 de mayo de 1992; o el suscrito entre el Consejo Superior de

149.1.11 y 13. Pues bien, la regla general debe consistir en las transferencias a las Comunidades Autónomas de los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan, bien sea mediante la fijación de criterios de reparto objetivos o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales, de manera que las Comunidades Autónomas dispongan de aquellos recursos y puedan gestionarlos en cumplimiento de la normativa estatal básica.”. JIMENEZ-BLANCO, A., “Comentario al artículo 148 CE”, en *Comentario a la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, JIMENEZ-BLANCO, A., JIMENEZ-BLANCO, G., MAYOR, P. y OSORIO, L., Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, pág. 780. Vid. en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio.

¹⁹³⁴ Vid. *ad exemplum* el convenio de cooperación suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y las Comunidad Autónoma de Canarias de 19 de febrero de 1988; o el celebrado entre este mismo departamento ministerial y la Comunidad de Madrid el 20 de abril de 1989.

Deportes, la Región de Murcia y el Municipio de Alhama de Murcia para la financiación de una serie de instalaciones deportivas en este último (BOE de 21 de diciembre de 1989).

d) Convenios en los que el Estado concede ayudas para satisfacer la financiación *ordinaria* de los servicios transferidos a una Comunidad Autónoma. Se denominan “*subvenciones-dotación*”, y están incluidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado¹⁹³⁵. Como ejemplo de esta clase de convenios de cooperación puede citarse el celebrado el 1 de septiembre de 1989 entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma Valenciana para la dotación de libros escolares y demás *material didáctico impreso* a los centros escolares de Educación General Básica financiados con fondos públicos.

e) Convenios –excepcionales ya que recorrerán en sentido ascendente el tradicional camino descendente del auxilio financiero– en los que las Comunidades Autónomas financian competencias del Estado. Así sucede en el Convenio de cooperación suscrito el 29 de diciembre de 1988 entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por la que esta última se compromete a cofinanciar la conservación y mejora de las casas-cuartel de la Guardia Civil sitas en su territorio; o el Convenio celebrado entre el Organismo Autónomo de Aeropuertos Nacionales y la Comunidad Autónoma canaria por la que ésta se obliga a financiar los gastos de construcción del aeropuerto de La Gomera (BOE de 15 de marzo de 1991).

Para entender la problemática inherente a los convenios interadministrativos para la prestación de ayuda financiera¹⁹³⁶,

¹⁹³⁵ Vid. al respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero (*Fj 6º*).

¹⁹³⁶ Sobre este tema *vid.*, además de los autores citados en las páginas siguientes, CARVALLEIRA RIVERA, M^a T., *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, 1993, págs. 235 y ss; MEDINA GUERRERO, M., *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales (CEC), 1992; MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos...Op.cit.*, págs. 131 y ss; LASARTE ÁLVAREZ, J., “Problemas actuales del régimen jurídico de las subvenciones”, en *Jurisprudencia constitucional en materia financiera y tributaria*, VVAA, Tecnos, 1990; CASTELLS OLIVERES, A. y

considera ALONSO MÁ¹⁹³⁷ que debe partirse necesariamente de los principios constitucionales de *autonomía local* y de *suficiencia financiera* de los Entes locales. Como es sabido, el segundo de los principios citados exige la suficiencia de las Haciendas locales, pero no que tal suficiencia deba provenir en exclusiva de sus recursos propios¹⁹³⁸, aunque sí exija que al menos una parte de los recursos de los Entes locales provengan de ingresos patrimoniales y de tributos locales sobre los que tengan la potestad para fijar la cuota o el tipo impositivo dentro del marco legalmente establecido. Asimismo, los Entes locales deben de gozar de libertad a la hora de disponer de sus recursos propios en el ejercicio de sus competencias, sin interferencias o condicionamientos externos.

Lo que pretenden la Constitución Española y la *Carta Europea de Autonomía Local* (art. 9) al exigir que al menos una parte de los ingresos locales provengan de recursos propios es garantizar su autonomía financiera *real*, impidiendo que el grueso de la financiación local provenga de transferencias de otras Administraciones como el Estado o las Comunidades Autónomas, e impidiendo por lo tanto que la financiación de los Entes locales esté condicionada por decisiones ajenas al ámbito estrictamente local¹⁹³⁹, lo que puede suponer la alteración del poder político de forma subrepticia, o, a veces, absolutamente descarada¹⁹⁴⁰. Por tal

FRIGOLA, R., *Las subvenciones en la financiación de los Municipios*, Ayuntamiento de La Paeria (Lérida), 1987; MONREAL I FERRER, A., *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones condicionadas*, Generalidad de Cataluña/Colección del Instituto de Estudios Autonómicos, nº 13, 1996; ROVIRA I MOLA, A., “Subvenciones y participaciones” en *Manual del Derecho Tributario Local*, VVAA, Diputación de Barcelona/Marcial Pons, 1993; o REQUERO IBÁÑEZ, J. L., “El régimen jurídico de las subvenciones locales”, en *Cuadernos de derecho local*, 2002, págs. 44 a 58, entre otros.

¹⁹³⁷ ALONSO MÁ¹⁹³⁷, M^a. J., “Las relaciones interadministrativas...*Op.cit*, págs. 1134 a 1138.

¹⁹³⁸ Señala expresamente el artículo 142 CE que “*Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas*”. En el mismo sentido, art. 9 de la *Carta Europea de Autonomía Local*.

¹⁹³⁹ Una muestra más de la preocupación de la *Carta Europea de Autonomía Local* por mantener la independencia financiera real de las Corporaciones locales se hace patente en su artículo 9.7, que advierte de que las subvenciones concedidas a los Entes locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos *específicos* ni debe causar menoscabo alguno en la libertad de decisión de los Entes locales en relación al ejercicio de sus competencias propias. Sobre este tema *vid.*, entre otros, FANLO LORAS, A., “Relaciones de cooperación y nuevas tutelas”, en *Anuario del Gobierno local*, 1997, págs. 153 y ss.; y FERREIRO LAPATZA, J. J., “La financiación de las entidades locales en Cataluña”, en la *Revista Española de Derecho Financiero (REDF)*, nº 45, 1985, págs. 42 y ss.

¹⁹⁴⁰ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos... Op.cit*, pág. 138.

razón, aunque no resulte imposible la conclusión de convenios entre los Entes locales y el Estado o las Comunidades Autónomas para la prestación de ayuda financiera vinculada a proyectos concretos –como la financiación de determinado servicio público o la construcción o rehabilitación de ciertos inmuebles y equipamientos públicos– en principio tales subvenciones no deberían concederse para financiar proyectos específicos, como tampoco sería admisible que como contraprestación a la ayuda financiera prestada, el Ente local se viese obligado a permitir la injerencia de la Administración financiadora en el ejercicio de dicha actividad –V.gr. la presencia de una representante de la Administración subvencionadota en la mesa de contratación–, como suele ocurrir en la práctica convencional. Para este autor lo ideal desde el punto de vista del respeto a la autonomía local sería sustituir las subvenciones por *transferencias presupuestarias incondicionadas* (Cfr. con la Sentencia del Tribunal Constitucional 331/1993, de 12 de noviembre), aunque en puridad ni de la Constitución Española ni de la *Carta Europea de Autonomía Local* pueda extraerse la exigencia de que las transferencias económicas a favor de los Entes locales sean totalmente incondicionadas¹⁹⁴¹.

El Tribunal Constitucional¹⁹⁴² ha aceptado la constitucionalidad de las subvenciones condicionadas en base a la configuración de la autonomía local como garantía institucional. Para este órgano las subvenciones condicionadas que el Estado otorga a favor de las Comunidades Autónomas serán aceptables siempre que el Estado ostente algún título competencial que le

¹⁹⁴¹ Así lo considera, por ejemplo, SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, CEC, 1990, págs. 193 y ss; que niega en principio la inconstitucionalidad automática de toda subvención condicionada. En el ordenamiento jurídico existen numerosos ejemplos de subvenciones condicionadas. Así, el artículo 40 del Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se *aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales*, al referirse a las subvenciones de cualquier tipo que reciban las Entidades locales con destino a sus obras y servicios prohíbe que las mismas puedan aplicarse a finalidades diferentes a la aquéllas para las que fueron otorgadas, salvo los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviera prevista en el otorgamiento de la subvención. A nivel autonómico, la Ley aragonesa 23/2001, de 26 de diciembre, de *Medidas de Comarcalización*, prevé tanto subvenciones condicionadas como incondicionadas, constituyendo estas últimas la regla general (arts. 39 y 40).

¹⁹⁴² Vid. las Sentencias del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero; 237/1992, de 5 de diciembre; 16/996, de 1 de febrero; 152/1988, de 20 de julio; o 146/1986, de 25 de noviembre, entre otras relacionadas directamente con este tema.

habilite para ello y además resulte *suficiente*. El Estado no puede, por lo tanto, alterar el reparto constitucional de competencias a través de la técnica subvencionadora (instrumentada a través de un convenio). Por esto, cuando el Estado carezca de título competencial suficiente únicamente podrá otorgar subvenciones incondicionadas y viceversa, cuando posea un título competencial suficiente tendrá la posibilidad de condicionar las subvenciones que otorgue a un servicio o proyecto concreto (por ejemplo, cuando le correspondan las *bases*, la *legislación* o la *coordinación* sobre determinada materia). Sin embargo, tal condicionamiento – en los casos permitidos– deberá dejar en todo caso cierto margen de decisión a la Administración subvencionada en relación a la aplicación de los fondos obtenidos¹⁹⁴³.

En el ámbito autonómico, la financiación condicionada se configura como una vía excepcional de financiación, únicamente permitida por la LOFCA en sus artículos 15 y 16¹⁹⁴⁴ (transferencias del *Fondo de Cooperación Interregional*, instrumentalizadas mediante acuerdos entre las Cortes Generales y las Comunidades Autónomas; y las “*asignaciones complementarias*” previstas en los Presupuestos Generales del Estado). A pesar de ello, el Estado pronto erigió medios de financiación condicionada alternativos a los permitidos por la LOFCA, a través de ayudas directas a las Comunidades Autónomas en materias reconocidas expresamente como de la competencia de éstas. Esta práctica concreta ha sido avalada por el Tribunal Constitucional¹⁹⁴⁵, que entiende que el Estado puede incluir dotaciones presupuestaria vinculadas al fomento y la

¹⁹⁴³ ALONSO MÁZ, M^º. J., “Las relaciones interadministrativas...*Op.cit.*, pág. 1137. Para este autor, la solución expuesta es coherente con la concepción de la autonomía local como *garantía institucional*, que rechaza la tesis de los intereses naturales y exclusivos de los Municipios. Sin embargo, considera que sería conveniente tener en cuenta las peculiaridades de la autonomía local, ya que, aunque la ausencia de intereses exclusivos de los Entes locales pudiese habilitar al Estado y a las Comunidades Autónomas para condicionar la ayuda financiera comprometida convencionalmente, tal condicionamiento en ningún caso podrá llegar a anular cierta capacidad de decisión del Ente local (*vid.* las Sentencias del Tribunal Constitucional 150/1990, de 4 de octubre; 237/1992, de 15 de diciembre; 96/1990, de 24 de mayo; 13/1992, de 6 de febrero y 48/2004, de 25 de marzo).

¹⁹⁴⁴ La redacción actual de estos dos preceptos es obra de la Ley 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA.

¹⁹⁴⁵ Sentencias del Tribunal Constitucional 95/1986 y 96/1986, ambas de 10 de julio; 146/1986, de 25 de noviembre; 79/1992, de 28 de mayo; 13/1992, de 6 de febrero; 117/1992, de 16 de septiembre; o 13/1992, de 6 de febrero.

subvención de actividades aunque éstas no sean de su competencia, sino de las Comunidades Autónomas, en base a otros preceptos constitucionales que lo legitiman para disponer de su presupuesto en la acción social o económica (“*Principios rectores de la política social y económica*”, Capítulo Tercero del Título I CE). Sin embargo, más allá de la asignación de créditos concretos de los Presupuestos Generales a determinadas ayudas en materia de acción social o económica, el Estado deberá someterse, en lo que respecta a la regulación normativa de las condiciones y criterios de concesión de tales ayudas y subvenciones, a las reglas constitucionales de reparto de competencias en la materia concreta sobre la que recaiga la ayuda (servicios públicos, medio ambiente, turismo, vivienda, cultura, sanidad...*etc*), ya que –como se acaba de ver– esta facultad de gasto o financiación no constituye título competencial autónomo al margen de la distribución constitucional de competencias, y el fomento de estas materias deberá hacerse en todo caso “*a través de*” y no “*a pesar de*” los sistemas de reparto competencial articulados en el bloque de la constitucionalidad¹⁹⁴⁶ (*vid.*, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, Fj 33º; y 59/1995, de 17 de marzo, Fj 2º).

En relación a la utilización del convenio interadministrativo como instrumento para la concesión de ayudas y subvenciones, la opinión del Tribunal Constitucional es diferente según se trate de materia *exclusivas* de las Comunidades Autónomas o de materias sobre las que el Estado posea algún título competencial (*bases, legislación o coordinación*)¹⁹⁴⁷. En el primer supuesto, los convenios no podrán servir en ningún caso para que el Estado

¹⁹⁴⁶ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit.*, págs. 153 a 156. en relación con este tema, puntualiza este autor que “*Si en el ámbito material de cuyo fomento se trata cuenta el Estado con títulos competenciales que le atribuyan las bases, la coordinación o la legislación de la materia, puede éste regular normativamente las medidas de fomento, hasta donde alcance el título competencial en que se apoye. Es posible, incluso, si al Estado le corresponden las bases o la coordinación en el ámbito material en juego, que esos títulos competenciales le legitimen para realizar facultades de ejecución directamente –o sea, la concesión directa de las ayudas por un órgano de la Administración Central– si «la gestión centralizada de los expresados incentivos económicos resultare imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector».*”.

¹⁹⁴⁷ *Ídem*, págs. 157 a 162.

recupere competencias totalmente descentralizadas, ni podrá condicionarse la transferencia de fondos a la celebración de tales convenios, sino que únicamente podrán servir para *facilitar la puesta a disposición* de las Comunidades Autónomas de los fondos destinados a su subvención previstos genéricamente en los Presupuestos Generales del Estado, verificándose por parte del Estado que el “proyecto de actuaciones” (cuya elaboración corresponde a las Comunidades Autónomas) se ajuste a las previsiones genéricas contenidas en la Ley presupuestaria (*vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, Fj 10º). Por el contrario, cuando el Estado posea algún título competencial *básico, legislativo o coordinador* sobre la materia objeto de subvención, la finalidad del convenio será muy distinta, ya que el Estado podrá optar por utilizar este instrumento (en la modalidad de *convenios-programas*) para establecer los requisitos y condiciones de concesión de las ayudas financieras (en vez de hacerlo mediante norma jurídica, que constituye la regla general) hasta donde llegue el título competencial en que se apoye, condicionando la transferencia de los fondos a la suscripción del “convenio-programa” por parte de las Comunidades Autónomas interesadas (Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, Fj 10º).

En cualquier caso, la Administración financiadora (Estado o Comunidades Autónomas) no podrá reservarse mediante convenio determinadas competencias de ejecución que vayan más allá de sus competencias sobre la materia, incluyendo las *bases, legislación y coordinación* (como puede ser su otorgamiento directo o el pago de parte de las subvenciones), ni utilizar dicho instrumento para reconocerse contractualmente a su favor derechos de injerencia sobre la competencia de la Administración financiada (reservas de autorización, informes vinculantes, derechos de veto...*etc*), que ésta deberá ejercer con independencia a pesar del auxilio financiero recibido; ni tampoco imponer durante el proceso de negociación un determinado clausulado a la Administración subvencionada que configure materialmente la actividad financiada, cuando ello vaya más allá del título competencial sobre *bases, legislación o coordinación* que posea

la Administración subvencionadora sobre la materia competencia de la Administración financiada (Estado y Comunidades Autónomas, en este caso concreto)¹⁹⁴⁸.

Algunos autores, como GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ¹⁹⁴⁹ y, sobre todo, MENDIOLA ERKOREKA¹⁹⁵⁰, han criticado la utilización de los convenios interadministrativos como instrumentos para la concesión de subvenciones con carácter general. Para estos autores el empleo de los convenios como instrumento para concertar la financiación entre Administraciones públicas puede suponer una ingerencia inaceptable en el ámbito de autonomía de las Administraciones subvencionadas, además de atentar contra los principios de *publicidad*, *conurrencia* y *objetividad* en el reparto de ayudas económicas, y vulnerar la igualdad entre Entes públicos, generando situaciones en las que, en supuestos de hecho idénticos, unas entidades reciban ayudas financieras y otras no, produciéndose claros supuestos de discriminación entre sujetos jurídico-públicos. Por esta razón, las subvenciones deberían “[...] *concederse con escrupuloso respeto a las garantías derivadas de un procedimiento abierto, regulado, público e igualitario. Estos principios sólo podrán excepcionarse cuando la subvención figure normativamente en los presupuestos o en el caso excepcional, previa justificación del interés público implícito, de que sean autorizadas por el máximo órgano de gobierno cuando sea imposible la aprobación de una convocatoria general. En cualquier otro supuesto la subvención habrá de ofertarse mediante concurrencia pública, sin que pueda admitirse la forma convencional como un modo más de concesión. Lo que sí puede ocurrir es que, una vez concedida la ayuda, sea precisa la regulación más exhaustiva de algunos extremos, para lo que sí será lícita la utilización de la forma convencional, independientemente de que el otorgamiento lo haya sido en régimen de concurrencia, o de forma nominativa o directa*”¹⁹⁵¹.

¹⁹⁴⁸ *Ídem*, págs. 160 y 167 a 168.

¹⁹⁴⁹ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos... Op.cit.*, págs. 138 a 140.

¹⁹⁵⁰ MENDIOLA ERKOREKA, R., “La inadecuada utilización de los convenios”, en *Auditoría Pública*, Vol. 13-14, 1998, págs. 70 y ss.

¹⁹⁵¹ *Ídem*, págs. 70 y ss.

La problemática de las subvenciones condicionadas tiene una gran importancia en el ámbito de los Municipios Turísticos ya que, como se comprobó al analizar su régimen jurídico, su sistema de financiación consiste mayoritariamente en subvenciones de este tipo a cargo de la Administración autonómica. Así por ejemplo, la financiación de los Municipios Turísticos andaluces se articula a través de la firma de convenios de colaboración entre éstos y la Administración autonómica¹⁹⁵². La finalidad de estos acuerdos no es otra que establecer los requisitos que sirvan de parámetros generales para enjuiciar la validez de los proyectos presentados por los Municipios Turísticos en aras a su financiación. En tal sentido, únicamente se financiarán aquellos proyectos aprobados en base al convenio suscrito entre el Municipio Turístico y la Administración autonómica, quedando tal financiación vinculada al cumplimiento de los objetivos previstos en el convenio. Por otra parte, la Administración autonómica formará parte de la llamada *Comisión de Seguimiento* del convenio, órgano mixto al que corresponde – entre otras funciones– decidir en el primer trimestre a partir de la firma de los convenios que actuaciones serán financiadas con cargo a los importes máximos establecidos en cada uno de ellos; programar la ejecución de los diferentes proyectos financiados, determinar los criterios para su realización y verificar su ejecución y adecuación a los fines perseguidos. Y es que la naturaleza condicional de la financiación de los Municipios Turísticos andaluces es reconocida expresamente en los propios convenios, que aclaran que todas las actuaciones comprometidas por los Ayuntamientos de los Municipios Turísticos tendrán la consideración de “*condición*” de la concesión de la subvención a los efectos establecidos en el artículo 112 *d*) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, *General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía*¹⁹⁵³.

¹⁹⁵² Este sistema será analizado detenidamente en el Capítulo IV de este trabajo.

¹⁹⁵³ *Vid. ad exemplum* el punto 8º párrafo primero de la Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística de 19 de enero de 2007, por la que se da publicidad a las subvenciones excepcionales instrumentadas mediante convenio de colaboración suscrito por la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos de Conil de la Frontera, Tarifa y Chiclana de la Frontera (Cádiz), Ronda (Málaga), Cazorla (Jaén) y Aracena (Huelva); en

4. Los convenios de cooperación no financiera: intercambio de información y auxilio material y técnico. Su virtualidad en materia turística.

Como requisito previo para su análisis, esta modalidad convencional debe distinguirse de la denominada “*encomienda interadministrativa*”¹⁹⁵⁴ debido a que, mientras que en los convenios de cooperación no financiera la ayuda (material o técnica) prestada por una de las Administraciones públicas a otra u varias Administraciones se hace de forma ocasional, directamente entre Administraciones (de forma *interna*) y sin efectos directos para terceros, en la *encomienda* entre Administraciones públicas la prestación de servicios se hace de forma externa, ya que una de las Administraciones (la que presta el auxilio material o técnico) actuará frente a los terceros en nombre e interés de la otra (la que recibe la ayuda, que es en principio la competente para realizar tales tareas)¹⁹⁵⁵.

Los convenios de cooperación interadministrativa no financiera se dividen –como se ha visto ya– en varias modalidades: convenios sobre intercambio de información entre Administraciones públicas (sobre aspectos tan variados como las

ejecución de su declaración como Municipios Turísticos efectuada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de marzo de 2004.

¹⁹⁵⁴ Como ejemplo de convenios para la encomienda de gestión del artículo 15 LRJAPAC –y 70 TRRL para el ámbito local– pueden citarse los celebrados entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y varias Comunidades Autónomas con el objetivo de que éstas realicen determinados reconocimientos médicos (como los celebrados con las Comunidades Autónomas del País Vasco, Andalucía y Valencia; todos en el BOE de 13 de marzo de 1990). Otros ejemplos de esta modalidad convencional serían el convenio suscrito entre la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) y la Comunidad Autónoma de Valencia (BOE de 28 de octubre de 1991), que encomienda a ésta la comprobación de lesiones y elaboración de los dictámenes médicos necesarios para la declaración de invalidez y su revisión con respecto a los funcionarios incluidos en el régimen de previsión del MUNPAL; el suscrito entre el Estado y la Comunidad Autónoma extremeña sobre la prestación de servicios de la Oficina de Nacional de Turismo e Intercambio de Jóvenes (BOE de 15 de octubre de 1990); o el celebrado entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la coordinación de la política de empleo, que homologa una serie de Centros de Formación Profesional dependientes de esta Comunidad Autónoma al objeto de que puedan impartir una serie de cursos de Formación Profesional Ocupacional competencia del INEM (BOE de 26 de septiembre de 1990).

¹⁹⁵⁵ Sobre esta distinción *vid.* entre otros a ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración...*Op.cit.*, pág. 143 (aunque este autor utilice la expresión “*realización fiduciaria de funciones ajenas*” para referirse a la encomienda interadministrativa); y SANTOLAYA MACHETTI, P., “Relaciones entre las Administraciones Públicas...*Op.cit.*, pág. 192.

prestaciones de la Seguridad Social, el personal laboral, los cuerpos funcionariales o el libre acceso a bases de datos de otras Administraciones públicas), convenios que tienen como objetivo la asistencia *material* de unas Administraciones a otras para la correcta prestación de sus cometidos (a través de la entrega de aquellos elementos o instrumental necesarios o de la cesión temporal de inmuebles a aquellas Administraciones que carezcan de tales recursos materiales), y convenios para el auxilio *técnico* (bien a través de la realización de estudios, estadísticas o proyectos en beneficio de la Administración auxiliada; bien mediante la cesión temporal de personal técnico cualificado a otras Administraciones públicas para que colaboren con éstas en la correcta realización de sus competencias propias).

Aunque la normativa turística ignora este tipo de acuerdos, es innegable su utilidad en esta materia, ya que, además de medios económicos, la Administración autonómica puede allegar a los Municipios Turísticos medios de tipo material o humano con la finalidad de auxiliarlos en aquellos periodos de mayor actividad turística. De este modo, la Administración turística puede ceder temporalmente a sus Municipios Turísticos medios materiales (elementos técnicos, medios de transporte, uso de inmuebles de su titularidad...etc) o humanos que contribuyan a remediar o paliar sus necesidades más perentorias (transporte, seguridad ciudadana, limpieza, salud pública...etc). Sin embargo, la relativa dificultad de este tipo de transferencias, debido a la inexistencia de medios materiales adecuados o por su complicada realización práctica (piénsese, por ejemplo, en las dificultades de tipo jurídico que conlleva el traslado temporal de un funcionario), hacen que las Administraciones implicadas opten de forma mayoritaria por el auxilio financiero, dejando a un lado este tipo de convenios en materia turística.

5. Los convenios urbanísticos entre Administraciones públicas. Su influencia en la conformación del espacio urbano y, especialmente, de los núcleos turísticos.

A diferencia de los convenios urbanísticos analizados anteriormente en este trabajo, los presentes convenios no se suscribirán entre una Administración pública y una persona – física o jurídica– privada, sino entre dos Administraciones públicas con competencias vinculadas al urbanismo. Aunque existe una multitud de convenios interadministrativos que inciden de forma directa o indirecta en el ámbito urbanístico (convenios para el auxilio financiero en materia urbanística, convenios en los que se crea una organización jurídico-pública de carácter mixto para la gestión de esta materia, convenios para la coordinación de competencias propias de diversas Administraciones públicas sobre urbanismo...*etc*), que son analizados en su sede correspondiente, los convenios urbanísticos característicos, tal y como han sido estudiados *supra*, son a los que se hace referencia en este epígrafe, aunque con la lógica sustitución del particular o promotor urbanístico por una Administración pública. En todo lo relacionado con su admisibilidad, régimen jurídico, tipología, eficacia y responsabilidad por incumplimiento será necesario remitirse a lo dicho al analizar los convenios urbanísticos entre las Administraciones públicas y los particulares.

Ejemplos de convenios interadministrativos en materia urbanística pueden encontrarse fácilmente en la práctica totalidad de normas autonómicas sobre la materia¹⁹⁵⁶. En el caso andaluz, el artículo 30.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, *de Ordenación Urbanística de Andalucía*, posibilita expresamente

¹⁹⁵⁶ Vid. *ad exemplum* el artículo 74.1 de la Ley madrileña 9/1995, de 28 de marzo, de *Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*; los arts. 82 a 84 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, *Urbanística de la Comunidad de Aragón*; el art. 235.1 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, de *Ordenación del Territorio de Canarias*; los arts. 11 a 13 de la Ley castellano-manchega 2/1998, de 4 de junio, de *Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*; el art. 94 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de *Urbanismo de Castilla y León*; los arts. 148 a 150 de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de *Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*; o la *Disposición Adicional Cuarta* de la Ley valenciana 4/1992, de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable y la *Disposición Adicional Sexta* de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística.

tales convenios al señalar que “*La Administración de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, así como los organismos adscritos o dependientes de una y otros, podrán suscribir entre sí y con otras Administraciones y sus organismos convenios interadministrativos para definir de común acuerdo y en el ámbito de sus respectivas competencias los términos en los que deba preverse en el planeamiento urbanístico la realización de los intereses públicos que gestionen. [...]*”¹⁹⁵⁷.

Un grupo bastante numeroso de convenios interadministrativos en materia urbanística son los que durante la década de los años ochenta y noventa del siglo pasado suscribieron la *Gerencia de Infraestructura de la Defensa (GINDEF)* –Organismo Autónomo dependiente del Ministerio de Defensa creado por la Ley 28/1984, de 31 de julio– y las Comunidades Autónomas y Municipios con el objetivo de enajenar parte del patrimonio militar¹⁹⁵⁸. La finalidad principal de los acuerdos concluidos por el GINDEF será desprenderse –previa desafectación– de aquellos bienes inmuebles afectos a la estructura de la defensa del Estado que hubiesen quedado enclavados en núcleos urbanos y sustituirlos por otros situados en lugares más acordes con los principios de la estrategia militar actual. Los convenios celebrados por el GINDEF y las Comunidades Autónomas y municipios responden a varias tipologías concretas dentro de su consideración común como convenios urbanísticos. En tal sentido, habrá convenios que respondan a la estructura típica de los convenios sobre planeamiento urbanístico, en los que la GINDEF se compromete a ceder terrenos (generalmente acuartelamientos obsoletos que han quedado dentro del núcleo urbano) a los Municipios a cambio de una recalificación urbanística de terrenos *no urbanizables* propiedad del Estado, mediante la aprobación o modificación del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico¹⁹⁵⁹.

¹⁹⁵⁷ Además, advierte este precepto de que “*En todo lo no previsto en esta Ley será de aplicación a los convenios interadministrativos lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones públicas.*” (art. 30.1 *in fine*).

¹⁹⁵⁸ Sobre este Organismo Autónomo *vid.* FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, E., *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares*, Ministerio de Defensa/Marcial Pons, 1995.

¹⁹⁵⁹ Por ejemplo, los convenios celebrados entre la GINDEF y los Ayuntamientos de Córdoba (21 de noviembre de 1990), Murcia (21 de mayo de 1987), Valladolid (10 de mayo de 1989), Cartagena (3 de junio de 1994), Vigo (25 de octubre de 1989), Ferrol (21 de junio de 1990), San Sebastián (23 de marzo

Otros participan de las características de los convenios sobre ejecución del planeamiento urbanístico, dispensando al Estado de la obligación de ceder a los Ayuntamientos aprovechamiento urbanístico alguno con respecto a los terrenos de su propiedad en compensación por la cesión de terrenos que realiza la GINDEF en favor del Municipio en cuestión¹⁹⁶⁰; o bien que, en contrapartida a la cesión hecha por el GINDEF, el Municipio asumirá los costes de urbanización de los terrenos del Estado donde se ubicarán las nuevas instalaciones militares¹⁹⁶¹. Otros convenios pretenden obtener de las autoridades municipales el compromiso de otorgar aquellas licencias municipales necesarias para un determinado proyecto urbanístico, con los problemas jurídicos que tales acuerdos generan¹⁹⁶². Por último, también habrá convenios celebrados por este Organismo que respondan al esquema típico de la compraventa o de la permuta civil en el ámbito urbanístico¹⁹⁶³.

de 1994), Burgos (1 de agosto de 1995), Logroño (21 de noviembre de 1994) o Segovia (30 de noviembre de 1993).

¹⁹⁶⁰ Vid. los convenios celebrados entre la GINDEF y los Ayuntamientos de Soria (30 de abril de 1993), Logroño (21 de noviembre de 1994) o de San Sebastián (23 de marzo de 1994), entre otros.

¹⁹⁶¹ Vid. los convenios suscritos entre este Organismo Autónomo y los Ayuntamientos de Logroño (21 de noviembre de 1994) o de Soria (30 de abril de 1993).

¹⁹⁶² Como ocurre, por ejemplo, en los convenios celebrados con los Ayuntamientos de Cádiz (23 de febrero de 1989), Santa Cruz de Tenerife (13 de noviembre de 1985) o Melilla (7 de julio de 1994). Otros convenios cuya legalidad es más que dudosa serían los que pretenden demorar la entrada en vigor de una norma autonómica (convenio entre la GINDEF y el Ayuntamiento de Cartagena, de 3 de junio de 1994) o los que convienen la alteración de las normas de competencia establecidas legalmente (convenio entre la GINDEF y el Ayuntamiento de Burgos, de 1 de agosto de 1995).

¹⁹⁶³ Así pueden calificarse los convenios celebrados entre la GINDEF y los Ayuntamientos de Valverde (El Hierro, 14 de octubre de 1986), Zaragoza (22 de marzo de 1990), Pontevedra (2 de noviembre de 1992), Melilla (7 de julio de 1994) –compraventa–, Soria (30 de abril de 1993) y Santa Cruz de Tenerife (13 de noviembre de 1985) –permuta–.

6. Convenios cuyo objeto está constituido por una pretendida transferencia competencial entre las Administraciones suscribientes. Su problemática en relación a los convenios celebrados entre la Administración autonómica y los Municipios Turísticos.

Ya se ha hablado de la nulidad de esta clase de convenios interadministrativos por ignorar la exigencia constitucional de que cualquier transferencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se realice mediante norma de rango legal. A pesar de ello, existen numerosos casos en los que las Administraciones públicas han pretendido transferir competencias a otras utilizando la vía del acuerdo de voluntades. Entre tales convenios pueden citarse el celebrado entre el Estado y el Principado de Asturias para la gestión por éste del Archivo Histórico Provincial de Oviedo, el celebrado entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma de Extremadura para la Gestión de Bibliotecas, Museos y Archivos de titularidad estatal; el celebrado entre el citado Departamento ministerial y la Comunidad de Madrid para la gestión de una biblioteca de titularidad estatal (BOE de 13 de junio de 1989), o el celebrado entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma de Galicia sobre Gestión de Bibliotecas, Museos y Archivos de titularidad estatal (BOE de 19 de diciembre de 1989)¹⁹⁶⁴.

Existe asimismo una modalidad de convenio interadministrativo equivalente a los de transferencia competencial, y que consisten en el reconocimiento, a favor de una de las partes participantes en el acuerdo, de una serie de derechos de injerencia en la realización de tareas que continúan siendo competencia de la otra u otras partes. Esta injerencia puede adoptar múltiples formas, como pueden ser la de informe

¹⁹⁶⁴ En todos estos casos se transfería a las Comunidades Autónomas las competencias contenidas en el artículo 149.1.28ª CE (“[...] museos, bibliotecas y titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”), que aún no eran de titularidad de éstas, aunque lo serían posteriormente en virtud de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, de *Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la Vía del artículo 143 de la Constitución*.

vinculante, reservas de autorización o consentimiento, capacidad de veto...*etc*, y tiene lugar habitualmente en el marco de los convenios cuyo objeto es la prestación de ayuda financiera para la correcta realización de tareas ajenas, aunque no es ni mucho menos el único ámbito donde han existido este tipo de cláusulas.

Ejemplo de esta modalidad convencional sería el suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Junta de Extremadura para la coordinación y cooperación en la acción social de los emigrantes y retornados (27 de octubre de 1992). Contienen cláusulas de este tipo varios convenios celebrados por el Consejo Superior de Deportes –Organismo Autónomo dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia– con algunas Comunidades Autónomas y Municipios, como el suscrito con la Generalidad de Cataluña y el *Real Automóvil Club de Cataluña* (RACC) para la creación y mantenimiento del circuito permanente de velocidad de Cataluña (BOE de 1 de abril de 1989), el suscrito con la Comunidad Autónoma de Andalucía para la construcción de un centro de tecnificación deportiva en Linares (Jaén) y otro en Málaga, y para la construcción del Pabellón deportivo de la Juventud de Córdoba (todos en el BOE de 4 de agosto de 1992); o con la Comunidad Autónoma de Aragón para la creación y funcionamiento de una escuela de montañismo en Benasque (Huesca) (BOE de 18 de enero de 1989). También pueden encontrarse cláusulas de este tipo en algunos de los convenios celebrados por la GINDEF citados *supra*.

Igualmente pueden encontrarse convenios que prevén la injerencia de las Comunidades Autónomas en ámbitos competenciales del Estado, como sucede en el convenio celebrado entre el INAP y varios Institutos o Escuelas de Administración Pública autonómicas (con la Escuela de Administración Pública de Cataluña y con la Comunidad Autónoma canaria, BOE de 19 de agosto de 1989 y de 17 de diciembre de 1992, respectivamente). Por último, también se han dado esta clase de convenios en materia de cultura, que por su carácter de

competencia *concurrente* no va a plantear los problemas jurídicos de los convenios anteriormente citados¹⁹⁶⁵.

En el ámbito del Municipio Turístico existen algunos supuestos en los que podría existir cierta injerencia en las competencias propias de una Administración pública por parte de la Administración financiadora. Es el caso de los convenios de colaboración suscritos entre la Administración municipal y autonómica como consecuencia de la declaración de Municipios Turísticos andaluces, en los que la Administración financiadora – la Comunidad Autónoma– se reserva un innegable poder de injerencia en los asuntos locales –en este caso en materia turística– a través de la figura de la *Comisión de Seguimiento*. Como se señaló en su momento, este órgano mixto se encarga, entre otras funciones, de decidir qué proyectos de entre los presentados por los Municipios Turísticos serán financiados con cargo al presupuesto fijado en el convenio. El artículo 4.1 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, *de Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía*, atribuye a las Entidades locales andaluzas la competencia sobre promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés, el desarrollo de la política de infraestructuras de su competencia y la gestión de los servicios que les correspondan de acuerdo con la normativa sobre régimen local, la presente Ley y el resto del Ordenamiento Jurídico. Al menos en estos ámbitos¹⁹⁶⁶ la Administración turística autonómica debería limitarse a fiscalizar la aplicación efectiva de la ayuda económica a los objetivos previstos en el convenio, dejando a la Administración local libertad absoluta para decidir a qué proyectos en concreto va a aplicar el dinero recibido. Desde

¹⁹⁶⁵ Por ejemplo, el convenio suscrito el Ministerio de Cultura, la Junta de Andalucía, el Ayuntamiento de Sevilla, la Sociedad Estatal *Expo '92* y la Diputación Provincial de Sevilla (BOE de 20 de diciembre de 1989); el celebrado entre el Ministerio de Cultura, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para la construcción de un auditorio de música en esta última (BOE de 9 de octubre de 1989), o el suscrito entre las mismas partes para la rehabilitación del Palacio de Montjuic como sede del Museo Nacional de Arte de Cataluña (BOE de 21 de enero de 1992).

¹⁹⁶⁶ Que se corresponden con los compromisos asumidos por los Municipios Turísticos andaluces en los convenios suscritos entre éstos y la Administración autonómica en materia de Oficinas de Turismo municipales, mejora del acceso para personas discapacitadas, creación de páginas web, señalización turística, accesibilidad turística, protección del entorno, promoción de sus recursos turísticos, limpieza y acondicionamiento de playas...*etc.* (Resoluciones de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía de 30 de enero de 2006 y 19 de enero de 2007, Punto III).

este punto de vista, la capacidad que se reserva la Administración autonómica a través de la *Comisión de Seguimiento* para decidir el destino final de la ayuda económica resulta una injerencia incompatible con la distribución de competencias en materia turística entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales contenida tanto en la normativa sobre régimen local como en la propia legislación autonómica ordenadora del turismo.

7. Convenios para la creación de órganos u organizaciones mixtas. Su repercusión en el ámbito de los Municipios Turísticos.

Con esta variedad convencional¹⁹⁶⁷ las Administraciones públicas pretender crear un órgano u organización en la que estén integrados representantes de todas las partes intervinientes en el acuerdo con la finalidad de realizar funciones que van desde las de carácter meramente consultivo o deliberante hasta la ejecución por organizaciones dotadas de personalidad jurídica de aquellas competencias que les hayan sido atribuidas consensualmente. Como ocurre en el caso de los convenios interadministrativos, también en esta materia puede hablarse de organizaciones y órganos mixtos *horizontales* y *verticales*, dependiendo de la participación en su seno de Entes públicos pertenecientes al mismo o a diferentes niveles¹⁹⁶⁸. A pesar de la *a priori* inagotable diversidad de convenios interadministrativos para la creación de órganos mixtos –y de los propios órganos mixtos– existentes en la práctica jurídico-pública, éstos pueden organizarse en tres grupos o bloques esenciales: convenios para la creación de órganos mixtos de carácter consultivo y deliberante, convenios para la creación de organizaciones comunes de auxilio a las partes y

¹⁹⁶⁷ Sobre este tipo de órganos *vid.*, entre otros, TORNO MÁZ, J., “Órganos mixtos de colaboración y reducción de la conflictividad”, en la *Revista de estudios autonómicos*, nº 1, 2002, págs. 201 a 216.

¹⁹⁶⁸ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos... Op.cit.*, pág. 157.

convenios para la creación de organizaciones mixtas *en sentido estricto*¹⁹⁶⁹.

Por otra parte, es práctica habitual que en los convenios interadministrativos –sean del tipo que sean– se proponga la creación de un órgano de seguimiento de carácter mixto que vele por el correcto cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes en el mismo (*vid.* arts. 6.3 y 8.3 LRJAPAC)¹⁹⁷⁰. Este sería el caso de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración turística de esta Comunidad Autónoma, a los que ya se ha hecho referencia, y cuya *Comisión de Seguimiento* posee, entre otras funciones, la de seguimiento de las actuaciones efectuadas por la Administración local para verificar su cumplimiento y la adecuación a los objetivos fijados en el convenio¹⁹⁷¹.

Los convenios para la creación de órganos meramente deliberantes o consultivos se caracterizan, como su propio nombre indica, por la creación convencional de órganos en los que se insertan representantes de las Administraciones públicas que han participado en el acuerdo y cuya función se limita a servir de punto de encuentro e intercambio de información y puntos de vista entre tales sujetos jurídico-públicos. No tendrán por ello capacidad decisoria o resolutoria alguna (que permanecerá en manos de las Administraciones públicas de forma separada e independiente en función de sus competencias propias, siendo las responsables de sus respectivas decisiones), quedando sus

¹⁹⁶⁹ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO elabora esta clasificación a partir de la construida por GRAWERT, R., *Verwaltungsakommen zwischen Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen Staatpraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen Bund und Länder abgeschlossenen Abkommen*, Berlín, 1967, págs. 205 y ss; y posteriormente por PITZCKER, J. en STARCK, C. (Dir.) *et al*, *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1987 in Innsbruck, Baden-Baden, 1988*, págs. 52 a 55.

¹⁹⁷⁰ Dispone el artículo 6.3 LRJAPAC que en los convenios de colaboración celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, “*Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración*”.

¹⁹⁷¹ *Vid. ad exemplum* el punto 17 de la Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística de 30 de enero de 2006, por la que se da publicidad a la subvención de carácter excepcional, instrumentada mediante Convenio de Colaboración, suscrito por la Consejería y el Ayuntamiento de Santiponce (Sevilla), en ejecución de la declaración de Municipio Turístico efectuada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de diciembre de 2003.

atribuciones restringidas al ámbito de la propuesta, el debate, la consulta y la deliberación de problemas comunes¹⁹⁷². Entre los numerosos ejemplos de convenios de esta clase pueden citarse el suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Comunidad Autónoma balear para la creación de la “Comisión de Coordinación de Asistencia Sanitaria” (BOE de 23 de agosto de 1988); el celebrado por el Ministerio de Asuntos Sociales y el Principado de Asturias el 20 de febrero de 1990, que crea la “Comisión de Coordinación de los Servicios Sociales”; o el celebrado entre el Consejo Superior de Deportes y la Junta de Andalucía para el funcionamiento del Centro de Alto Rendimiento Deportivo en Altura de Sierra Nevada (que crea una “Comisión asesora”, BOE de 4 de agosto de 1992).

Los convenios para la creación de organizaciones comunes de auxilio a las partes suponen la creación de un organismo común, con medios materiales, financieros y –aunque no siempre– personales que sirva de apoyo o ayuda (información, consultas, proyectos, estudios, análisis, asistencia técnica y especializada...*etc*) a las Administraciones participantes en el acuerdo para el ejercicio separado de sus respectivas competencias. Esta modalidad convencional tampoco supone, como en el caso anterior, una puesta en común de facultades y competencias de diferentes Administraciones públicas para ser ejercidas unitariamente por una institución común, ya que lo único que se pone en común son tales medios materiales, económicos o personales, persistiendo el ejercicio independiente de las competencias por parte de sus Administraciones titulares. Convenios de esta clase serían el suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid para la constitución de la Sociedad Anónima “Ciudad Barajas 2000” (BOE de 30 de enero de 1993)¹⁹⁷³.

¹⁹⁷² En relación a su configuración como técnica de cooperación interadministrativa y su valoración generalmente positiva por parte del Tribunal Constitucional *vid.*, entre otras, las Sentencias 214/1989, de 21 de diciembre, y 13/1988, de 4 de febrero.

¹⁹⁷³ También el celebrado entre este mismo Departamento ministerial, la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Diputación Foral de Vizcaya y el Ayuntamiento de Bilbao para la creación de la Sociedad Anónima “Bilbao-Ría 2000” (BOE de 3 de diciembre de 1992); o el concluido entre el Ministerio de

En tercer y último lugar, los convenios para la creación de organizaciones mixtas *en sentido estricto* serían aquellos que atribuyen competencias propias de dos o varias Administraciones públicas a una organización mixta creada *ad hoc* para que sean ejercidas por ésta de forma mancomunada¹⁹⁷⁴. Tales organizaciones estarán compuestas por representantes de todas las partes intervinientes en el acuerdo, sin integrarse en la estructura organizativa de ninguna de ellas¹⁹⁷⁵.

Con independencia de la modalidad organizativa de que se trate, los convenios para la creación de éstas deberán respetar un par de exigencias fundamentales¹⁹⁷⁶: la materia objeto de la organización mixta será en todo caso una competencia *concurrente* de las partes –como, por ejemplo, la materia turística para las Administraciones autonómica y municipal–, ya que lo contrario supondría una transferencia indirecta de competencias a aquellas partes del convenio que no ostentaban competencia alguna sobre tal materia. En segundo lugar, la creación del ente mixto –en concreto– deberá estar previsto en una norma competencial (para la satisfacción de unos intereses muy concretos, no como competencia general) o que una ley permita la utilización de esta clase de organizaciones para ejecutar competencias de las partes con incidencia en los ciudadanos (como se ha visto ocurre en varias normas turística autonómicas).

Todas estos órganos u organizaciones mixtas gozan de una especial situación “flotante” entre las diferentes Entidades

Sanidad y Consumo, la Comunidad Autónoma balear y Cruz Roja Española para la creación del *Banco de Sangre comunitario de Baleares* (BOE de 30 de octubre de 1989).

¹⁹⁷⁴ A esta modalidad pertenece la citada “*Comisión de Seguimiento*”, creada en el seno de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración turística autonómica. La composición y funciones de este órgano mixto serán analizados detenidamente en el epígrafe dedicado al análisis de estos convenios, ubicado al final de este capítulo.

¹⁹⁷⁵ Sobre esta posibilidad alertó ESCUÍN PALOP en 1982, señalando que “[...] *Ocupa un lugar muy importante en esta categoría residual* [se refiere a los “*acuerdos de cooperación*” del art. 145.2 CE] *la creación de entes comunes de los que puede surgir, al igual que en el Derecho internacional, «un derecho derivado» entendiendo por tal la (sic) resoluciones obligatorias procedentes de los mismos.*”. ESCUÍN PALOP, V., “Algunos problemas jurídicos...*Op.cit.*, pág. 619.

¹⁹⁷⁶ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...Op.cit.*, pág. 158 y MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos...Op.cit.*, págs. 206 y ss.

matrices¹⁹⁷⁷, ya que aunque están integradas por representantes de todas éstas, no se integran en ninguna de ellas, sino que se sitúan “a su lado”. Estas organizaciones mixtas van a suponer además la ruptura del *principio de separación competencial y de responsabilidades*, principio estrechamente ligado al juego del sistema democrático y de la consiguiente exigibilidad de responsabilidades por la gestión realizada. En el plano de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas la doctrina advierte del peligro que supone el llamado “federalismo cooperativo”, que consiste en la toma de decisiones de importancia a través de órganos conjuntos o *mixtos*, ya que dificultan la identificación de las responsabilidades políticas¹⁹⁷⁸. Este principio goza de una energía y una potencialidad diferentes según el ámbito de las relaciones interadministrativas de que se trate. En el ámbito de las relaciones establecidas por la Constitución entre el Estado y las Comunidades Autónomas existen ciertos títulos competenciales que pueden excepcionar el sistema de reparto constitucional de competencias y responsabilidades entre ambos sujetos jurídico-públicos (coordinación estatal de ciertas materias, arts. 149.1.13^a, 15^a y 16^a CE; ejercicio común de ciertas tareas por el Estado y las Comunidades Autónomas previsto en los Estatutos de Autonomía, competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas). Con algunos reparos –pérdida del control y responsabilidad exclusivos de las Administraciones públicas con respecto a las competencias transferidas a la organización común, debilitamiento del principio democrático y del control parlamentario de la actividad administrativa, cierta disolución de la responsabilidad de las Administraciones frente a los ciudadanos...*etc*–, pueden considerarse tales preceptos del bloque de la constitucionalidad como la base jurídica necesaria para la creación de organizaciones mixtas en tales ámbitos materiales. Fuera de ellos resultará imposible la creación de organismos de este tipo, rigiendo plenamente la prohibición de admitir injerencias externas o de poner en común aquellas competencias

¹⁹⁷⁷ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Relaciones entre las Administraciones Públicas”, en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.) *et al*, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, 1993, pág. 68.

¹⁹⁷⁸ AJA FERNÁNDEZ, E. *et al*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, 1985, pág. 62.

asignadas a las Administraciones públicas para ser ejercidas por éstas con total independencia y responsabilidad.

Ejemplos de esta modalidad convencional en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas – algunos de ellos bastante problemáticos desde el punto de vista de su admisibilidad jurídica– serían el celebrado entre el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) y la comunidad autónoma balear el 23 de mayo de 1989 (que crea una comisión mixta paritaria entre ambas Administraciones públicas); el celebrado entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de Tenerife y el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna para la rehabilitación de viviendas en el termino municipal de este último (BOE de 18 de marzo de 1993; el suscrito entre el Ministerio de Asuntos Sociales, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Ayuntamiento de Salamanca y la Universidad de esta ciudad para la construcción de viviendas para estudiantes foráneos de dicha Universidad (BOE de 9 de julio de 1992); o el concluido entre el Ministerio de Cultura, la Comunidad Autónoma vasca, la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Ayuntamiento de San Sebastián para la constitución de la Sociedad Anónima que gestione el Festival Internacional de Cine de San Sebastián (BOE de 5 de noviembre de 1990).

En el ámbito local el *principio de separación competencial y de responsabilidades* juega un papel mucho más relajado, ya que aunque la Constitución garantiza la autonomía local (art. 137 CE), no establece explícitamente el marco competencial de estos sujetos jurídico-públicos, que quedará en manos de la regulación estatal y autonómica de rango legal, regulación que admitirá la creación de organizaciones mixtas *en sentido estricto* tanto en el marco de las relaciones de éstos con el Estado y las Comunidades Autónomas¹⁹⁷⁹, como con otras Entidades locales (*Consorticios* y *Mancomunidades*). En el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Entidades locales –o entre

¹⁹⁷⁹ Vid. arts. 57 y 87 LRBRL y 64, 69, 70 y 110 TRRL.

éstas ente sí—, la creación de órganos mixtos está regulado con carácter general por el artículo 58 LRBRL, que dispone que mediante ley del Estado o de las Comunidades Autónomas¹⁹⁸⁰ podrán crearse órganos de colaboración de dichas Administraciones con las Entidades locales con el objetivo manifiesto de la coordinación administrativa. La Jurisprudencia constitucional ha considerado que los órganos mixtos previstos en este artículo tienen una naturaleza meramente consultiva o deliberante, sin capacidad de coordinación¹⁹⁸¹, basándose en la necesidad de preservar las competencias propias de cada una de las Administraciones implicadas o, lo que es lo mismo, el *principio de indisponibilidad de competencias*¹⁹⁸², por lo que no podrían crearse órganos mixtos *en sentido estricto* en base a este precepto. Por el contrario, sí serían auténticos órganos mixtos *en sentido estricto* tanto las mancomunidades de municipios como los consorcios, analizadas ambas figuras *supra*, y a cuyo estudio es necesario remitirse en este momento¹⁹⁸³.

¹⁹⁸⁰ ALONSO MÁZ analiza cierta problemática vinculada a este precepto con relevancia sobre el presente estudio. Este autor plantea la cuestión de si el artículo 58.1 consagra una auténtica reserva de ley con carácter básico en relación a la creación de órganos mixtos de colaboración. La Jurisprudencia a negado este extremo (*vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1998 y la Sentencia del Tribunal Constitucional 331/1993, de 12 de noviembre) al considerar que la creación de tales órganos se circunscribe al ámbito puramente organizativo, sin que afecte a cuestiones competenciales, reglas de la actividad pública o medios personales y materiales. Únicamente la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 1989 se inclinó por la reserva de ley al considerar que la creación de dichos órganos puede afectar a la autonomía local. ALONSO MÁZ, M^a. J., “Las relaciones interadministrativas...*Op.cit.*, págs. 1141 a 1142.

¹⁹⁸¹ Así lo ha considerado la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, que en su Fj 20^o señala que “*El apartado segundo del art. 58.1 de la LRBRL, respondiendo a la misma idea cooperativa, se refiere específicamente, no obstante, a la posibilidad de que el Gobierno cree en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local para la materia de inversiones y de prestación de servicios. Poco más se añade, ya que la composición, organización y funcionamiento de dichas Comisiones queda remitida a la correspondiente norma reglamentaria, y nada se especifica, asimismo, sobre sus funciones. Pues bien, tal y como manifiesta el art. 58.1, apartado segundo, el mero hecho de que esas Comisiones queden referidas a la materia de inversiones y de prestación de servicios, no puede conducir a estimar conculcadas las competencias de las Comunidades Autónomas [...]. Es evidente, de una parte, que tanto las inversiones locales como la propia prestación de los servicios no son cuestiones ajenas al interés general; y de otro lado, la identificación de las funciones que pueden asumir esas Comisiones priva de toda consistencia la vulneración competencial que se denuncia. Más aún. Bien puede pensarse que esas Comisiones necesariamente responderán al carácter genérico con que el propio art. 58.1 en su apartado primero, configura a los órganos de colaboración, siendo aquéllas mera especificación de éstos, por lo que no faltan apoyaturas para estimar que esas Comisiones serán únicamente consultivas o deliberantes y que, en todo caso, podrán participar en ellas las correspondientes Comunidades Autónomas (art. 58.2, primera parte) [...]*”.

¹⁹⁸² *Vid.* en relación a los entes supramunicipales la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 1989.

¹⁹⁸³ En relación a la figura de los consorcios, la escasez de reglas sobre el procedimiento de creación de esta modalidad asociativa en la legislación local de carácter básico permitirá su constitución tanto por convenio entre las partes interesadas como a través de una norma jurídica dictada por una organización

Otras organizaciones mixtas susceptibles de ser creadas por las Entidades locales por vía convencional son las *empresas públicas interadministrativas* (art. 6.5 LRJAPAC), tanto de capital íntegramente público como mixto; *fundaciones interadministrativas* (organismos autónomos locales, art. 85 bis LRBRL)¹⁹⁸⁴ o, incluso, los denominados *Grupos de Desarrollo Local*, de origen comunitario (*vid.* programas *LEADER*, *PRODER*, *INTERREG* y *ADAPT*).

Esta problemática se proyecta en última instancia sobre la figura del Municipio Turístico ya que, como se ha señalado *supra*, es habitual que su normativa reguladora prevea la creación de órganos mixtos –Comunidad Autónoma-municipio– para la gestión y control de los efectos vinculados a su declaración. Así ocurre, por ejemplo, con los artículos 16.1 d) del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de *Municipio Turístico*; 15.5 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de *Normas Regulatoras de la Administración Local de Aragón*, o 16 del Decreto 71/2000, de 22 de mayo, que aprueba el *Reglamento regulador de los Convenios previstos en la Ley 3/1998, de 4 de mayo, de Promoción y Ordenación del Turismo de la Comunidad Valenciana*, entre otros. En todos estos casos la normativa autonómica posibilita la creación de órganos cuya composición será representativa de la Administración local y autonómica –y en el caso aragonés también de las organizaciones empresariales y sociales representativas del sector turístico en el ámbito del término municipal–, cuya función genérica es colaborar en el correcto desarrollo de los compromisos adquiridos por sendas Administraciones públicas en aras a mejorar la calidad de la oferta turística local y, en el caso andaluz y

jurídico-pública de ámbito superior, tras un procedimiento en el que se integraría el acuerdo de las Administraciones interesadas. Solo los consorcios creados mediante la primera posibilidad serán –lógicamente– los que entren dentro de la categoría de organizaciones mixtas creadas en virtud de un convenio interadministrativo. MARTÍN MATEO, R., *Entes locales... Op.cit.*, págs. 124 y ss. Para este autor, ante la falta de una regulación actual y completa sobre creación de consorcios, será posible recurrir como normativa jurídica supletoria a la prevista para las mancomunidades

¹⁹⁸⁴ Sobre estos entes *vid.*, entre otros, SOSA WAGNER, F., “El organismo autónomo y la fundación como formas de gestión de los servicios públicos locales”, en GONZÁLEZ MARTÍN, J. (*Dir.*) *et al*, *IV Jornadas Canarias sobre Administración Local*, Gobierno de Canarias, 2000, págs. 15 y ss; o ALBI CHOLVI, F., *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Aguilar, 1960, págs. 329 y ss.

valenciano, gestionar y fiscalizar la ayuda económica concedida al Municipio Turístico por parte de la Administración autonómica.

II. El convenio interadministrativo como elemento esencial del Municipio Turístico. Análisis de los convenios interadministrativos suscritos entre éstos y las respectivas Administraciones autonómicas.

A. Vista general de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración Autonómica. Su función articuladora de los efectos vinculados a la declaración de Municipios Turísticos.

Como se comprobó a lo largo del epígrafe dedicado al estudio del régimen jurídico de los Municipios Turísticos, salvo en contadas ocasiones –como es el caso de las Comunidades Autónomas de Murcia y Navarra–, la consecuencia fundamental aparejada a la declaración de un municipio como “Turístico” es la habilitación expresa para concluir convenios de colaboración con la Administración autonómica. Estos convenios tienen como finalidad principal compensar el mayor esfuerzo económico al que este tipo de municipios se ven sometidos por su condición de *turísticos*, aportando financiación adicional para aquellos servicios públicos e infraestructuras vinculadas directa e indirectamente con la actividad turística, con el objetivo último de aumentar la “*calidad integral*” de los recursos turísticos ofertados por los municipios solicitantes de este régimen especial y, por extensión, de toda la Comunidad Autónoma. Existe pues un *doble compromiso* por parte de los municipios declarados *Turísticos* y la Administración turística autonómica: por un lado, el compromiso de la Administración autonómica de dotarles de mayores recursos económicos a cambio de su contribución al desarrollo de una actividad esencial para su economía como es la

industria turística; y, por otro lado, el compromiso de los Municipios Turísticos de destinar la ayuda económica recibida a mejorar la calidad integral de la oferta turística ofertada en su ámbito territorial. Sin embargo, a pesar de que la figura del Municipio Turístico pivota fundamentalmente sobre la posibilidad de concluir convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas para mejorar su situación económica, en la actualidad únicamente las Administraciones turísticas de las Comunidades Autónomas de Andalucía y la Comunidad Valenciana han materializado dicha posibilidad.

Con carácter general, los convenios de colaboración en materia de Municipios Turísticos fijan, por un lado, los compromisos adquiridos por parte tanto de la Administración turística como de la municipal y, por el otro, el montante total de ayuda financiera destinada a mejorar la calidad de los servicios e infraestructuras turísticas en cada uno de los periodos en los que se fragmente la vigencia del mismo¹⁹⁸⁵. Una vez concluido el convenio, y durante su vigencia, los Municipios Turísticos presentarán sus proyectos a un órgano *ad hoc* creado en su seno, de naturaleza mixta, y entre cuyas atribuciones estará la aprobación y financiación de aquellos proyectos municipales que considere útiles para alcanzar los objetivos fijados en el texto del convenio. A este órgano también le corresponderá, con carácter general, la programación de la ejecución de los proyectos aprobados a lo largo de los periodos prefijados en el convenio, la fijación de los criterios necesarios para dicha ejecución, el seguimiento y verificación de su cumplimiento y adecuación a los objetivos y criterios establecidos, así como la eventual penalización por incumplimiento. De este modo, la iniciativa municipal no termina con la solicitud de su declaración como Municipio Turístico, ni siquiera con la conclusión del subsiguiente convenio de colaboración interadministrativa con la Administración turística

¹⁹⁸⁵ No ocurre así con los convenios cuya finalidad es la mera compensación económica de los servicios turísticos prestados por los municipios declarados “Turísticos”, que se *limitan* a calcular el montante del esfuerzo financiero adicional en base a unos parámetros numéricos prefijados normativamente. Éste sería el caso de los *convenios para la compensación financiera* de la legislación valenciana, analizados en el epígrafe dedicado a la regulación autonómica de la figura del Municipio Turístico y a cuyo estudio es preciso remitirse en este momento.

autonómica, sino que debe mantenerse activa durante toda la vigencia de éste, elaborando, presentando y ejecutando aquéllos proyectos que considere adecuados para la mejora de la calidad global de su oferta turística.

B. Los convenios de colaboración celebrados entre la Administración autonómica y los Municipios Turísticos andaluces.

Como se vio en su momento, en la Comunidad Autónoma andaluza se han suscrito un total de nueve convenios de colaboración entre la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y los Municipios Turísticos así declarados por el Consejo de Gobierno de esta Comunidad Autónoma. El primer grupo de convenios, suscritos con los Municipios de Santiponce, Nerja y Roquetas de Mar, se publica mediante la Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación de 30 de enero de 2006¹⁹⁸⁶. El segundo grupo de convenios, suscrito con los Municipios de Conil de la Frontera, Tarifa, Chiclana de la Frontera, Ronda, Cazorla y Aracena, se publica a través de la Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística de 19 de enero de 2007¹⁹⁸⁷. La similitud entre los convenios citados es casi perfecta, con algunas discrepancias de carácter secundario. Esto permitirá analizar y exponer sus características fundamentales de forma unitaria, haciendo cumplida referencia a las escasas situaciones que se salgan de la norma general cuando ello sea necesario.

¹⁹⁸⁶ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 29, de 13 de febrero de 2006.

¹⁹⁸⁷ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 31, de 12 de febrero de 2007.

a) Finalidad, duración y régimen jurídico.

La finalidad de los convenios de colaboración suscritos entre la administración autonómica y los Municipios Turísticos andaluces no es otra que el establecimiento de un *marco de colaboración* entre los Ayuntamientos de estos Municipios y la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte en orden a lograr la “calidad” de los servicios turísticos. Para ello, se relacionan los siguientes instrumentos:

- a) Planificación, valorización y –en su caso– rehabilitación de los recursos y enclaves turísticos de los Municipios Turísticos e integración en torno a sus referentes culturales más importantes;*
- b) Acondicionamiento y cualificación del espacio turístico (equipamiento, mobiliario urbano, señalización...etc);*
- c) Preservación y mejora de las infraestructuras de los principales recursos turísticos;*
- d) Enriquecer y diversificar la oferta de actividades relacionadas con la actividad turística;*
- e) Promoción de los servicios públicos municipales al conjunto de los usuarios turísticos;*
- f) Favorecer la implantación de servicios turísticos y de atención al turista de calidad;*
- g) Desarrollar actividades turísticas que resulten compatibles con el respeto a los valores naturales.*

Todos los convenios suscritos tienen un plazo de vigencia de tres años a contar desde su firma, resolviéndose antes de este plazo por mutua acuerdo de las partes, incumplimiento o denuncia de alguna de ellas. En cualquier caso, la resolución del convenio

de colaboración tendrá como principal efecto la devolución de los fondos aportados y no justificados hasta el momento de su efectividad a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. En cuanto al régimen jurídico aplicable a estos convenios interadministrativos, señalan éstos que estará integrado por el Capítulo II del título V de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*; por el Real decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, *por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*; por los artículos 3.1 c) y 3.2 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*; por el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*; y por el Título VIII, de la Ley 5/1983, de 19 de julio, *General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, así como “*las restantes normas de derecho administrativo en materia de interpretación, modificación y resolución de las cuestiones no contempladas en el convenio que se suscribe*”.

b) Compromisos asumidos por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

La obligación principal que asume la Administración autonómica es la transferencia de una cantidad de dinero a favor de los Municipios Turísticos con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que los propios convenios califican de subvención “excepcional”¹⁹⁸⁸. El mecanismo propuesto en estos convenios es, a grandes rasgos, el siguiente:

¹⁹⁸⁸ El montante económico de esta subvención varía en cada uno de los convenios analizados: Santiponce (466.179 euros), Nerja (1.149.085 euros), Roquetas de Mar (1.480.000 euros), Ronda (1.540.143,56 euros), Cazorla (1.180.660,32 euros), Aracena (450.100,59 euros), Conil de la Frontera (705.607,88 euros), Tarifa (602.171,53 euros) y Chiclana de la Frontera (1.800.000 euros).

los Municipios Turísticos presentan a la Consejería proyectos en relación a las actuaciones previstas en el convenio, que serán aprobadas y financiadas por ésta con cargo al montante total acordado por las partes, montante que funcionará como límite máximo en función del cual los Municipios Turísticos deberán elaborar sus propuestas. El libramiento de estas cantidades tendrá lugar en dos momentos distintos. Un 75 % del importe de cada proyecto se entregará a los Municipios Turísticos tras la aprobación de los mismos por la *Comisión de Seguimiento*. El 25 % restante se les entregará tras la ejecución y justificación documental de la totalidad del proyecto subvencionados.

La justificación de los primeros libramientos se deberá efectuar en un plazo de tres meses contado a partir del término establecido por la Comisión de Seguimiento para cada proyecto, procediendo en este momento al pago del 25 % restante¹⁹⁸⁹. Al término de la vigencia del convenio deberán estar justificados todos los libramientos. La justificación documental de la aplicación de la totalidad de los fondos correspondientes a cada anualidad se efectuará ante la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte por el Ayuntamiento correspondiente mediante la presentación de originales o copias compulsadas de todos los documentos justificativos del gasto (facturas, certificaciones de obras...etc)¹⁹⁹⁰.

¹⁹⁸⁹ En este punto existen pequeñas diferencias (por omisiones) sin trascendencia práctica entre los convenios del *primer grupo* (Santiponce, Nerja y Roquetas) y los del *segundo grupo* (Ronda, Cazorla, Aracena, Confl de la Frontera, Tarifa y Chiclana de la Frontera).

¹⁹⁹⁰ En todo caso, los propios convenios prevén expresamente la posibilidad de que la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, de acuerdo con los Ayuntamientos implicados, delegue a su favor determinadas competencias en materia de inspección turística y, especialmente, las relacionadas con la persecución de actividades clandestinas.

c) Compromisos asumidos por los Municipios Turísticos.

En los convenios de colaboración los Municipios Turísticos se comprometen a realizar una serie de actuaciones en sectores esenciales para la actividad turística, presentando proyectos a las autoridades autonómicas para que éstas muestren –o no– su conformidad y procedan a su financiación mediante subvenciones. Las actuaciones a que se comprometen los Municipios Turísticos dependerán fundamentalmente de su configuración como Municipios Turísticos de interior (Santiponce, Ronda, Cazorla y Aracena) o de costa (Nerja, Roquetas de Mar, Conil de la Frontera, Tarifa y Chiclana de la Frontera). Sin embargo, el grueso de las actuaciones será común para todas las modalidades de Municipios Turísticos:

a) Información turística: integración de las Oficinas de Turismo de titularidad municipal en la *Red de Oficinas de Turismo de Andalucía* y mejora de las infraestructuras de recepción, acogida e interpretación de los principales recursos turísticos. El plazo para la realización de estas actuaciones será el primer año a partir de la firma del convenio.

b) Señalización turística: realización de un estudio que analice la calidad, utilidad y adecuación de la señalización turística del municipio y que abarque su estado de conservación, un plan de conservación, la homogeneidad de la señalización y el grado de señalización de los recursos, servicios e hitos turísticos. El plazo para ejecutar estas actuaciones será el primer año a partir de la firma del convenio de colaboración.

c) Accesibilidad a los recursos turísticos: acuerdo y coordinación entre los distintos agentes (establecimientos turísticos, gestores de recursos turísticos...etc) para ampliar y flexibilizar los horarios y las actividades de los principales recursos turístico-culturales. El plazo para el desarrollo de estas actuaciones también será, como en los dos casos anteriores, el primer año a partir de la firma del convenio.

d) *Promoción turística*: adaptación de la promoción turística a los términos establecidos en el artículo 19 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, *de Turismo de Andalucía*¹⁹⁹¹. El plazo para la ejecución de estas actuaciones se amplía a toda la vigencia del convenio (tres años).

e) *Protección del entorno natural y urbano*: elaboración y aprobación de Ordenanzas municipales encaminadas a la protección del paisaje, la eliminación de ruidos y limpieza y acondicionamiento de terrenos. El plazo de estas actuaciones abarcará todos los ejercicios comprendidos en el ámbito temporal del convenio a partir del primer año de su firma.

f) *Formación*: acciones tendentes a la formación y reciclaje profesional para los trabajadores y gestores del sector turístico. El plazo de estas actuaciones comprenderá toda la vigencia del convenio.

Los Municipios Turísticos costeros se comprometerán a realizar, además de las actuaciones señaladas, las relacionadas con los siguientes ámbitos:

g) *Creación de productos turísticos*¹⁹⁹²: elaboración de un plan municipal para la creación y diversificación de la oferta turística.

¹⁹⁹¹ Este precepto, titulado “Andalucía como destino turístico integral”, dispone que “1. A los efectos de esta Ley, y por razones de eficacia promocional, Andalucía en su conjunto se considera como destino turístico integral, con tratamiento unitario en su promoción fuera de su territorio y previo acuerdo de las distintas Administraciones implicadas, comunidad autónoma, ayuntamientos y diputaciones, en la consecución de la integralidad turística. 2. La Consejería competente en materia turística programará y ejecutará campañas de promoción para fomentar y mantener la imagen de calidad de Andalucía como destino turístico en los mercados que lo requieran. La promoción de esta imagen de calidad deberá integrar la diversidad de destinos turísticos de Andalucía. 3. Las entidades locales, así como las empresas privadas que, con fondos públicos, organicen campañas de promoción turística fuera de Andalucía deberán incluir el nombre de «Andalucía» y, en su caso, acompañar el logotipo y eslogan turístico que, previo informe del Consejo Andaluz de Municipios o del Consejo Andaluz de Provincias, según corresponda, determine la Consejería, debiendo coordinarse con ésta a los efectos del programa de promoción exterior. 4. La Consejería competente en materia turística, de acuerdo con los municipios y/o diputaciones afectados, podrá aprobar denominaciones geoturísticas, al objeto de delimitar la extensión de aquellas zonas, áreas, localidades, términos municipales o comarcas de cuyo nombre se realice promoción turística pública o privada, así como aprobar medidas especiales para la promoción y el aprovechamiento de sus recursos turísticos, oído el Consejo Andaluz del Turismo”.

¹⁹⁹² Ausente en el primer grupo de convenios (Nerja y Roquetas de Mar).

El plazo de esta actuación abarcará todos los ejercicios comprendidos en el ámbito temporal del convenio a partir del primer año desde su firma.

h) Playas: En los convenios del primer grupo (Nerja y Roquetas de Mar) se preveía la elaboración de un *plan de playas* que analizase diversos aspectos relativos a los servicios que debía prestar el municipio en relación a, como mínimo, la seguridad, limpieza, aseos, información y accesibilidad (partiendo de su *carga real*), homologación de equipamientos y su conservación, mantenimiento y reposición. El plazo para la elaboración de este instrumento de planificación estaba limitado a los dos primeros años de vigencia del plan a partir de su firma. La obligación de elaborar dicho instrumento de planeamiento desaparece en los convenios del segundo grupo (Conil de la Frontera, Tarifa y Chiclana de la Frontera), que se limitarán a exigir de manera genérica el desarrollo de actuaciones encaminadas a la lograr un litoral bien conservado y con unas infraestructuras que garanticen su sostenibilidad, siendo para ello indispensable la puesta en marcha de actuaciones en este sentido y dirigidas a la homogeneización del equipamiento y su mantenimiento, conservación y reposición, así como al fomento de actividades lúdicas. También se amplía el plazo para la ejecución de estas actuaciones, que abarcará todos los ejercicios comprendidos en el ámbito temporal del convenio a partir del primer año de la firma.

Todas las actuaciones comprometidas por los Ayuntamientos de los Municipios Turísticos en los convenios de colaboración tendrán la consideración de “*condición*” de la concesión de la subvención a los efectos establecidos en el artículo 112 *d)* de la Ley 5/1983, de 19 de julio, *General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía*¹⁹⁹³. La realización extemporánea de estas actuaciones supondrá una reducción del importe del convenio a razón de un 0,01 % mensual por actuación

¹⁹⁹³ Señala este precepto que “*Procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora desde el momento del pago de la subvención, en los siguientes casos: [...] d. Incumplimiento de las condiciones impuestas a las entidades colaboradoras y beneficiarios con motivo de la concesión de la subvención. [...]*”.

a liquidar en el siguiente libramiento que deba hacerse efectivo. Cualquier alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención y, en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones u ayudas otorgadas por otras Administraciones o entes públicos privados, nacionales o internacionales, podrá suponer la *modificación* del convenio. Todo ello sin perjuicio del régimen sancionador en materia de subvenciones previsto en el artículo 116 de la citada Ley 5/1983.

d) La Comisión de Seguimiento.

A este órgano mixto se le atribuyen las siguientes funciones:

a) Decidir en el primer trimestre a partir de la firma de los convenios que actuaciones serán financiadas con cargo a los importes máximos establecidos en cada uno de ellos;

b) Programar la ejecución de los diferentes proyectos financiados, determinar los criterios para su realización y verificar su ejecución y adecuación a los fines perseguidos;

c) Efectuar un seguimiento de las actuaciones comprometidas por los Ayuntamientos suscribientes de acuerdo con el sistema establecido en la estipulación octava (“condiciones”) y resolver, en su caso, la adopción de medidas;

d) Adoptar las medidas que se estimen más adecuadas para la mejor organización y funcionamiento del convenio, de conformidad con lo previsto en el artículo 16.1 b) del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, *sobre Municipios Turísticos*¹⁹⁹⁴;

¹⁹⁹⁴ Recuérdese que este precepto dispone que “1. Los convenios, suscritos por el municipio, las Consejerías y, en su caso, otras Administraciones Públicas, Entidades privadas y públicas interesadas en su objeto, contendrán las siguientes previsiones: [...] b) Las implicaciones económicas del convenio, especificando para cada una de sus anualidades de vigencia los compromisos financieros de las partes que lo suscriban y, en su caso, de las que con posterioridad se adhieran. [...]”.

e) Proponer medidas para la mejora de la financiación de los Municipios Turísticos;

f) Proponer la adopción de medidas para la protección del entorno urbano;

g) Propiciar un programa para dotar las recepciones de los establecimientos hoteleros de un punto de denuncias;

h) Resolver los problemas de interpretación y cumplimiento de los convenios;

i) Participar en la adaptación del planeamiento municipal a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, *de Ordenación Urbanística de Andalucía*, siguiendo los siguientes principios: *i´)* Las revisiones de parques, jardines y espacios libres a los que hace mención el artículo 10 de esta Ley; *i´´)* Introducción del uso turístico y su adecuado tratamiento, reconociendo las características que le son propias y que lo diferencian de la residencia permanente; *i´´´)* Evitar en la urbanización turística la formación de masas continuas de alojamiento, de modo que los procesos de crecimiento se realicen mediante unidades con bordes definidos y acabados.

Como órgano mixto que es, la *Comisión de seguimiento* estará compuesta por dos representantes de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte (el *Director General de Planificación y Ordenación*, que actuará como Presidente y dirimirá con su voto los posibles empates en las votaciones, y el titular de la Delegación de Turismo, Comercio y Deporte de la Provincia a la que pertenezca el Municipio Turístico), y dos de los Ayuntamientos parte en el convenio (el Alcalde/Presidente y el Primer Teniente de Alcalde o Titular de la Concejalía de Turismo, dependiendo del convenio en cuestión). Como Secretario de este órgano actuará un funcionario de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, con voz pero sin voto. La Comisión se reunirá a convocatoria de su Presidente cuando sea solicitado por

alguna de las partes y, en todo caso, tres veces al año. Podrán ser invitados a sus reuniones aquellos expertos o técnicos que se considere necesario, quienes tendrán voz pero no voto.

El fundamento jurídico de este órgano mixto está en el artículo 16 del Decreto 70/2006, de 21 de Marzo, *por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de Mayo, de Municipio Turístico*, que – como se vio– dispone que los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración turística andaluza prevean “[...] *d) En su caso, la necesidad de una organización común para su gestión. [Así como] e) Los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación del convenio. Para ello se creará un órgano especial que, sin perjuicio de las competencias del superior órgano de seguimiento previsto en el artículo 12.1, tendrá como función velar por el cumplimiento efectivo del contenido del convenio así como proponer cuantas medidas crea oportunas para el buen desarrollo de la actividad turística en el municipio.*”¹⁹⁹⁵.

¹⁹⁹⁵ Los problemas jurídicos vinculados con la extralimitación de las funciones de estos órganos han sido analizados en el capítulo dedicado a analizar la figura de los convenios interadministrativos de colaboración, volviéndose sobre los mismos en las conclusiones a este estudio, a cuyo estudio es preciso remitirse en este momento.

III. Régimen jurídico de los convenios interadministrativos¹⁹⁹⁶. Su aplicación al ámbito de los convenios suscritos en materia de Municipios Turísticos.

A. Naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos, objeto y límites. La naturaleza contractual de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica.

La primera cuestión que debe analizarse para determinar el régimen jurídico de los convenios interadministrativos es aquella que hace referencia a su naturaleza jurídica y, en concreto, determinar si se trata de verdaderos contratos, en este caso administrativos. En opinión del profesor GARRIDO FALLA¹⁹⁹⁷, “[...] *en los contratos de colaboración entre entidades públicas mediante los cuales una de ellas se compromete a subvencionar o auxiliar en alguna manera la obra pública realizada por otra, hay una indudable utilización del procedimiento contractual*”. Para MARTÍN REBOLLO y PANTALEÓN PRIETO¹⁹⁹⁸, esta clase de convenios serían auténticos contratos y, además, administrativos, ya que los sujetos jurídicos participantes son públicos y se vinculan a la realización de una obra pública y al desenvolvimiento de un servicio público en el sentido amplio de la expresión (en el sentido dado por GARCÍA DE ENTERRÍA a los términos *giro* o *tráfico administrativo*, ya que ambas entidades públicas ejercen funciones y competencias propias).

¹⁹⁹⁶ Sobre el régimen jurídico de los convenios interadministrativos *vid.* los trabajos citados a lo largo de los presentes epígrafes y en la bibliografía relacionada al principio de este capítulo.

¹⁹⁹⁷ GARRIDO FALLA, F. *et al*, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, 10ª Ed., Tecnos, 1987, pág. 55.

¹⁹⁹⁸ MARTÍN REBOLLO, L. y PANTALEÓN PRIETO, F., “Exigibilidad de los convenios interadministrativos y consecuencias patrimoniales de su incumplimiento”, en *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, VVAA, Universidad de Cantabria/Facultad de Derecho, 1993, págs. 309 y ss. Este trabajo analiza el convenio “marco” de colaboración celebrado entre la Universidad de Cantabria y la Comunidad Autónoma cántabra el 23 de diciembre de 1986, por el cuál ésta se comprometía a financiar parte de las instalaciones deportivas que construyese la Universidad de Cantabria.

Estos últimos autores citados advierten de que “*los convenios son lo que son, y no lo que dicen que son*”. Es decir, que lo determinante no es la denominación dada por las partes al acuerdo, sino su régimen jurídico, por lo que serán convenios de naturaleza contractual únicamente aquellos que participen de las características y elementos propios de los contratos¹⁹⁹⁹. No lo serán, por el contrario, aquellos que se limiten a contener una mera declaración de intenciones o una voluntad de cooperación sin contenido obligacional alguno, sino meramente *político*. Éstos gozarán de fuerza vinculante, no así aquéllos, que deberán ser considerados meros *elementos referenciales* o *directrices* para la acción singular de cada parte²⁰⁰⁰. Y es que, como señaló DIEZ-PICAZO²⁰⁰¹, el concepto de contrato como acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de derechos para la producción de efectos jurídicos es un “*supraconcepto*” capaz de encontrar acomodo en todas las ramas del Derecho, poseyendo en todas ellas una misma estructura y contenido esencial, aunque con singularidades de carácter secundario. En el caso concreto de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración turística autonómica –y en los demás casos, cuando éstos tengan lugar–, resulta patente su naturaleza contractual, dado el carácter obligatorio de los compromisos asumidos por ambas partes. No hay, pues, que confundir la libertad que otorga la normativa turística autonómica para concluir o no esta clase de convenios con el carácter de los compromisos asumidos por las partes una

¹⁹⁹⁹ En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas...* *Op.cit.*, pág. 76.

²⁰⁰⁰ Advierten MARTÍN REBOLLO y PANTALEÓN PRIETO que el hecho de que en los convenios de colaboración no exista cierta relación de subordinación típica de los contratos administrativos, al actuar una de las partes en el ejercicio del poder público (lo que le atribuye ciertas prerrogativas, como el poder de dirección, inspección y control, la interpretación...etc) no empece la naturaleza contractual de esta clase de convenios, ya que en ellos “[...] *se mantiene plenamente la igualdad jurídica y la coordinación entre las partes, justamente porque esas relaciones no se insertan en el marco de la relación general de subordinación Administración-administrado, sino que se producen entre dos sujetos jurídicos que están en plano de igualdad porque ambos actúan en ejercicio del poder público*», esto es, en el ejercicio de sus propias y respectivas competencias. En este dato reside la singularidad de los convenios interadministrativos de base contractual. En ellos las dos Administraciones están en una relación de igualdad y actúan en el ejercicio de sus competencias, con la consecuencia de que no pueden jugar en toda su plenitud las prerrogativas propias de la Administración en el seno de los contratos que regula expresamente la LCE [hoy LCSP]. Pero ello no quiere decir que estos convenios de base contractual (porque hay un acuerdo de voluntades cierto y mediando una causa) no sean vinculantes, a diferencia de las meras declaraciones genéricas de intenciones [...]”. MARTÍN REBOLLO, L. y PANTALEÓN PRIETO, F., “Exigibilidad de los convenios...” *Op.cit.*, págs. 313 y 314.

²⁰⁰¹ DIEZ-PICAZO, L., *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, Vol. I, Tecnos, 1996, pág. 122.

vez suscrito aquél, que en ningún caso podrá depender de la voluntariedad de éstas, dada su naturaleza imperativa.

Sin embargo, no debe perderse de vista la doble dimensión política y administrativa de todos los órganos de Gobierno de las Administraciones públicas, tanto a nivel estatal como autonómico o local (ya que, no se olvide, sus miembros son elegidos democráticamente), lo que provoca inevitablemente que cualquier convenio posea un contenido de carácter administrativo y otro político²⁰⁰². Por esta razón será imprescindible, como paso previo a la exigibilidad del convenio, determinar qué cláusulas tienen carácter meramente político o *moral* y cuáles poseen carácter jurídico y, por lo tanto, resultan vinculante para las partes²⁰⁰³. Siguiendo esta tesis, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO²⁰⁰⁴ pone algunos ejemplos de modalidades convencionales que carecen de las características necesarias para ser considerados auténticos *contratos*. En primer lugar, no pueden ser considerados verdaderos contratos los acuerdos celebrados entre órganos de una misma persona jurídico-pública (por ejemplo, el acuerdo entre dos órganos de una misma Administración pública para una *encomienda de gestión* entre ellos, art. 15.3 LRJAPAC), debido a la inexistencia de dos voluntades separadas. Tampoco aquellos convenios suscritos entre una Administración territorial y sus propios Organismos Autónomos, ya que –como se vio *supra*– la fuerza vinculante del contenido del convenio no tendrá su fundamento en el acuerdo de voluntades, sino en la situación jurídica del Organismo con respecto a su Entidad matriz. Los denominados convenios *normativos* tampoco pueden ser considerados auténticos contratos, debido a la ausencia de carácter vinculante de los compromisos, considerándose simples “*acuerdos entre caballeros*” sobre un proyecto de norma que en ningún caso tendrá carácter obligatorio. Por último, tampoco pueden ser considerados contratos los convenios celebrados entre Administraciones públicas cuyo objeto lo constituya una delegación competencial. Esto es así porque, como se vio *supra*, la

²⁰⁰² MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos... Op.cit*, pág. 238.

²⁰⁰³ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos... Op.cit*, pág. 50.

²⁰⁰⁴ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones... Op.cit*, págs. 339 y ss.

verdadera delegación de competencias únicamente tiene lugar mediante norma jurídica, siendo el convenio interadministrativo un mero instrumento para exteriorizar la necesaria aceptación de la Administración receptora de competencias.

En este sentido, las Administraciones públicas no son absolutamente libres a la hora de optar por la celebración de un convenio interadministrativo en detrimento de otros mecanismos de cooperación horizontal. Como señala ALBERTÍ ROVIRA²⁰⁰⁵, para que un determinado compromiso pueda ser objeto de convenio interadministrativo de carácter contractual será necesario que sea susceptible de convertirse en *obligación jurídicamente exigible*. Y esto sólo se producirá si se cumplen dos requisitos esenciales: si tal compromiso cae dentro del ámbito competencial de las partes intervinientes y, en segundo lugar, si el objeto de la obligación puede ser susceptible de trato contractual o, lo que es lo mismo, si está en condiciones de ser vinculado y exigido jurídicamente. Para que este segundo requisito pueda ser efectivo, las partes deberán respetar escrupulosamente el “*principio de indisponibilidad de competencias*”, no pudiendo tampoco vincular convencionalmente aquellas actuaciones que deban efectuar de forma unilateral, como ocurre en el caso de los llamados convenios *normativos*²⁰⁰⁶. Este requisito de la “susceptibilidad contractualidad” remite a la teoría general de los contratos, que establece los requisitos de *determinación, posibilidad fáctica y licitud jurídica*²⁰⁰⁷. El primero de estos tres requisitos exige que el objeto de cualquier convenio, para ser considerado un auténtico convenio de naturaleza contractual, deberá estar delimitado con claridad. Si no es así, por tratarse de manifestaciones de intenciones de carácter genérico que necesitan una concreción posterior para poder ser ejecutadas o exigidas, serán considerados –como se acaba de señalar– meros pactos o acuerdos políticos (“*acuerdos entre caballeros*”) sin eficacia jurídica alguna. Más aún, si esta clase de convenios no pudiesen ser considerados ni

²⁰⁰⁵ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre Comunidades...*Op.cit.*, págs. 115 y ss.

²⁰⁰⁶ Además, en algunas modalidades convencionales serán necesarios ciertos requisitos *formales* o *procedimentales*, como se vio ocurría con los suscritos entre Comunidades Autónomas (art. 145 CE y EEAA).

²⁰⁰⁷ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...Op.cit.*, págs. 131 y ss.

siquiera como “*acuerdos entre caballeros*”, por no tener naturaleza política, sino eminentemente administrativa, la falta de concreción supondría en tales casos su nulidad (ya que la doctrina civilista considera que no existen obligaciones si no se ha determinado en que consisten éstas o su concreción posterior necesita un nuevo acuerdo de las partes)²⁰⁰⁸. El requisito de la *posibilidad fáctica* implica la necesidad de que el objeto de los convenios contenga obligaciones susceptibles de ser cumplidas por las partes implicadas (Cfr. art. 1272 Cc). Las obligaciones *imposibles* conllevarán únicamente su nulidad, sin afectar a la validez general del convenio, salvo que se trate de obligaciones esenciales, sin las cuales no hubiera tenido lugar el acuerdo (ya que afectan a su *causa* misma), lo que supondría la nulidad general de todo el convenio. Por último, la *licitud* del objeto del convenio exigirá su acomodo al Ordenamiento Jurídico vigente, en este caso al Derecho administrativo.

Sensu contrario, habrá compromisos que necesariamente deberán adoptar la forma de convenio si las partes quieren que los compromisos suscritos tengan eficacia jurídica vinculante (*vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril, Fj 3º). Esto no quiere decir que las Administraciones públicas deban optar necesariamente por la figura del convenio en tales materias, sino que si pretenden que alcancen valor jurídico deberán utilizar este instrumento de cooperación horizontal, y no otro²⁰⁰⁹.

Por lo que se refiere a los *límites* de los convenios interadministrativos, este autor considera en otra de sus obras²⁰¹⁰ que, con carácter general –abstracción hecha de las distintas modalidades existentes–, será la “materia constitucional” y, a los efectos que aquí interesan: la titularidad de las competencias y de los regímenes competenciales sustantivos establecidos en el texto

²⁰⁰⁸ Así lo exige el propio artículo 1273 Cc: “*El objeto de todo contrato debe ser una cosa determinada en cuanto a su especie. La indeterminación de la cantidad no será obstáculo para la existencia del contrato, siempre que sea posible determinarla sin necesidad de un nuevo convenio entre los contratantes*”; del que se hará eco el artículo 13 TRLCAP, que señala que “*El objeto de los contratos deberá ser determinado y su necesidad para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación*”; y actualmente el artículo 22 LCSP.

²⁰⁰⁹ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre Comunidades...*Op.cit.*, págs. 116 y 117.

²⁰¹⁰ *Ídem*, págs. 173 y 174.

constitucional, los Estatutos de Autonomía y resto del *bloque de la constitucionalidad*. El objeto lícito de los convenios interadministrativos únicamente será, como se ha señalado ya en varias ocasiones, el mero *ejercicio* de las respectivas competencias propias. En el caso de los convenios interadministrativos en materia de Municipios Turísticos, todas las competencias ejercitadas están relacionadas con la ordenación y el fomento del turismo.

B. Normativa aplicable a los convenios interadministrativos. El régimen particular creado por el artículo 9 LRJAPAC para los convenios interadministrativos en los que participe una Entidad local.

Como señala el profesor LLISSET BORREL²⁰¹¹ de una forma extraordinariamente sintética, para conocer las fuentes de un convenio interadministrativo será necesario atender, en un primer momento, a su contenido y, dentro de éste, a los concretos *principios* que lo informan: delegación, cooperación, colaboración...*etc.* En segundo lugar, y una vez determinado el “marco negativo” en el que se moverá el convenio, se estará a los principios que rigen los negocios jurídicos bilaterales, esto es, la normativa sobre contratos de las Administraciones públicas (LCSP, básicamente, y su normativa de desarrollo) y el Código Civil; y al principio de *autonomía de la voluntad administrativa* (que tiene su límite en el Ordenamiento Jurídico, el interés público y el principio de buena administración, art. 25 LCSP²⁰¹²). La doctrina no es unánime a la hora de responder a la cuestión de si el Estado es competente o no para elaborar una normativa de carácter

²⁰¹¹ LLISSET BORRELL, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas... Op.cit.*, pág. 64.

²⁰¹² A nivel local, señala el artículo 111 TRRL que “*Las Entidades locales podrán concertar los contratos, pactos o condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración, y deberán cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas, en su caso, a favor de dichas Entidades*”.

básico sobre convenios interadministrativos, inexistente a día de hoy. Así, mientras que algunos autores niegan esta posibilidad, considerando que dicha legislación básica no podría afectar en ningún caso a aquellos convenios en los que no participase la Administración General del Estado (remitiéndose en este caso a la normativa que aprueben las Comunidades Autónomas al efecto)²⁰¹³; otros consideran que la naturaleza contractual de los convenios interadministrativos y el hecho de que éstos se celebren entre Administraciones públicas habilita al Estado para elaborar una normativa general de carácter básico fundamentada en el artículo 149.1.18ª CE²⁰¹⁴.

Dejando a un lado esta polémica, el artículo 4.1 c) LCSP excluye de su ámbito de aplicación a los convenios de colaboración que celebre la Administración General de Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus Organismos Autónomos y las restantes Entidades públicas, o cualquiera de ellos entre sí²⁰¹⁵; para señalar a

²⁰¹³ BAÑO LEÓN, J. Mª, *Los convenios interadministrativos y los consorcios*, INAP (informe inédito), 1988, pág. 37.

²⁰¹⁴ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos... Op.cit.*, págs. 207 a 209.

²⁰¹⁵ Para ARIÑO SÁNCHEZ, esta exclusión sería totalmente lógica y justificada, ya que la naturaleza jurídica de un convenio no tiene nada que ver con la de un contrato, dado que, mientras que en el caso del contrato se concilian los intereses de las partes en un justo equilibrio (subjetivamente hablando), en el convenio no existirían intereses diversos entre las partes, sino un único *interés común* que las partes fijan por escrito en el convenio. ARIÑO SÁNCHEZ, R., Comentario al artículo 3º.1 C y D (primer inciso), en *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Vol. I (*El sistema contractual administrativo*), ARIÑO ORTIZ, G. *et al*, Comares, 2002, pág. 130; con base en ARIÑO ORTIZ, G., “El contrato administrativo en el Derecho español”, en la *Revista Internacional de Ciencia Administrativa*, nº 1, 1968, págs. 185 y ss. Lo primero que advierte la doctrina en relación a este precepto (*vid.* por todos BUSTILLO BOLADO, R. O., *Convenios y Contratos Administrativos... Op.cit.*, págs. 237 y ss.) es que si no existiese no habría ningún problema, ya que en este caso los convenios celebrados entre la Administración pública y los particulares serían reconducibles al supuesto del artículo 19.1 b) de esta norma (contratos administrativos *especiales*), por su vinculación directa con el giro o tráfico administrativo, satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la competencia específica de aquélla, o declararlo así una Ley; o considerados contratos privados en el caso de que no encajasen en el artículo 19.1 b) LCSP (como ocurrirá, por ejemplo, con los acuerdos que pongan fin a conflictos surgidos en el seno de relaciones jurídicas sometidas al Derecho privado). La segunda advertencia que hace la doctrina en relación a los convenios celebrados entre la Administración pública y los particulares, excluidos expresamente del ámbito material de la Ley de Contratos del Sector Público, versa sobre la necesidad de delimitar exhaustivamente el objeto de este precepto, diferenciándolo de figuras afines que quedarán al margen de tal exclusión. Este precepto no habla de convenios en general sino, más específicamente, de “*convenios de colaboración*”. Para que un convenio de colaboración pueda ser considerado como tal es preciso que las partes contratantes, incluso a pesar de tener intereses económicos inicialmente contrapuestos, posean un interés común que les impulse a buscar el acuerdo como mecanismo para lograr el beneficio mutuo. Es necesario, por lo tanto, una *comunidad de intereses* entre las partes contratantes del convenio de colaboración. Diametralmente opuestos a esta modalidad convencional serían aquellos convenios en los que las partes no buscar la colaboración de la contraparte

continuación (art. 4.2 LCSP) que estos convenios se regularán por sus normas *especiales*, pudiendo aplicarse los *principios* de esta Ley para integrar las dudas y lagunas que pudiesen presentarse. En base a este precepto, en ausencia de normativa específica que regule los convenios interadministrativos²⁰¹⁶ –prácticamente

para lograr sus intereses, sino que el objetivo perseguido es poner término a una disputa o desavenencia jurídica preexistente entre las partes o evitar su surgimiento. En esta modalidad convencional no se persigue la colaboración, sino la composición. Son los denominados “*convenios compositivos*”, en los que la finalidad principal será evitar las consecuencias lesivas o antieconómicas derivadas del conflicto, y que no tienen cabida en el artículo 4.1 d) LCSP, ya que este precepto circunscribe su ámbito objetivo a los *convenios de colaboración*. Por su parte, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA caracteriza a los *convenios de colaboración* previstos en el artículo 4.1 d) LCSP con el término genérico de “*conciertos*”, ya que para éste autor no se trataría de verdaderos contratos en el sentido de intercambio patrimonial, propio de la figura del contrato en el derecho privado, sino de un acuerdo sobre la medida de una obligación preexistente o de una ventaja, en el seno de una relación jurídico-pública previamente constituida entre la Administración contratante y el particular (por ejemplo, en el caso de los convenios expropiatorios o de *conciertos* fiscales para la evaluación de bases tributarias). Se trata de una modalidad de convenios en los que, como se ha referido ya en alguna ocasión, la Administración pública no tratará de proporcionarse bienes o servicios (como ocurre, por ejemplo, con los contratos administrativos nominados u *ordinarios* del artículo 19.1 a) LCSP), sino administrar mejor gracias a la colaboración de los particulares afectados (“*administración concertada*”). A pesar de esta precisión terminológica, la anterior distinción entre los *convenios de colaboración* y los *compositivos* queda inalterada, ya que este autor se centra en sus aspectos patrimonial y teleológico, sin trascendencia en principio sobre la caracterización y diferenciación hecha de estas dos figuras convencionales. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Ámbito de aplicación de la Ley...*Op.cit.*, pág. 107.

²⁰¹⁶ La alusión que hace el artículo 4.1 d) LCSP a las “*normas específicas*” reguladoras de esta modalidad convencional (“*Los convenios de colaboración, que con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración [...]*”) ha sido interpretada de maneras diversas por la doctrina reciente. Así, mientras que para DELGADO PIQUERAS debe entenderse que este precepto “*presta acomodo legal a una gran variedad de contratos atípicos*” (DELGADO PIQUERAS, F., *La terminación convencional...Op.cit.*, pág. 137. Este autor hace referencia al artículo 2.7 de la *Ley de Contratos del Estado* entonces vigente, sustituido posteriormente por el artículo 3.1 b) del *TRLCAP* de 2000 y actualmente por el artículo 4.1 d) de la *Ley de Contratos del Sector Público* de 2007); para GARCÍA MACHO o BUSTILLO BOLADO únicamente serán objeto de este precepto aquellos convenios de colaboración que cuente con una norma específica que los regule o, lo que es lo mismo, los *convenios de colaboración típicos* (GARCÍA MACHO, R. (*Dir.*) y BLASCO DÍAZ, J. L. (*Coord.*) *et al.*, *Comentarios a la Ley...Op.cit.*, pág. 78; BUSTILLO BOLADO, R. *Convenios y Contratos Administrativos...Op.cit.*, pág. 240. Advierte este autor de que “[...] *nada empece a este resultado el siguiente inciso del art. 3 d) «...siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales». Entiendo que esta expresión no es más que una forma innecesaria de reafirmar que los convenios son lo que son y no lo que se dice que son, y que si se llama «convenio de colaboración» a un contrato cuyo objeto es la realización de una obra pública, el régimen jurídico aplicable no será el de los convenios de colaboración, sino el previsto por la Ley para los contratos de obra públicas; así se deduce del art. 1281 CC, y así o ha reconocido la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en otros contextos («los convenios jurídicos son lo que legalmente son y no lo que semánticamente pueden significar», STS de 6 de febrero de 1989 [...]*). Así lo considera también ARIÑO SÁNCHEZ, que fundamenta este requisito directamente en la Constitución Española y, concretamente, en su artículo 103.1, al señalar que “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa [...] con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”. (ARIÑO SÁNCHEZ, R., *Comentario al artículo...Op.cit.*, pág. 132). Como advierte este precepto, las Administraciones públicas no actúan únicamente con sometimiento a la ley y al Derecho, sino con sometimiento *pleno*, lo que imposibilita cualquier actuación de éstas al margen del Ordenamiento Jurídico. Por esta razón, la Administración pública podrá concertar todo tipo de pactos cuando negocie con otras Administraciones públicas (art. 4.1 c) LCSP; *Cfr.* con los artículos 6.1 de la LRJAPAC, 110.1 del *TRLHL* y 145.2 CE), pero solamente podrá concertar aquellos pactos previstos expresamente en la Ley cuando lo haga con particulares. Siguiendo el razonamiento de BUSTILLO BOLADO, los *convenios de colaboración típicos*

inexistente—, se deberá acudir a los principios de la LCSP para integrar su régimen jurídico²⁰¹⁷. La cuestión será ¿Qué normas o *principios* de esta Ley serán susceptibles de aplicación a los convenios interadministrativos?

En opinión de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO²⁰¹⁸, no puede aplicarse sin más la normativa sobre contratación administrativa sin realizar cierto *esfuerzo interpretativo*. En este sentido, no serán de aplicación aquellos preceptos de la LCSP que contengan reglas cuyo presupuesto sea la relación de subordinación entre los sujetos contratantes ya que, como se ha visto, tal subordinación no existe en los convenios interadministrativos, donde todos los participantes se encuentran en un plano de igualdad²⁰¹⁹, sobre todo cuando se trata de Administraciones territoriales, en virtud del principio constitucional de *autonomía* que rige sus relaciones (art. 137 CE)²⁰²⁰. No serán aplicables las reglas referentes a la capacidad y solvencia de la parte privada (arts. 46 y ss),

encajarían en el artículo 4.1 d) LCSP, mientras que los convenios de colaboración *atípicos* y los *compositivos* encajarían en el artículo 19.1 b) LCSP (contratos administrativos *especiales*). Así, los primeros encuentran su régimen jurídico en el artículo 4.2 LCSP (sus propias normas específicas y, supletoriamente, los *principios* de la Ley de Contratos del Sector Público para resolver las dudas e integrar las lagunas que pudiesen presentarse), y los segundos lo harán en el artículo 19.2 de la misma norma (en primer lugar su normativa específica, supletoriamente la Ley de Contratos del Sector Público y sus disposiciones de desarrollo, en tercer lugar las restantes normas de Derecho Administrativo y, en cuarto y último lugar, las normas de Derecho Privado). La utilidad de este precepto no puede estar —en vista de la, como se comprobará *infra*, escasa disparidad de régimen jurídico con los convenios del artículo 19.1 b) LCSP— en el intento de construcción de un régimen jurídico peculiar para los convenios de colaboración típicos del artículo 4.1 d) LCSP. La importante finalidad de este precepto no será otra que (mediante la exclusión de los convenios de colaboración típicos de la Ley de contratación pública) abrir al reglamento y a la normativa autonómica una serie de posibilidades normativas que el rango de Ley y el carácter *básico* de muchos de los preceptos de esta Ley vetan en el caso de los convenios del artículo 19.1 b) LCSP. Señala este autor que “[...] Así, por ejemplo, entiendo que ni un reglamento ni una norma autonómica pueden excluir la «potestas variandi» del régimen jurídico de un contrato administrativo especial del artículo 5.2 b) [hoy art. 19.1 b) LCSP], por estar tal prerrogativa consagrada en un precepto legal básico como es el artículo 59.1 TRLCAP [hoy art. 249.1 b) LCSP]. Sin embargo, al estar los convenios de colaboración excluidos del TRLCAP [LCSP], no parecería haber mayor problema en que un reglamento o una Ley autonómica al regularlos, excluyera la esencia de tal prerrogativa; aunque ello no obste a que, si la norma específica que regule el convenio nada dice al respecto, subsidiariamente, como uno de los principios de la Ley, pudiera quizá entenderse aplicable.”. BUSTILLO BOLADO, R. *Convenios y Contratos Administrativos...Op.cit*, págs. 246 y 247.

²⁰¹⁷ Por el contrario DELGADO PIQUERAS, prescindiendo del artículo 4.2 LCSP, considera que, en defecto de normas administrativas específicas, los convenios interadministrativos deberían someterse al Derecho privado, ya que éste es el que mejor encaja con la posición de igualdad consustancial a tales instrumentos relacionales. DELGADO PIQUERAS, F., *La terminación convencional...Op.cit*, pág. 116.

²⁰¹⁸ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. Mª, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit*, págs. 356 y ss.

²⁰¹⁹ Así lo reconocía expresamente el Proyecto de Ley de la *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* de 1995, mención que desapareció en el texto definitivo de la Ley.

²⁰²⁰ PANIZO GARCÍA, A., “Régimen jurídico de los convenios de colaboración”, en *La Ley*, nº 3895, 1995, pág. 928.

clasificación y registro de las empresas (arts. 54 y ss), garantías (arts. 83 y ss), procedimiento de adjudicación de los contratos (arts. 122 y ss), o las prerrogativas de la Administración en relación a la interpretación, modificación y resolución del contrato (arts. 194 y 195). Por el contrario, sí resultarán aplicables a los convenios interadministrativos aquellos principios de la contratación administrativa que hagan referencia a la necesidad de formalización por escrito de los contratos (arts. 28 y 140), a la facultad –por ambas partes– de modificar o resolver el contrato por razones de interés público (art. 194), o a las causas de invalidez de los contratos administrativos y sus efectos (arts. 32 y ss).

En definitiva, la normativa aplicable a los convenios interadministrativa será, en primer lugar, su propia normativa *específica*; en su defecto, los principios de la contratación administrativa (LCSP y su normativa de desarrollo) aplicables a esta modalidad contractual; en tercer lugar, el resto de normas del Derecho administrativo; y, por último, el Derecho privado²⁰²¹. No debe perderse de vista que no sólo la normativa estatal contiene previsiones en relación con los convenios interadministrativos. También el Ordenamiento Jurídico autonómico regula aspectos concretos de la actividad convencional entre personas jurídico-públicas. Estas normas serán fundamentalmente las reguladoras del régimen jurídico de la Administración local²⁰²², pero también existen normas sectoriales que regulan convenios específicos. Asimismo podrán hacer lo propio las Entidades locales, siempre en el marco de la legislación estatal y autonómica de carácter básico, y sin salirse de los límites inherentes a su propia *autonomía*²⁰²³.

²⁰²¹ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit.*, pág. 359.

²⁰²² En Andalucía, el artículo 37 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, *Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía*, establece un contenido mínimo a los convenios interadministrativos, debiendo prever expresamente el “[...] objeto, derechos y obligaciones de los firmantes, ámbito temporal, previsiones concretas, en su caso, sobre el traspaso de medios financieros, personales y patrimoniales y causas de extinción y sus efectos”. Además, este mismo precepto establece la obligación de publicarlos en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*.

²⁰²³ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...Op.cit.*, pág. 229.

En relación a los convenios en los que sea parte una Entidad local, el artículo 9 LRJAPAC señala que las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma y las Entidades que integran la Administración local se regirán por la legislación básica en materia de régimen local, con aplicación supletoria del Título I de esta norma. Por esta razón, en los convenios en los que una parte esté integrada por una Entidad local (o ambas) –como es el caso de los convenios suscritos en materia de Municipios Turísticos–, en defecto de normativa específica y supletoriamente a los *principios* de la contratación administrativa, la normativa local de carácter básico (LRBRL y TRRL) tendrán aplicación preferente sobre la LRJAPAC, cuyo Título I quedará como normativa supletoria (arts. 4, 6 y 8).

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo no ha sido todo lo clara que hubiese sido deseable en relación a la normativa que regirá los convenios de colaboración, sujetándolos en alguna ocasión al Derecho privado (Sentencias de 9 de julio de 1981 y 28 de noviembre de 1983), aunque se decante generalmente por su sujeción al Derecho administrativo (Sentencias de 8 de julio de 1984, 30 de abril de 1984, 30 de abril de 1985, 28 de mayo de 1985, 4 de junio de 1985, 23 de febrero de 1987 o 16 de enero de 1990), si bien dentro de esta última opción haya identificado frecuentemente a los convenios de colaboración con los denominados contratos administrativos *especiales* o atípicos (Sentencias de 28 de noviembre de 1983 y 8 de junio de 1984), y en algún caso confunda los convenios de colaboración Administración-administrado con los convenios de colaboración interadministrativos, aunque en ellos participe una entidad sometida al Derecho privado (Sentencia de 23 de febrero de 1987)²⁰²⁴.

²⁰²⁴ PANIZO GARCÍA, A., “Régimen jurídico de los convenios...*Op.cit*, pág. 926.

C. Competencia para la elaboración y aprobación de los convenios interadministrativos y procedimiento a seguir. Remisión a la normativa turística autonómica.

Lo primero que habría que advertir como punto de partida a este epígrafe es que no existen normas de carácter básico sobre el procedimiento de elaboración y aprobación de los convenios interadministrativos que puedan aplicarse a todas las Administraciones públicas. Lo que existen son disposiciones aisladas para convenios específicos y algunos preceptos que rigen la actividad convencional de sujetos jurídico-públicos en concreto²⁰²⁵. Así, por ejemplo, la actividad convencional de la Administración General del Estado está regulada por el *Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas*; y la de las Comunidades Autónomas en sus propias normas²⁰²⁶. Por esta razón, existen normas procedimentales en materia convencional tanto para sujetos concretos como para modalidades convencionales específicas, como ocurre con los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y las respectivas Administraciones autonómicas, contenidas en la normativa turística autonómica²⁰²⁷.

En relación a los convenios de colaboración suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el órgano que con carácter general posee la competencia para vincularse contractualmente es

²⁰²⁵ En cualquier caso, si el convenio implicase la asunción de obligaciones económicas, será imprescindible que previamente a su conclusión se incluyan los créditos correspondientes en las Leyes Presupuestarias aprobadas por las Cortes o la Asamblea o Parlamento autonómicos (art. 18 LOFCA). RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit.*, págs. 375 a 377; ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración...Op.cit.”, pág. 174; RODRIGUEZ JORDÁ, J. M^a, “Los convenios de colaboración con otras Administraciones y entes públicos”, en *Jornadas sobre la panorámica del control interno en la Administración Pública. Nuevos enfoques de futuro*, Vitoria, VVAA, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1991, págs. 102 y ss.

²⁰²⁶ *Ad. exemplum*, el Decreto aragonés 151/1988, de 4 de octubre, que crea el *Registro General de Convenios*; el Decreto balear 97/1987, de 24 de septiembre, que *aprueban las medidas de coordinación, elaboración y gestión de los convenios de colaboración*; o el Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, que regula el funcionamiento del *Registro General de Castilla y León*.

²⁰²⁷ Remisión al Capítulo IV de este trabajo, donde se estudia toda la normativa reguladora de esta figura y, en concreto, las reglas procedimentales en materia de convenios de colaboración para el desarrollo de su régimen jurídico.

el Ministro, siempre dentro de las materias propias de su Departamento (art. 13 LOFAGE)²⁰²⁸ y, en ciertos casos, los Secretarios de Estado (art. 14 LOFAGE). Además, el Acuerdo del Consejo de Ministros sobre *Convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas*, de 2 de marzo de 1990, exige su autorización por la “Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica”²⁰²⁹.

En el ámbito autonómico, sus Estatutos de Autonomía y – fundamentalmente– sus Leyes de Gobierno atribuyen con carácter general la capacidad para vincular convencionalmente la voluntad autonómica a los Consejeros²⁰³⁰ y, en ciertos casos, al propio presidente de la Comunidad²⁰³¹. Por otra parte, es habitual que sus normas establezcan, como requisito previo a la firma de un convenio, su sometimiento al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma²⁰³². Así ocurre por ejemplo en la Comunidad Autónoma andaluza, donde –como se ha visto *supra*–, los convenios de colaboración concluidos entre la Administración autonómica y los Municipios Turísticos están suscritos por el Consejero del ramo²⁰³³. También es frecuente que se prevea la aprobación previa del Parlamento o Asambleas

²⁰²⁸ Vid. en tal sentido el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 1995 (BOE de 4 de agosto de 1995).

²⁰²⁹ Sobre esta cuestión *vid.* GIL CREMADES, R., “¿Quién puede celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas?”, *Catastro*, nº 19, 1994, págs. 62 y ss.

²⁰³⁰ *Vid. ad exemplum* los arts. 39 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, *del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*; 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, *del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid*; 35 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, *del Gobierno Valenciano*; o 27 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, *del Presidente de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*, entre otros.

²⁰³¹ *Vid. ad exemplum* los arts. 14 b) de la Ley 6/1983, de 21 de julio, *del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*; 6.1.1 de la Ley 1/1982, de 18 de octubre, *del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*; o 15 b) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, *del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias*, entre otras.

²⁰³² Este requisito se exigirá no solamente en caso de convenio con el Estado, sino que algunas normas autonómicas también lo exigen en caso de acuerdo con otras Comunidades Autónomas e incluso con Entidades locales. *Vid. ad exemplum* los arts. 26.8 de la Ley 6/1983, de 21 de junio, *del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*; 12.8 de la Ley 3/1984, de 25 de abril, *sobre Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*; 25.9 de la Ley 2/1984, de 7 de junio, *del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura*; o 36 f) de la Ley 3/1984, de 26 de abril, *de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria*.

²⁰³³ Concretamente el Consejero de Turismo, Comercio y Deporte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 39.1ª de la Ley 6/1983, de 21 de julio, *del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*; y en el Decreto 240/2004, de 18 de mayo, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

autonómicas respecto de todos y cada uno de los convenios que suscriba la Comunidad Autónoma, tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas²⁰³⁴.

La competencia para suscribir convenios de cooperación en el ámbito local es una cuestión problemática. Los artículos 27 y siguientes de la LRBRL, que se ocupan de las competencias del Alcalde y del Pleno municipales, guarda silencio en relación al órgano competente para negociar y suscribir convenios con el Estado, las Comunidades Autónomas u otros Entes locales. Dos serían las soluciones posibles²⁰³⁵. La primera consistiría en estimar que corresponde al Alcalde en virtud de la *cláusula residual* del artículo 21.1 s) LRBRL. La segunda atribuiría la competencia en función del contenido concreto del convenio, solución ésta mucho más respetuosa con las competencias del Pleno, que en todo caso serán competentes cuando los convenios tengan por objeto delegaciones o encomiendas intersubjetivas, en virtud de los artículos 22.1 g) y 124 LRBRL²⁰³⁶. Algunas leyes autonómicas se refieren expresamente a esta cuestión, como por ejemplo la Ley castellano-manchega 2/1991, de 14 de marzo, de *Coordinación de las Diputaciones Provinciales* (art. 10) o la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo, de *Administración Local de la Comunidad de Madrid*. Mayor acuerdo doctrinal existe en relación al tema del mero acto formal de *firmar* el convenio (una vez acordado éste), que corresponderá al Alcalde o Presidente de la Corporación por ostentar éstos la competencia de representación de sus respectivos Entes locales (arts. 21.1 b), 34.1 b) y 45 LRBRL).

En relación a los órganos competentes del Estado y de las Comunidades Autónomas para suscribir convenios de

²⁰³⁴ Vid. ad exemplum los arts. 42 del EA de Valencia; 27.1 del EA de Cataluña; 23.7 del EA de Murcia; 16.b) del EA de Navarra; 9 b) de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, *reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*; o 43.1 b) de la Ley catalana 3/1982, de 23 de marzo, *del Parlamento, del Presidente y de Consejo Ejecutivo de la Generalidad*.

²⁰³⁵ ALONSO MÁS, M^a. J., "Las relaciones interadministrativas..." *Op.cit.*, pág. 1130.

²⁰³⁶ En relación a los arts. 21, 22 y 124 LRBRL vid. el comentario realizado por ROMERO HERNÁNDEZ, F., en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.) et al. , 2^a Ed., Thomson/Civitas, 2005, págs. 357 y ss. y 2129 y ss.

cooperación con los Entes locales, en el primer caso habría que acudir a la aplicación supletoria de la LRJAPAC (art. 9), que en su *Disposición Adicional Decimotercera* afirma que serán el Ministro o los Presidentes o Directores de los organismos públicos vinculados o dependientes²⁰³⁷. En el segundo caso serán los Estatutos de Autonomía y las leyes autonómicas de Administración y Gobierno (e incluso su normativa de desarrollo) las que determinarán los órganos competentes para negociar y aprobar los convenios de colaboración con las Entidades locales, como ocurre con carácter general en esta materia.

El consentimiento de los Organismos Autónomos será manifestado normalmente por su Presidente o Director. En cualquier caso, la competencia para vincular la voluntad de las Administraciones públicas mediante convenio es perfectamente delegable (*vid.* arts. 13 LRJAPAC, 21.3 y 34.2 LRBRL, Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de marzo de 1990, entre otros), debiendo hacerse constar expresamente tal circunstancia en el texto del mismo, lo que no se suele hacer en la práctica (*Cfr.* art. 13.4 LRJAPAC). Como se señaló en su momento, los denominados convenios *normativos* necesitan en todo caso el previo consentimiento parlamentario para su válida celebración. Por lo que respecta a los convenios entre Comunidades Autónomas, ya fueron analizados los requisitos establecidos por el artículo 145.2 CE, a cuyo estudio es preciso remitirse ahora.

Algunas normas exigen un contenido mínimo a los convenios interadministrativos. Como regla general, el artículo 6.2 LRJAPAC exige que los instrumentos de formalización de los convenios especifiquen el siguiente contenido: competencia ejercida por cada Administración, financiación, actuaciones a desarrollar para su cumplimiento, necesidad o no de establecer una organización para su gestión, plazo de vigencia y eventual prórroga, y causas de extinción. A nivel estatal algunas normas establecen un contenido concreto para ciertos convenios

²⁰³⁷ En este caso no se puede separar la *suscripción* y la *firma* del convenio, como sucede en las Corporaciones locales, ya que la capacidad genérica de suscripción englobaría ambas facultades.

específicos. Lo mismo ocurre a nivel autonómico²⁰³⁸. Sólo la normativa local carece de determinaciones al respecto, por lo que habrá de aplicarse el Título I LRJAPAC (arts. 6 y 8), en virtud del art. 9 de esta misma norma.

En cuanto a la formalización del convenio interadministrativo, es imprescindible que se realice en forma escrita, ya que –como se advirtió *supra*– la LCSP prohíbe la contratación verbal a las Administraciones públicas: “*Las Administraciones públicas no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia*” (art. 28)²⁰³⁹. Tal exigencia estará implícita en ciertos preceptos de la LRJAPAC que regulan la práctica convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas²⁰⁴⁰: así, el artículo 6.2 habla de “*instrumentos de formalización*”, y el 8.2 señala que los convenios de colaboración obligarán a las Administraciones públicas “*desde el momento de su firma*”²⁰⁴¹. Sin embargo, con carácter general no será necesaria escritura notarial, bastando su constancia mediante documento administrativo, aunque sí deberá ser publicado en los Boletines y Diarios Oficiales correspondientes²⁰⁴² en función de su naturaleza y ámbito territorial de las Administraciones públicas participantes, “*no tanto en virtud del precepto que obliga a la publicación de las adjudicaciones de los contratos (arts. 78 TRLCAP y 119 RCE) [hoy art. 138 LCSP], sino en virtud de las modificaciones que los convenios puedan implicar en el ejercicio de las competencias administrativas, y, por ende, como posible*

²⁰³⁸ Vid. *ad exemplum* los artículos 12 y 16 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de *Municipio Turístico*.

²⁰³⁹ Como se ha señalado también *supra* al analizar la normativa aplicable, en ausencia de normativa específica que regule los convenios interadministrativos (lo que ocurre en la práctica totalidad de casos) se utilizará con carácter supletorio los *principios* de la normativa sobre contratación pública y, en concreto, la LCSP (art. 3.2) y su normativa de desarrollo. En su defecto se acudirá con carácter supletorio al Derecho privado, dado el carácter de “*supraconcepto*” que tiene el contrato civil y la consideración del Derecho administrativo como un “*Derecho común con capacidad autointegradora propia*”.

²⁰⁴⁰ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit.*, pág. 386. Otros autores, como ALBERTÍ ROVIRA, admiten la existencia de “*acuerdos tácitos*” mediante los cuáles una Administración presta asistencia técnica a otra (vid. art. 4.1 *d*) LRJAPAC). Sin embargo, no se tratará de auténticos convenios *contractuales*, tal y como vienen siendo configurados en estas páginas. ALBERTÍ ROVIRA, E., “*Las relaciones de colaboración...Op.cit.*, págs. 174 y ss.

²⁰⁴¹ Este precepto prevé la circunstancia frecuente de que cada una de las partes intervinientes en el convenio estén obligadas a publicarlo en un medio diferente, obligando a que en este caso específico “[...] *Ambos tipos de convenios deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva.*”.

²⁰⁴² Así lo exige, por ejemplo, el artículo 19.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

*causa de indefensión, máxime tratándose de relaciones intersubjetivas y no simplemente interorgánicas (art. 24 de la Constitución y art. 32.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado)*²⁰⁴³. En el expediente administrativo instruido al efecto deberán citarse los preceptos legales que atribuyen la competencia a los órganos administrativos implicados en el convenio, justificándose en todo caso la oportunidad y conveniencia de su celebración²⁰⁴⁴. Existen además normas específicas que exigirán la publicación de determinadas modalidades convencionales²⁰⁴⁵.

En relación al tema concreto de los convenios que suscriban las Comunidades Autónomas con sus Entidades locales, GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ²⁰⁴⁶ confecciona cinco *grupos* según el tratamiento que su normativa de a la publicidad de los mismos. En el primer grupo estarían aquellas Comunidades Autónomas que carecen de normativa propia sobre convenios interadministrativos. En segundo grupo sería el compuesto por las Comunidades Autónomas que, a pesar de poseer normativa propia sobre convenios interadministrativos, no disponen nada sobre la publicación de los mismos (en estos dos primeros grupos habrá de estarse a la normativa general, que en todo caso posee carácter básico, por lo que deberá ser respetada por cualquier regulación que se haga de esta cuestión). El tercer grupo está integrado por las Comunidades Autónomas que prevén un resumen del convenio en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma²⁰⁴⁷. El cuarto grupo es aquel que exige la publicación de los convenios cuando estos “*regulen un marco de colaboración*” (o lo que es lo mismo, unos “*Protocolos Generales*” como los previstos en el

²⁰⁴³ LLISSET BORRELL, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas... Op.cit*, págs. 69 y 70.

²⁰⁴⁴ Careciendo de sentido los trámites licitatorios exigidos con carácter general en la normativa sobre contratación administrativa, ya que en estos casos no está en juego la libre concurrencia de contratistas en régimen de igualdad. LLISSET BORRELL, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas... Op.cit*, pág. 69.

²⁰⁴⁵ *Vid. ad exemplum* el apartado 9º del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de Marzo de 1990.

²⁰⁴⁶ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos... Op.cit*, págs. 266 y ss. Este autor fundamenta la exigibilidad de publicación de los convenios interadministrativos locales, además de las razones aducidas con carácter general por la doctrina científica, en el juego combinado de los artículos 70.2 LRBRL, 196.1 ROF, 60 y 6 a 9 LRJAPAC y 123 LCSP.

²⁰⁴⁷ *Vid. ad exemplum* el art. 2 del Decreto riojano 11/1995, de 15 de marzo.

artículo 6.4 LRJAPAC)²⁰⁴⁸. Y el quinto y último grupo sería el conformado por aquellas Comunidades Autónomas que exigen la publicación de los convenios interadministrativos sólo cuando así lo establezca una norma específica²⁰⁴⁹. Al margen de esta clasificación estará la Comunidad Autónoma andaluza, que es la única que exige que los convenios de colaboración suscritos por sus Entidades locales deben ser publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (art. 37 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, *Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía*). Además, en la propia normativa reguladora de los Municipios Turísticos exige la publicación de los convenios suscritos en esta materia en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía²⁰⁵⁰. No ocurre así en la restante normativa autonómica sobre Municipios Turísticos.

Tanto la Administración General del Estado como la práctica totalidad de Comunidades Autónomas han previsto la creación de *registros* donde se inscribirán los convenios interadministrativos suscritos por la Administración pública de la que dependan, con el objetivo de dar a conocer su existencia y contenido no sólo a sus artífices y demás sujetos jurídico-públicos, sino a terceros interesados en su contenido. A nivel estatal, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 previó la creación de la *Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales*, que deberá recibir copia de todos los convenios suscritos por esta Administración. A nivel autonómico, casi todas las Comunidades Autónomas tienen a día de hoy su propio registro de convenios interadministrativos. A modo de ejemplo se pueden citar el Decreto 20/1993, de 8 de febrero, *por el que se regula el Registro de Convenios y se establece el régimen jurídico-presupuestario de los convenios que suscriba la Generalidad Valenciana*; el Decreto 108/1995, de 10 de noviembre, que *regula el Registro*

²⁰⁴⁸ Art. 14 del Decreto murciano 56/1996, de 24 de julio, de *creación y funcionamiento del Registro General de Convenios*; y art. 3.4 del Decreto valenciano 20/1993, de 8 de febrero, *por el que se establece el Registro de Convenios y se establece el régimen jurídico-presupuestario de los convenios que suscriba la Generalitat Valenciana*.

²⁰⁴⁹ Entre otros, el art. 8.4 del Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, *por el que se regula el Registro General de Convenios de Castilla y León*.

²⁰⁵⁰ Artículo 16.2 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, *de Municipio Turístico*.

Central del Convenios del Gobierno de Cantabria; o el Decreto 11/1996, de 15 de marzo, que regula el Registro de Convenios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por último, la regla general que rige la entrada en vigor de los convenios interadministrativos (art. 8.2 LRJAPAC) presupone su eficacia desde el momento mismo de su firma (sin necesidad de esperar a su publicación), “*salvo que en ellos se establezca otra cosa*”. Por esta razón, a pesar de que los convenios interadministrativos serán plenamente eficaces a partir del momento de su firma, no existe impedimento alguno para que las partes convengan incluir cualquiera de las cláusulas accidentales que condicionan la eficacia de los contratos: *condición* (suspensiva o resolutoria; potestativa, causal o mixta; positiva o negativa), *término* y *plazo*. En tales casos las partes habrán de respetar las determinaciones previstas en la normativa administrativa al respecto –si la hubiese– y, en todo caso, en el Derecho privado (arts. 1113 y ss Cc), así como las obligaciones existentes en la fase de pendencia de la eficacia del convenio.

Así, por ejemplo, los convenios suscritos en materia de Municipios Turísticos en la Comunidad Autónoma andaluza entran en vigor desde el momento mismo de su firma²⁰⁵¹.

D. Eficacia de los convenios interadministrativos. La vinculación de los convenios suscritos en materia de Municipios Turísticos.

Como se ha señalado *supra*, todos aquellos convenios que cumplan las características y elementos esenciales del

²⁰⁵¹ Vid. *ad exemplum* la estipulación 2ª del convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Ronda (Málaga) y la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, publicado mediante Resolución de 19 de enero de 2007, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística (BOJA nº 31, de 12 de febrero de 2007, págs. 41 y ss).

supraconcepto “contrato” podrán ser calificados como auténticos contratos, pudiendo a su vez podrán ser considerados, en su caso, como administrativos. Conforme a este razonamiento, los convenios *contractuales* podrán ser exigibles conforme a las reglas generales que imponen su vinculación y cumplimiento (LCSP y, en el ámbito privado, los artículos 1091 y 1258 Cc)²⁰⁵², en base al principio “*pacta sunt servanda*”, perteneciente a la teoría general del contrato. MARTÍN REBOLLO y PANTALEÓN PRIETO²⁰⁵³ llaman la atención sobre el artículo 4.1 c) LCSP, que puede oponerse a la tesis expuesta al disponer que queden fuera del ámbito de la presente Ley “*Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí*”. Estos convenios se regularán por sus *normas especiales*, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse (art. 4.2 LCSP). Sin embargo, para estos autores el referido precepto no niega en ningún caso el carácter contractual de tales convenios, sino que, únicamente, los excluye del ámbito de aplicación del LCSP, aunque los *principios* de esta Ley sirvan para resolver las dudas y lagunas que pudiesen presentarse al aplicar su normativa *especial*, generalmente inexistente.

Por otra parte, de los artículos 6, 8 y 88 LRJAPAC y del hoy derogado artículo 4 TRLCAP se desprende la naturaleza jurídica y eficacia vinculante de los convenios interadministrativos. En este sentido, señala expresamente el artículo 8.2 LRJAPAC que

²⁰⁵² Así lo considera también ALBERTÍ ROVIRA, para quien “[...] *los convenios encierran, o pretenden encerrar, compromisos jurídicos vinculantes y, por lo tanto, en principio, exigibles judicialmente. [...] Esta es la gran diferencia que presentan los convenios respecto de otros acuerdos, que encierran sólo compromisos políticos, no vinculantes jurídicamente. Y esta es igualmente la gran consecuencia que se sigue del hecho de optar por la forma de convenio cuando se pretenda contraer un compromiso, que, por naturaleza y contenido, pueda ser objeto de trato contractual entre entidades públicas. [...] Estas [las Administraciones públicas] realizarán su opción en función del primero de los elementos examinados, eso es, las consecuencias que comporta el hecho de suscribir el convenio, de naturaleza contractual, de tal modo que, si no desean otorgar fuerza jurídicamente vinculante a los compromisos que contraen, aun pudiendo hacerlo, podrán cerrar el acuerdo sin forma de convenio o sin calificarlo como tal.*”. ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre Comunidades...*Op.cit*, págs. 113 *in fine* a 115.

²⁰⁵³ MARTÍN REBOLLO, L. y PANTALEÓN PRIETO, F., “Exigibilidad de los convenios...*Op.cit*, págs. 309 y ss. Estos autores hacen referencia al artículo 2.4 LCE, antecedente del artículo 4.1 c) LCSP.

los convenios de colaboración “[...] *obligarán a las partes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.*”; reiterado por el propio art. 4 TRLCAP, que señalaba que las Administraciones públicas podrán concertar los pactos, acuerdos y condiciones que estimen convenientes con los límites establecidos en el propio precepto, y debiendo en todo caso “[...] *cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica a favor de aquélla.*”. Este último inciso ha desaparecido del nuevo artículo 25 LCSP, siendo recogido por un precepto específico, el 193 LCSP (“*Vinculación al contenido contractual*”).

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO²⁰⁵⁴ identifica los dos *impedimentos* que han llevado a parte de la doctrina a negar el carácter jurídico y la eficacia vinculante de ciertos convenios interadministrativos: *a)* la dificultad para admitir una vinculación contractual del ejercicio del Poder Público; y *b)* la inexistencia en el Ordenamiento Jurídico español de cauces procesales para exigir judicialmente el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes en el convenio. Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones expuestas, considera este autor no es posible construir un *principio general* que declare la imposibilidad de vincular por contrato el ejercicio de competencias de Derecho, ya que tal compromiso no tiene por qué interpretarse como una renuncia a las propias competencias, sino más bien como una *forma de ejercicio* de las mismas. Cualquier Administración pública podrá elegir la forma de ejercicio de sus competencias propias, incluyendo el compromiso convencional con otras Administraciones en relación a este extremo. Sin embargo –y esto es muy importante–, la solución habrá de ser negativa en los supuestos específicos en los que el Derecho positivo excluya, de forma expresa o implícita, la posibilidad de vinculación convencional del ejercicio de cierta competencia, como ocurre con la competencia de planeamiento urbanístico (aquellas normas reguladoras del procedimiento de aprobación de los planes que pretendan garantizar la correcta ponderación de todos los intereses

²⁰⁵⁴ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit.*, págs. 343 y ss.

en juego y que son incompatibles con una vinculación previa del contenido final del planeamiento urbanístico)²⁰⁵⁵; o cuando una circunstancia *sobrevenida* de interés público aconseje la separación de los compromisos adquiridos en el acuerdo (a través del *ius variandi*)²⁰⁵⁶.

Por lo que respecta al segundo de los problemas citados – inexistencia de vías procesales adecuadas para exigir

²⁰⁵⁵ Para RODRIGUEZ DE SANTIAGO los convenios urbanísticos deben considerarse como contratos unilaterales –no en sentido genérico, sino desde el punto de vista de la dinámica obligacional de la relación– en el que sólo existe una obligación: la del particular de realizar en favor de la Administración las cesiones pactadas. Por parte de la Administración no se asume obligación alguna, ya que el compromiso de aprobación del planeamiento en los términos pactados es sólo una “condición” para la eficacia de la obligación que la otra parte asume en el convenio. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, A., *Los convenios entre Administraciones... Op.cit.*, pág. 219. BUSTILLO BOLADO y CUERNO LLATA discrepan de la opinión de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO al considerar que la existencia de un convenio urbanístico sobre planeamiento no tiene porque contradecir la necesaria ponderación de intereses – público y privados– que tiene lugar en el procedimiento posterior de elaboración del planeamiento urbanístico, ya que “*La satisfacción de los intereses generales ofrece al planificador no una única posibilidad sino un abanico dentro del cual es posible elegir la opción que discrecionalmente se considere más adecuada. Siempre que la opción pactada respete los límites de ese discrecional margen de maniobra nada se puede objetar al punto de partida de procedimiento planificador, es decir, al proyecto elaborado por el Ayuntamiento conforme a dicho convenio y sometido a información pública*”. Para estos autores nada impide que durante el trámite de audiencia pública el Ayuntamiento artífice del planeamiento, ante evidentes signos de ilegalidad o de conculcación del interés público, se replantee su postura inicial. En caso de que el Ayuntamiento no modificase su postura inicial, el planeamiento podrá ser objeto de impugnación judicial. Por otro lado, siempre que el objeto del contrato sea una competencia discrecional propia de la Administración contratante y se respeten las *normas de Derecho imperativo* no se precia extracomercialidad alguna en el objeto del convenio, tal y como sostiene RODRÍGUEZ DE SANTIAGO. “*Otra cosa sería que se pactase sobre una potestad reglada o sobre una potestad ajena o en contra de una norma imperativa expresa [...], en tales casos sí cabría objetar nulidad de pleno derecho por falta de uno de los requisitos esenciales del artículo 1261 del CC*”, pero tales circunstancias no concurren en el caso de los convenios urbanísticos sobre planeamiento. “*Si se consideran salvadas las anteriores objeciones, no parece haber impedimento para la consideración de los convenios sobre planeamiento como contratos administrativos sinalagmáticos sometidos a condición suspensiva o resolutoria. [...] Y es que Ayuntamientos y promotores cuando celebran convenios sobre planeamiento – como se evidencia en el clausulado de convenios consultados y en los asuntos llegados a conocimiento de los Tribunales– son conscientes en todo momento de estar obligándose recíprocamente, los unos a desarrollar determinada actividad planificadora y los otros a compensar el beneficio que de tal actividad se puede derivar en especie (frecuentemente en terrenos o superficie edificada) o en metálico. Así lo ha entendido también el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones –aunque, ciertamente, no en todas–*”. BUSTILLO BOLADO, R. O. y CUERNO LLATA, J. R., *Los convenios urbanísticos... Op.cit.*, págs. 86 a 89. Para el Tribunal Supremo la potestad reglamentaria se *aviene mal* con la figura del convenio, debido a la naturaleza de éstos, que persiguen el interés público y no los intereses privados de los particulares y – fundamentalmente– porque el urbanismo constituye una función pública indisponible en la que no cabe su disposición por vía contractual. Así lo ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en numerosas ocasiones (*Vid.* las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1990 y 13 de marzo de 1991, entre otras), advirtiendo –como se verá detenidamente más adelante– que la Administración no queda vinculada por estos pactos o acuerdos suscritos por particulares, por lo que la única manera de compensar el incumplimiento de lo convenido será el recurso a la indemnización. Aún así, resulta conveniente adelantar que los convenios urbanísticos sobre planeamiento son admitidos actualmente tanto por la jurisprudencia como por la doctrina y la legislación, siempre y cuando cumplan con los objetivos generalmente aceptados y no conculquen los límites a estos impuestos, que serán analizados *ad infra*.

²⁰⁵⁶ *Vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1987 (*Fj 2º*).

forzosamente el cumplimiento de los compromisos asumidos por una Administración pública en sede convencional—, este autor considera que no siempre es correcto hacer depender la naturaleza sustantiva de las instituciones de su encaje en el Derecho procesal/adjetivo, sino que lo que hay que hacer es acomodar progresivamente éste a aquéllas. En este sentido, y siguiendo la doctrina alemana, considera que la posibilidad de exigir judicialmente su cumplimiento es algo *añadido* al contrato externamente en el tiempo, que lo convierte en algo *más eficaz*, pero no en algo distinto a lo que sería sin ello. Para este autor, el dato “clave” para considerar un convenio como vinculante no deberá buscarse en la *generalidad, inconcreción o concreción* de lo pactado, sino en la intención de las partes de vincularse jurídicamente (*vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril)²⁰⁵⁷. Sin embargo, a esta voluntariedad de vincularse jurídicamente deberá añadirse el requisito del sometimiento al procedimiento establecido para el tipo de convenio de que se trate, ya que si lo que pretendieren las partes fuera declarar su intenciones frente a la otra, con carácter meramente político, no sería necesario seguir el procedimiento establecido para los convenios interadministrativos, que resultará inexcusable en caso contrario (*vid. ad exemplum* el previsto en el art. 145.2 CE).

Otro argumento a favor de la vinculatoriedad del contenido de los convenios interadministrativos habría que buscarlo, en opinión de GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ²⁰⁵⁸, en el propio *principio constitucional de colaboración* en su vertiente de deber que afecta a todas las Administraciones públicas, y que tiene como uno de sus instrumentos básicos a los convenios interadministrativos.

²⁰⁵⁷ En todo caso, tal eficacia será “relativa”, esto es, solamente producirá efectos jurídicos entre las partes suscribientes del convenio, no pudiendo por lo tanto afectar a la situación jurídica de *terceros* respecto de la relación contractual (otras Administraciones públicas o particulares). Únicamente se admitirá que un acuerdo entre varias Administraciones públicas afecte a terceros cuando así lo disponga una norma jurídica, lo que no sucede en la actualidad (*vid.* art. 8.2 LRJAPAC). Excepciones a esta regla general serían aquellos convenios interadministrativos que admitan directamente derechos para un tercero determinado (*Cfr.* art. 1257 Cc), no admitiéndose, *sensu contrario*, la validez de aquellos convenios interadministrativos que previesen la alteración *in peius* de la situación jurídica de terceros (salvo que, bajo determinadas condiciones, concurriese el consentimiento del afectado). RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit*, págs. 349 y ss.

²⁰⁵⁸ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...Op.cit*, pág. 48.

Pues bien, tales instrumentos (en este caso los convenios interadministrativos) deberán contar con la misma nota de obligatoriedad que el principio al que sirven. Aún así, y a pesar de reconocerse la exigibilidad de las obligaciones contenidas en los convenios interadministrativos, la tarea no será nada fácil, ya que “[...] *el controlador [en este caso el juez contencioso-administrativo] no va bien pertrechado para su tarea. Si las obligaciones burladas eran de dar, porque el dinero público es inembargable. Y si eran de hacer, porque los poderes de sustitución están muy achicados a causa de mil circunstancias históricas y actuales [...]*”,²⁰⁵⁹.

En la Jurisprudencia existen algunos pronunciamientos a favor de la eficacia vinculante de los convenios interadministrativos de naturaleza contractual. Pueden citarse las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1987²⁰⁶⁰, 16 de marzo de 1987²⁰⁶¹ y de 25 de junio de 1987²⁰⁶². Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1986, de 17 de abril y, más recientemente, su Auto 192/2001, de 3 de julio, afirman la fuerza vinculante de los convenios entre Comunidades Autónomas. La naturaleza contractual de los convenios suscritos en materia de Municipios Turísticos fue invocada en los epígrafes anteriores, por lo que, siempre y cuando se cumplan los requisitos señalados en este

²⁰⁵⁹ JIMÉNEZ-BLANCO, A., “Convenios de colaboración...*Op.cit*, pág. 104.

²⁰⁶⁰ Esta Sentencia tiene a bien considerar que “[...] *siendo aplicables a estos convenios [del art. 57 LRBRL] los principios esenciales de los negocios jurídicos bilaterales, hay que concluir reconociendo la fuerza vinculante del litigio en tanto no se declare o bien su invalidez o bien su ineficacia sobrevinida por virtud de acontecimientos posteriores que así lo impongan. [...]*”. Y por esta razón “[...] *es preciso proclamar la validez y eficacia del convenio de cooperación, impuestas por la propia dinámica del art. 2.4 de la Ley de Contratos del Estado [hoy art. 3.1 c) TRLCAP] –siquiera sea para excluirlos de su ámbito– de los convenios de cooperación que celebra la Administración con las Corporaciones locales u otros entes de Derecho público.*” (Fj 2º y 3º).

²⁰⁶¹ Advierte esta Sentencia que en caso de que una de las Administraciones públicas intervinientes en el convenio incumpla sus compromisos “[...] *deberá indemnizar [con carácter general] los perjuicios que de tal incumplimiento se deriven, los cuáles se fijarán de acuerdo con lo convenido y, en su defecto, por lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa.*”

²⁰⁶² Por lo que respecta a esta sentencia, que trae causa en los gastos contraídos por una Administración pública en base al compromiso de subvención por parte otra Administración, y que le sería posteriormente denegada aduciendo el agotamiento del crédito presupuestario previsto, considera que “[...] *no puede ser considerada suficiente para desamparar el derecho del recurrente que bajo los parámetros de la buena fe movilizó su voluntad comprometiendo los correspondientes gastos de inversión para los que se le prometió el beneficio o subvención que luego le es negada, pues el ejercicio de los derechos bajo las exigencias de la buena fe deben conllevar la correspondiente secuela de su eficacia y otorgamiento [...]*”.

epígrafe, su contenido será absolutamente vinculante para las partes firmantes.

Relacionado con esta cuestión, el denominado “*efecto reflejo*” (*Reflexwirkungen*) de los convenios interadministrativos, o lo que es lo mismo, la posibilidad de que los convenios generen efectos jurídicos sobre terceros ajenos a las Administraciones públicas que participaron en el mismo, no es un tema pacífico para la doctrina. Debido a la naturaleza eminentemente contractual de los convenios interadministrativos tal y como han sido caracterizados en estas páginas, y debido también al carácter subsidiario que poseen los principios de la teoría general del contrato a la hora de configurar su régimen jurídico, parece aceptable pensar que a los convenios interadministrativos les sería aplicable el artículo 1091 Cc, que señala que “*Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos*”, y, fundamentalmente, el artículo 1257 Cc (“*principio de relatividad de los contratos*”²⁰⁶³). Sin embargo, esta caracterización del convenio interadministrativo como “*res inter alios acta*” encuentra voces contrarias en la doctrina. Para GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ²⁰⁶⁴, el hecho de que los convenios interadministrativos sean una *manifestación de la voluntad pública* jugará a favor de sus efectos jurídicos en terceros ajenos a las partes intervinientes en su elaboración, terceros que podrán ser tanto otras Administraciones públicas como los propios

²⁰⁶³ Dispone este precepto que “*Los contratos sólo producen efectos entre las partes que los otorgan y sus herederos [...]. Si el contrato contuviera alguna estipulación a favor de un tercero, éste podrá exigir su cumplimiento, siempre que hubiese hecho saber su aceptación al obligado antes de que haya sido aquella revocada.*”

²⁰⁶⁴ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...* Op.cit, págs. 192 y 193. En el ámbito local, considera este autor que “[...] resulta clara la incidencia que los convenios interadministrativos locales tienen para la prestación de los servicios sobre la esfera jurídica de los vecinos. Como ha estudiado detalladamente QUINTANA LÓPEZ, los vecinos tienen un derecho subjetivo a la prestación de los servicios públicos municipales que estén amparados por el artículo 18.1.g) de la LRBRL. Si el establecimiento y prestación de un servicio obligatorio en concreto es objeto de un convenio interadministrativo, los vecinos podrán exigir el cumplimiento de las obligaciones del convenio, ya que «en este caso, la relación convencional establecida entre dos o más municipios no es extraña o ajena al derecho subjetivo de los vecinos. El cumplimiento de las obligaciones que las partes asumen para constituir y prestar el servicio, en la medida que puedan afectar al establecimiento o a la prestación de aquél, está tocando directamente la fibra misma del derecho subjetivo de los vecinos. De ahí que ni el contenido ni la manera en que se atiendan por las partes las obligaciones asumidas son indiferentes para los vecinos que pueden exigir su cumplimiento».”

particulares. Por el contrario, para otros autores como RODRÍGUEZ DE SANTIAGO²⁰⁶⁵, un acuerdo de voluntades entre sujetos públicos no será, en principio, una forma admisible de intervención en la esfera jurídica de terceros, jurídico-públicos o particulares (como sí lo es con carácter general la norma jurídica o el acto administrativo²⁰⁶⁶), por lo que para que un convenio interadministrativo despliegue efectos jurídicos frente a terceros será necesario que una norma así lo dispusiese de forma expresa, lo que no ocurre en la actualidad (Cfr. art. 8.2 LRJAPAC). Excepciones a esta regla general podrían ser aquellos convenios interadministrativos que reconociesen directamente derechos a un tercero determinado (Cfr. art. 1257 párrafo segundo Cc). Los contratos que contienen efectos perjudiciales para la situación jurídica de los terceros (denominados por la doctrina iusprivatista como “*contratos en daño de terceros*”), no generarán en principio efectos jurídicos para tales terceros, salvo que éstos los aceptasen voluntariamente. Dicho consentimiento deberá cumplir dos requisitos para que pueda ser considerado como válido: que lo acordado por las partes no sea contrario al Ordenamiento Jurídico, y que se trate de derechos susceptibles de renuncia/disposición por parte del tercero en virtud de los requisitos establecidos para ello por el artículo 6.2 Cc. Sin embargo, y a pesar de reconocer la eficacia relativa como regla general de los convenios interadministrativos, este autor advierte de que este principio se encuentra –aunque sea mínimamente– matizado en el ámbito de las relaciones interadministrativas, ya que hay convenios (*vid.* art. 38.4 b) LRJAPAC²⁰⁶⁷) que

²⁰⁶⁵ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit.*, págs. 349 y ss.

²⁰⁶⁶ Existen algunas normas autonómicas que prevén la participación de los terceros en el procedimiento de elaboración de los convenios interadministrativos, como la Ley navarra 10/1994, de 4 de julio, de *Ordenación del Territorio y Urbanismo* (art. 141); o la Ley madrileña 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo (art. 75). Sin embargo, tal circunstancia no tiene por qué significar sin más una excepción a la regla de la eficacia relativa de los convenios interadministrativos.

²⁰⁶⁷ Dispone este precepto que “[...] 4. *Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse: [...] b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las Entidades que integran la Administración local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno Convenio. [...]*”. *Vid. ad exemplum* los convenios celebrados entre el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) y los Ayuntamientos de Monreal del Campo (Teruel), Poblete (Ciudad Real) y Carbonero el Mayor (Segovia) por los que estas Administraciones se comprometen a admitir en sus registros, dejar constancia en los mismos y remitir como máximo en el plazo de tres días a la Administración General del Estado todos

despliegan ciertos *efectos reflejos*, en el sentido de generar situaciones jurídicas o fácticas favorables para terceros ajenos a la relación convencional, pero que no pueden ser reclamados por éstos, ya que no han sido creados por las partes del convenio con la intención de ampliar la esfera jurídica de tales sujetos.

Las acciones u omisiones de las partes contratantes en ejecución de los compromisos adquiridos en los convenios pueden generar lesiones y perjuicios en las demás partes contratantes e, incluso, en terceros. La responsabilidad patrimonial extracontractual que surja entre las partes es de naturaleza interna, y será solucionada conforme a las reglas generales previstas en el Ordenamiento Jurídico²⁰⁶⁸. En cuanto a los daños y perjuicios generados a terceros por la ejecución de un convenio interadministrativo, el problema vendrá determinado por la dificultad para imputar la responsabilidad a una sola de las partes participantes en el mismo, ya que éstas actúan de forma conjunta en estos casos. Este problema, denominado “*responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas*” está resuelto por el artículo 140 LRJAPAC, que señala que “1. Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas. [...]”²⁰⁶⁹. Los convenios interadministrativos supondrán la existencia de una “*fórmula conjunta de actuación*”, siempre que la actividad administrativa se enmarque dentro del objeto de la relación convencional²⁰⁷⁰. Conforme a este precepto, la responsabilidad de las

aquellos escritos, solicitudes o comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos o entidades de dicha Administración (BOE de 21 de abril de 1997).

²⁰⁶⁸ Vid., entre otros, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, Civitas, 1996.

²⁰⁶⁹ En el mismo sentido, dispone el artículo 18.3 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento en materia de procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, que “La responsabilidad entre las Administraciones es solidaria. En el orden interno, la distribución de responsabilidad entre las distintas Administraciones se regirá por los criterios que establezcan las fórmulas colegiadas.”

²⁰⁷⁰ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...* Op.cit, pág. 195.

Administraciones públicas en caso de fórmulas de actuación conjunta será solidaria, reforzando así la posición del particular frente a la Administración. Sin embargo, abre la puerta a que el instrumento jurídico regulador de dicha actuación conjunta (en este caso el convenio interadministrativo) establezca en el plano interno la distribución de la responsabilidad entre las Administraciones públicas participantes. En caso de no existir tal *actuación conjunta*, la solidaridad únicamente jugará cuando no haya sido posible distribuir la responsabilidad de cada Administración pública en la producción del daño atendiendo a los criterios de *competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención* (art. 140.2 LRJAPAC)²⁰⁷¹.

Por otra parte, MARTÍN REBOLLO y PANTALEÓN PRIETO utilizan el principio de “*responsabilidad por razón de la apariencia jurídica*” o “*responsabilidad por la confianza creada*”, de origen alemán, para fundamentar la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración incumplidora en base a la *confianza creada*²⁰⁷², que jugará con independencia de la validez o invalidez (por falta de competencia, ilicitud de su objeto...etc) del convenio en cuestión. Este principio no es en absoluto ajeno al Ordenamiento Jurídico español (*vid.* arts. 43 y 1734 Cc y 147 párrafo 2º Ccom, entre otros), constituyéndose en una auténtica “*idea-fuerza*” del mismo, y siendo utilizada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en conexión con las reglas generales sobre responsabilidad extracontractual en una serie de supuestos que, por su menor frecuencia, no han sido previstos en normas específicas (*vid.* las Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1988²⁰⁷³ y 27 de marzo de 1980). Los requisitos esenciales para que la responsabilidad por causa de apariencia

²⁰⁷¹ *Vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 1999.

²⁰⁷² MARTÍN REBOLLO, L. y PANTALEÓN PRIETO, F., “Exigibilidad de los convenios...*Op.cit*, págs. 320 y ss. Estos autores opinan que el principio de responsabilidad por la apariencia jurídica es “[...] un caso específico de aplicación del principio general del Derecho de «protección de la confianza», según el cual todo aquel que imputablemente suscita la confianza legítima de otro en la existencia, presente o futura, de una determinada situación o relación jurídica, debe soportar que las cosas sucedan entre ambos como si tal situación o relación existiera o hubiera llegado a existir, o, cuando menos, dejar indemne a la otra parte de cualquier perjuicio que haya sufrido por actuar con arreglo a la confianza suscitada.”

²⁰⁷³ *Vid.* el comentario de esta Sentencia hecho por ASÚA GONZÁLEZ, C., en *Cuadernos Cívitas de Jurisprudencia Civil*, nº 17, 1988, pág. 513 y ss.

jurídica tenga lugar serán: *a)* que tal apariencia haya sido suscitada de manera imputable; *b)* que la contraparte haya confiado en dicha apariencia jurídica; y *c)* que la contraparte haya actuado de buena fe.

E. Modificación de los convenios interadministrativos. Cautela en la modificación subjetiva de los convenios en materia de Municipios Turísticos.

La doctrina científica acepta la posibilidad de que los convenios interadministrativos sufran modificaciones parciales²⁰⁷⁴ (nunca totales, ya que tal circunstancia supondría la *sustitución* del convenio originario por uno nuevo, como se verá *infra*). Cualquier análisis en torno a la modificación de los convenios interadministrativos deberá partir necesariamente del principio de igualdad que rige las relaciones de cooperación entre Administraciones públicas, y que se traducirá en este supuesto concreto en la obligación de que cualquier modificación de los compromisos asumidos vía convencional sean acordados de forma conjunta por todas las partes, prohibiéndose como regla general las alteraciones unilaterales²⁰⁷⁵, y siguiendo el procedimiento establecido en el propio texto del convenio (existiendo la posibilidad de incluir en el mismo las denominadas “*cláusulas de revisión*”, que se activarán ante ciertas circunstancias predeterminadas). Tales modificaciones tendrán en todo caso efectos *ex nunc*, es decir, a partir del acuerdo de las partes implicadas, nunca retroactivamente.

Las modificaciones podrán ser *subjetivas* y *objetivas*. Entre las primeras puede citarse la retirada de una de las partes del

²⁰⁷⁴ Sigo en este caso la exposición hecha por GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...Op.cit*, págs. 278 y ss.

²⁰⁷⁵ *Vid.* sobre esta afirmación RIVERO YSERN, J. L. “Fórmulas administrativas...*Op.cit*, pág. 666; y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, *Los convenios entre Administraciones...Op.cit*, pág. 394 y ss. *Vid.* asimismo las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 1987 y 17 de julio de 1996, entre otras.

convenio. En tales casos el convenio se mantendrá en vigor cuando así lo determine una cláusula prevista al efecto, o cuando la naturaleza de las obligaciones asumidas permitan la supervivencia del mismo a pesar de la renuncia de una de sus partes (lo que no sucederá, obviamente, en el caso de convenios bilaterales). También se producirá la modificación subjetiva del convenio interadministrativo cuando se extinga la personalidad jurídica de una de las partes y sea sustituida por otro sujeto jurídico-público, siempre que así lo permita el objeto del convenio (como ocurre, por ejemplo, en los casos de absorción de un Ente local por otro o de fusión de varios de ellos). La asunción por parte de una Administración pública de las competencias de otra que era parte en un convenio también supondrá la modificación de éste (sustituyendo la primera a la segunda como parte en el convenio). Lo mismo ocurrirá en los casos de segregación de Entidades locales, en el caso de que el convenio afecte exclusivamente al nuevo Ente local (que sustituirá en el convenio a la Entidad matriz), o bien cuando afecte a ambos (incorporándose el nuevo Ente como parte del convenio, junto al anterior/original).

Las modificaciones *subjetivas* son posibles dentro de los convenios en materia de Municipios Turísticos. Por parte de los Municipios Turísticos estos pueden cambiar por las causas típicas que afectan a este tipo de entes territoriales: segregación de una parte de su territorio, absorción de otro o de parte de otro, fusión con otro u otros municipios...etc. Por parte de la Administración turística ésta cambia cuando se produce una reorganización departamental del gobierno autonómico. En cualquier caso, es imprescindible que ambas partes continúen siendo, a pesar de la modificación acaecida, Municipio Turístico y Administración turística, ya que la normativa exige que estos convenios estén suscritos por sendas Administraciones públicas, nunca por otras. Si los cambios acaecidos alteran su condición de tal, el convenio deberá considerarse finalizado por inexistencia de una –o ambas– de sus partes necesarias.

En cuanto a las modificaciones *objetivas*, serán admisibles siempre que sean acordadas conjuntamente por las partes del convenio y no afecten a su esencia (ya que en este caso se estaría también ante un supuesto de sustitución del convenio originario por otro de nueva creación). Únicamente se aceptarán modificaciones unilaterales en el caso en que juegue el principio *rebus sic stantibus* (también conocido como “*teoría de la desaparición de la base del negocio*”), o lo que es lo mismo, cuando se produzca una alteración del estado de cosas (*status quo*) existente a la firma del convenio de tal entidad que produzca un desequilibrio en las prestaciones asumidas por cada una de las partes del convenio, haciendo que su cumplimiento por una de éstas resulte extraordinariamente gravosa en comparación con la situación inicial (pero sin imposibilitar absolutamente su cumplimiento, lo que daría lugar a su extinción)²⁰⁷⁶. En el ámbito de las relaciones interadministrativas, este principio facultará a una –o varias– de las partes para exigir la modificación del convenio (y en caso extremos, como se verá *infra*, su resolución) cuando nuevas circunstancias que hayan alterado esencialmente la base original del acuerdo hagan que su cumplimiento genere un perjuicio en el interés público perseguido por la Administración correspondiente al suscribir el convenio. En cualquier caso, la parte que haga uso de esta facultad (que puede estar prevista en el clausulado del convenio²⁰⁷⁷) estará obligada a indemnizar los daños y perjuicios causados a la contraparte a causa de la modificación operada en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

²⁰⁷⁶ Sobre esta cláusula *vid.*, entre otros, MARTÍNEZ VELENCOSO, L. M^a, *La alteración de las circunstancias contractuales: un análisis jurisprudencial*, Civitas, 2003; DE AMUNÁTEGUI RODRÍGUEZ, C., *La cláusula “rebus sic stantibus”*, Tirant Lo Blanch, 2003; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M^a P., “Algunas notas para la elaboración de la doctrina jurisprudencial sobre la cláusula “rebus sic stantibus”, en *Actualidad civil*, n^o 2, 1990, págs. 429 a 452; DÍAZ DE LEZCANO SEVILLANO, I., “Antecedentes y fundamentos de la cláusula “rebus sic stantibus”, en la *Revista de ciencias jurídicas*, n^o 1, 1996, págs. 71 a 90; DIEZ-PICAZO PONCE DE LEÓN, L. M^a, “La cláusula “rebus sic stantibus”, en *Cuadernos de derecho judicial*, n^o 26, 1990, págs. 669 a 686; o CORSI, L., “Alteraciones económicas y obligaciones contractuales: la cláusula rebus sic stantibus en la contratación administrativa”, en *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, ARISMENDI, A. y CABALLERO ORTÍZ, J. (Coords.) *et al.*, Vol. II, Civitas, 2003, págs. 1779 a 1802.

²⁰⁷⁷ Como ocurre, por ejemplo, en el Convenio celebrado entre el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Entidad Metropolitana del Transporte, para el desarrollo de la construcción de una nueva infraestructura para el ferrocarril metropolitano de Barcelona (BOE de 28 de febrero de 1991, cláusula 7 b)).

En materia de convenios suscritos entre Municipios Turísticos las modificaciones de tipo objetivo seguirán los requisitos expuestos, siendo posible todas aquellas modificaciones que entren dentro del marco legal de esta figura jurídica, previsto de forma más o menos escrupulosa en la normativa turística autonómica, y que no desvirtúen la propia esencia del Municipio Turístico.

F. Extinción de los convenios interadministrativos. Normas comunes para los Municipios Turísticos y algunas especialidades.

Ante la ausencia de una normativa *específica* sobre causas de extinción de los convenios interadministrativos, habrá necesariamente que acudir a la normativa supletoria en esta materia que –como se señaló *supra*– estará integrada por la normativa reguladora de la contratación administrativa y su normativa de desarrollo, el resto del Derecho administrativo y, en último lugar, el Derecho privado. En este sentido, tampoco la normativa reguladora de los Municipios Turísticos contiene preceptos específicos sobre esta cuestión, recogiendo en algunos casos las causas de pérdida de la condición de Municipio Turístico²⁰⁷⁸, pero no de la extinción de los convenios en sí.

Acudiendo a las citadas fuentes supletorias es posible extraer un listado más o menos acabado de las causas de extinción de los convenios interadministrativos. Pero, en todo caso, tales causas deberán modularse teniendo en cuenta las características específicas de los convenios interadministrativos con respecto a la categoría general del contrato, que el profesor MARTÍN

²⁰⁷⁸ Vid. *ad exemplum* el artículo 17 del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, de *Municipios Turísticos*.

HUERTA²⁰⁷⁹ resume en estas tres: *a)* los convenios interadministrativos suponen una relación entre sujetos jurídico-públicos situados en un plano de igualdad, lo que impedirá el reconocimiento de potestades exorbitantes de una parte sobre la otra u otras; *b)* se trata en todo caso de relaciones de Derecho interno, sometidas al Derecho público y, supletoriamente, al privado; y *c)* tanto el carácter público de las partes y de los intereses en juego, como el deber general de colaboración interadministrativa deberán tenerse muy en cuenta a la hora de decretar la extinción de la relación convencional. Sólo a partir de estas premisas podrá construirse una teoría general de la extinción de los convenios interadministrativos acorde con sus principios esenciales.

La causa ordinaria de extinción de los convenios interadministrativos por excelencia es la expiración del plazo pactado en el mismo y, en los casos en los que así proceda, de su prórroga²⁰⁸⁰, plazo que como se vio deberá constar necesariamente en el texto del convenio (art. 6.2 *f*) LRJAPAC)²⁰⁸¹. La prórroga podrá establecerse al pactar el convenio o con posterioridad, pero siempre antes de que finalice el plazo de vigencia original, pudiendo ser “tácita”, cuando se incluya una cláusula que señale que el convenio deberá entenderse prorrogado por el periodo fijado si ninguna de las partes manifiesta su oposición. Por otra parte, los convenios interadministrativos pueden –y suelen– prever expresamente un listado de causas por los que tendrá lugar su extinción²⁰⁸². Habrá casos en los que los convenios se extingan por causas no previstas en el mismo, como sucede con los casos de imposibilidad sobrevenida de su cumplimiento, tanto *física* como *jurídica*²⁰⁸³; su

²⁰⁷⁹ MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos... Op.cit*, pág. 295.

²⁰⁸⁰ Además, en caso de *prórrogas automáticas sucesivas*, la denuncia de una de las partes del convenio producirá su extinción cuando la prórroga durante la cual se hubo denunciado el contrato llegue a su fin. LLISSET BORRELL, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas... Op.cit*, pág. 70.

²⁰⁸¹ *Vid. ad exemplum* el artículo 16.1 *a)* del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*.

²⁰⁸² *Vid. ad exemplum*, la estipulación 4ª de los convenios suscritos en esta materia en la Comunidad Autónoma andaluza, y publicados mediante Resolución de 19 de enero de 2007, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística (BOJA nº 31, de 12 de febrero de 2007, págs. 41 y ss).

²⁰⁸³ Dicha imposibilidad sobrevenida puede derivarse tanto de las prescripciones del Ordenamiento Jurídico (*condictio iuris*) como del acuerdo de las partes, que conviene incluir en el texto del convenio

extinción en base a la facultad de las partes intervinientes para modificar o –en casos extremos– resolver el convenio por razones de *interés público* (con la correspondiente indemnización de la parte perjudicada en sus intereses); por declaración judicial de su nulidad (*vid.* art. 35 LCSP y normativa de desarrollo, 62 a 67 LRJAPAC y 1300 y ss Cc); la aplicación de la cláusula “*rebus sic stantibus*” que suponga su extinción (mediando, por supuesto, indemnización de los daños y perjuicios causados a la contraparte); la revocación unilateral de los convenios que impliquen una delegación interadministrativa; la extinción de la personalidad jurídica de una de las partes del convenio (cuando éste no sea viable sin la Administración extinta, por suponer la desaparición del objeto del convenio, como ocurre en el caso de los convenios suscritos en materia de Municipios Turísticos); o, incluso, el llamado “*desuetudo*”, o voluntad manifiesta de todas las partes de actuar como si el convenio hubiese dejado de estar en vigor. La promulgación de normas legales que resulten contrarias al contenido de los convenios en vigor obligará a que éstos se adapten al nuevo régimen jurídico o, si esto no fuese posible o las partes renunciasen a tal posibilidad, extinguirse sin más²⁰⁸⁴.

Causas de extinción del convenio serán también el cumplimiento de objeto del mismo, que se producirá cuando las prestaciones a las que se obligaron las partes intervinientes hayan sido satisfechas en su totalidad por ambas partes (por ejemplo, la finalización de una obra pública). Esta causa de extinción difícilmente tendrá lugar en materia de Municipios Turísticos, ya que por sus propias características los problemas a los que

una cláusula específica (con carácter de *condición resolutoria*) en este sentido. Un ejemplo de imposibilidad sobrevenida de carácter *físico* se analiza en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 12 de diciembre de 1995, en la que se declaró finalizado un convenio interadministrativo que tenía por objeto la explotación de un vertedero debido al agotamiento de su capacidad de acogida de nuevos residuos.

²⁰⁸⁴ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos... Op.cit.*, págs. 289 a 291. Para este autor “*No se presentan demasiadas dudas si las normas que hacen incompatibles los convenios son de rango legal, ya que los entes locales –y las otras Administraciones que concierten con ellas– deben respetar las leyes estatales y autonómicas, siempre que no violen el ámbito de su autonomía, constitucionalmente garantizada. [...]*”. En cambio, “*Si es una norma reglamentaria posterior a la suscripción de un convenio la que resulta incompatible con el tenor de éste, el planteamiento de la resolución del conflicto es muy diferente; ya que, existe la posibilidad de recurrir dicho reglamento, local, autonómico o estatal ante los Tribunales ordinarios.*”.

intentan hacer frente los convenios suscritos en esta materia suelen tener una vigencia indefinida, no siendo normalmente posible su solución de una vez por todas, resurgiendo cuando la colaboración entre las partes se interrumpe. Dicho de otro modo, el cumplimiento del objetivo de tales convenios sólo es posible mientras éstos estén en funcionamiento, dejándose de cumplir en caso contrario. Por otra parte, cuando los convenios posean una vigencia indefinida (porque la naturaleza de las prestaciones permite su cumplimiento de forma continuada en el tiempo y no se ha previsto plazo para su finalización), la forma de extinción será su denuncia unilateral por cualquiera de las partes intervinientes, siempre que tal posibilidad esté prevista expresamente en el propio convenio, y normalmente mediando un *plazo de preaviso* determinado en el propio convenio. Asimismo, supondrán la extinción de los efectos del convenio el cumplimiento de aquellas cláusulas *accesorias* que así lo prevean, como ocurrirá con las condiciones resolutorias o los términos y plazos finales.

Los convenios interadministrativos también podrán extinguirse por mutuo acuerdo de las partes que lo suscribieron, lo que supondrá un nuevo convenio de carácter extintivo que deberá respetar los mismos requisitos que cumplió el convenio original. Para que tal acuerdo de voluntades pueda extinguir el convenio originario será necesario que medien razones de interés público y, si éste producía efectos frente a terceros, deberán indemnizarse los perjuicios irrogados a éstos cuando su confianza legítima haya resultado vulnerada²⁰⁸⁵. Del mismo modo, también se extinguirá el convenio interadministrativo por “*sustitución*”, es decir, cuando las mismas partes elaboren un nuevo convenio con el mismo o similar objeto y vocación –expresa o implícita– de sustituir al anterior (Cfr. art. 1204 Cc).

Además de por las causas referidas, la doctrina entiende que los convenios interadministrativos podrán resolverse por incumplimiento grave de una de las partes suscribientes, aún

²⁰⁸⁵ GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos... Op.cit.*, pág. 285.

cuando dicha causa no se hubiese previsto expresamente en el texto del convenio, tal y como establece en el ámbito privado el artículo 1124 Cc (la llamada “*condición resolutoria tácita*”, recogida por el artículo 206 g) LCSP)²⁰⁸⁶. La resolución del convenio ante el incumplimiento grave de una de las partes del mismo resulta una consecuencia elemental del principio de buena fe en las relaciones interadministrativas, pudiendo además deducirse del artículo 4.2 LCSP²⁰⁸⁷. Para que el incumplimiento de una de las partes tenga la capacidad de provocar la resolución del convenio deberá ser –como se ha apuntado ya– un incumplimiento grave, esto es, que recaiga sobre aspectos esenciales del acuerdo, y no sobre meros aspectos secundarios o tangenciales del mismo²⁰⁸⁸. En tales casos, dicha resolución no podrá declararse de manera unilateral por una de las partes, sino que será necesario acudir a la vía judicial, con las consecuencias jurídicas previstas para los negocios jurídicos bilaterales en la teoría general del contrato²⁰⁸⁹. Esto es así porque, como se

²⁰⁸⁶ Sobre esta cuestión, señaló hace años ESCUÍN PALOP que “*Los instrumentos de autotutela, que pueden emplear los intervinientes en un acuerdo interregional, están en función básicamente del carácter sinalagmático del mismo. [...] Algún autor, con fundamento en el carácter sinalagmático del convenio interregional, cree aplicable, sin necesidad de inclusión expresa, la exceptio non adimplenti contractus, estos es que cada parte puede rehusar o rechazar el cumplimiento de la obligación prevista a su cargo, mientras la otra parte no cumpla la suya. La aplicación de la regla señalada [...] exige la adecuada matización de la misma en conexión con el contenido del acuerdo. No hay ningún problema de aplicación de la misma cuando en el acuerdo prevalezca la reciprocidad de las obligaciones asumidas por las partes, o del tratamiento unitario de los ciudadanos en cada una de ellas. Sin embargo, en los acuerdos organizatorios, especialmente los constitutivos de una estructura común, en los que los aspectos cooperativos superan los sinalagmáticos, la posibilidad de suspender uno de los pactantes el cumplimiento de sus obligaciones no le garantiza una satisfacción adecuada, sino que, normalmente, puede poner en grave riesgo la satisfacción del interés común, produciendo efectos reflejos negativos para el que alega la excepción de incumplimiento. Dada la insatisfacción a la que conduce el uso de la regla inadimplenti non es adimplendum, en los supuestos en que el acuerdo interregional tenga reflejos organizativos, procede la aplicación de otros instrumentos técnicos, como puede ser la determinación por los sujetos que componen la organización interregional, en base al acuerdo de la obligación de efectuar ciertas contribuciones a la misma por parte de la Comunidad que no cumple sus obligaciones e, incluso, la determinación de sanciones.*”. ESCUÍN PALOP, V., “Algunos problemas jurídicos...*Op.cit*, pág. 620.

²⁰⁸⁷ ALONSO MÁZ, M^a. J., “Las relaciones interadministrativas...*Op.cit*, pág. 1132. En el ámbito civil *vid.*, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1981, de 11 de octubre de 1982, de 4 de octubre de 1983, de 10 de abril de 1986, de 30 de octubre de 1986, de 7 de noviembre de 1995, de 10 de junio de 1996, de 6 de octubre de 1997 o de 29 de diciembre de 1997.

²⁰⁸⁸ *Ad. exemplum*, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 11 de junio de 1999 reconoce que aunque la Junta Vecinal de una Entidad local menor ha incumplido algunas exigencias contractuales, tales incumplimiento revisten un carácter tangencial, por lo que no tendrán entidad por sí mismos para justificar el incumplimiento por parte del Ayuntamiento (contraparte del acuerdo) de su obligación principal. *Vid.* asimismo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de febrero de 1997.

²⁰⁸⁹ LLISSET BORRELL, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas... Op.cit*, pág. 70.

recordará, el principio de igualdad que preside las relaciones de cooperación entre Administraciones públicas proscribire la existencia de facultades unilaterales por parte de cualquiera de las Administraciones participantes en el convenio interadministrativo, como consecuencia precisamente de que todas actúan con su carácter de Administración pública, investidas de *auctoritas*²⁰⁹⁰. Sólo en aquellos casos en los que en el texto del convenio se hubiese previsto la creación de un órgano mixto de vigilancia y control de los compromisos asumidos en el mismo, podría atribuírsele a éste facultades de interpretación y cumplimiento del convenio (art. 6.3 LRJAPAC) que podrían llegar, incluso, y si así se consigna expresamente, hasta la misma resolución del convenio. No es el caso, por ejemplo, del órgano mixto previsto en la normativa andaluza sobre Municipios Turísticos que, como se vio, poseía funciones de vigilancia y control del cumplimiento de los convenios suscritos en esta materia, pudiendo proponer “*cuantas medidas crea oportunas para el buen desarrollo de la actividad turística en el municipio*”, pero sin capacidad para resolver aquéllos²⁰⁹¹.

Las consecuencias asociadas al incumplimiento de las reglas sobre competencia y procedimiento de elaboración de los convenios interadministrativos (los llamados “*defectos formales*”) vienen recogidas en los artículos 31 y ss. LCSP, que siguen en términos generales la teoría de la invalidez de los contratos contenida en el Código Civil (arts. 1300 y ss). Aquéllos se remiten parcialmente a la LRJAPAC para integrar las causas de nulidad y anulabilidad de los contratos de la Administración, cuyo

²⁰⁹⁰ ALONSO MÁZ, M^a. J., “Las relaciones interadministrativas...*Op.cit.*, pág. 1133. Entiende este autor que “[...] *sería contrario a Derecho el otorgamiento de unas facultades unilaterales de interpretación o de resolución del convenio a una de las partes; si bien, desde luego, el nuevo art. 3.1 c) TRLCAP [hoy art. 4.1 c) LCSP] podría inducir a confusión.*”. En relación a los órganos mixtos de vigilancia y control del convenio, señala este autor que una de las cuestiones de mayor relevancia es si sus decisiones estarán o no excluidas de la vía contencioso-administrativa. El artículo 8.3 LRJAPAC establece que las cuestiones referentes al cumplimiento, interpretación y resolución de los convenios serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 6.3 de la misma norma, que hace referencia a los órganos mixtos de vigilancia y control. Para este autor parece posible que las partes convengan expresamente la exclusión del recurso a la vía contencioso-administrativa para tales casos salvo, claro está, en relación a las impugnaciones efectuadas por terceros, a los que no afectará dicho acuerdo *inter partes*. En contra de esta tesis ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre...*Op.cit.*, pág. 66; y GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...Op.cit.*, pág. 293.

²⁰⁹¹ Artículos 12.1 y 16.1 e) del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, sobre *Municipios Turísticos*.

artículos 62.1 *b)* y *e)* declaran la *nulidad de pleno derecho* de los contratos celebrados en infracción de las normas de competencia y procedimiento, cuando éstos se hubiesen dictado “*por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio*” o “*prescindiendo total o absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”²⁰⁹². En caso contrario, el defecto de forma se sancionará con la *anulabilidad* cuando “*el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a indefensión de los interesados*”. En cualquier otro caso simplemente dará lugar a una *irregularidad no invalidante*.

Son *nulos de pleno derecho*, en virtud del artículo 62.1 LRJAPAC, aquellos convenios interadministrativos que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (lo que es poco probable, aunque no imposible), los que tengan un contenido imposible o los que sean constitutivos de infracción penal o se suscriban como consecuencia de ésta. También aquellos que atribuyan facultades y derechos en contra del Ordenamiento Jurídico y careciendo además de los requisitos esenciales para su adquisición. Por último, la letra *g)* de este artículo establece una *cláusula residual*, señalando que serán causas de nulidad de pleno derecho cualesquiera otras que se establezcan en una disposición de rango legal. La LCSP también señala algunas causas adicionales de nulidad, como la carencia de crédito para hacer frente a las obligaciones asumidas convencionalmente, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia (art. 32 *c)*)

Serán *anulables* los convenios interadministrativos que infrinjan el Ordenamiento Jurídico (incluyendo la “desviación de

²⁰⁹² Como, por ejemplo, cuando una Comunidad Autónoma suscribe un convenio sin someterlo previamente a la autorización del Parlamento autonómico, cuando así lo exija su normativa propia. GARCÍA MORALES, M^a. J., “La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en la *Revista Jurídica de Navarra*, nº 14, julio-diciembre, 1992, págs. 39 y ss.

poder”) y, en relación a los suscritos fuera del tiempo establecido para ello (si existiese tal plazo²⁰⁹³), únicamente serán anulables cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo (art. 63 LRJAPAC). No hay que olvidar que, en cualquier caso, los vicios e irregularidades que tengan lugar tanto en la fase de preparación y elaboración del convenio como en su ejecución deberán ser interpretados a la luz del *principio de conservación de los actos administrativos*, previsto en el artículo 64.1 LRJAPAC.

Por último, también serán aplicables las causas de nulidad y anulabilidad previstas en el Derecho privado. Aunque es difícil encontrar alguna de estas causas que no haya sido asumida por la LRJAPAC o la LCSP, éstas podrían encontrarse, por ejemplo, en la vulneración de los artículos 1255 o 1261 Cc, o, incluso, en algún vicio del consentimiento (arts. 1266 y ss Cc), entre otras.

G. Jurisdicción competente para conocer de los conflictos derivados del cumplimiento de los convenios interadministrativos.

Para el caso en el que las partes del convenio interadministrativo hayan prescindido de los mecanismos autocompositivos de solución de conflictos, o éstos hayan fracasado (*vid.* art. 6.3 LRJAPAC²⁰⁹⁴), el artículo 8.3 LRJAPAC

²⁰⁹³ Así por ejemplo, la normativa valenciana reguladora de los Municipios Turísticos establece plazos para solicitar la suscripción de convenios en esta materia, pero no para su suscripción propiamente dicha (*vid. ad exemplum* el artículo 8.1^a del Decreto 71/2000, de 22 de mayo, que aprueba el *Reglamento regulador de los Convenios previstos en la Ley 3/1998, de 4 de mayo de 1998, de promoción y ordenación del turismo*).

²⁰⁹⁴ Además de la posibilidad contenida en el artículo 6.3 LRJAPAC (*órgano mixto de vigilancia y control* con competencia para resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse), el arbitraje administrativo constituye un medio adecuado para la solución de controversias en el ámbito convencional (aunque por su propia naturaleza no podrá pronunciarse sobre cuestiones de legalidad, únicamente en relación al cumplimiento de las obligaciones recíprocas). Tal posibilidad necesita el consentimiento voluntario de todas las partes, pudiendo estar previsto en alguna de las cláusulas del propio texto convencional. MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos...Op.cit.*, pág. 323, y GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos...Op.cit.*, pág. 307. Sobre este método autocompositivo de solución de conflictos *vid.*,

abre la puerta a la vía heterocompositiva al señalar que “*Las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo contencioso-administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional.*”. En tal sentido, advierte LLISSET BORREL, los convenios interadministrativos son una figura diferente de los contratos interadministrativos, pero no por ello dejarán de constituir una actuación bilateral sujeta al Derecho administrativo (*vid.* art. 1 LJCA), por lo que todas aquellas cuestiones relacionadas con su cumplimiento, interpretación, resolución y efectos serán conocidas por la Jurisdicción Contencioso-administrativa²⁰⁹⁵. El artículo 10.1 g) LJCA²⁰⁹⁶

entre otros, GARBERÍ LLOBREGAT, J y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *et al*, *Ley 60/2003, de 23 de Diciembre, de arbitraje: amplia jurisprudencia y legislación complementaria*, Colex, 2006; MARTÍN MUÑOZ, A. y HIERRO ANIBARRO, S. (Coord.) *et al*, *Comentario a la Ley de arbitraje*, Marcial Pons, 2006; ROSA MORENO, J., *El arbitraje administrativo*, McGraw Hill-Interamericana de España, 1998; HINOJOSA SEGOVIA, R. (Coord.) *et al*, *Sistemas de solución extrajudicial de conflictos*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2006; FERNÁNDEZ MONTALVO, R., TESO GAMELLA, P. y AROZAMENA LASO, A., *El arbitraje: ensayo de alternativa limitada al recurso contencioso-administrativo*, Consejo General del Poder Judicial, 2004; BUSTILLO BOLADO, R. *Convenios y Contratos Administrativos...Op.cit.*; o HUERGO LORA, A., *La solución extrajudicial de conflictos en el derecho administrativo: la transacción, el arbitraje y la reforma de los recursos administrativos*; Real Colegio de España, 2000;

²⁰⁹⁵ En tal sentido, considera este autor que “*El desplazamiento de su encaje desde la acción relacional externa de la Administración a la teoría de la organización administrativa (GARCÍA DE ENTERRÍA) no hace más que reforzar el carácter jurídico-administrativo de estos convenios. El Tribunal Constitucional (Sentencia de 5 de agosto de 1986) ha reconocido, por otra parte, que las relaciones interadministrativas forman parte del concepto de régimen jurídico de las Administraciones públicas a los efectos del art. 149.1.18 de la Constitución.*”. LLISSET BORRELL, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas...Op.cit.*, págs. 70 y 71.

²⁰⁹⁶ En relación a este y otros preceptos citados de la vigente LJCA *vid.*, entre otros, VVAA, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998*, Edición especial del nº 100 de la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA), Civitas, 1999; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa: Ley 29/1998, de 13 de Julio. Adaptados a la nueva concepción subjetiva*, Tecnos, 1999; JIMÉNEZ BLANCO, A. (Dir.), VILLALBA PÉREZ, F. (Coord.) *et al*, *Estudios sobre la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Ponencias y comunicaciones presentadas a las Jornadas sobre la Ley 29/1998, de 13 de Julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Torremolinos. Málaga)*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial (CEMCI), 1999; PICÓ LORENZO, C. (Dir.) *et al*, *La nueva ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Consejo General del Poder Judicial, 1999; PENDÁS GARCÍA, B. (Coord.) *et al*, *Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: estudio sistemático*, Cisspraxis, 1999; LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dirs.) *et al*, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Lex Nova, 2001; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G., *La ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y legislación complementaria: ley 29/1998, de 13 de Julio. Concordancias, comentarios y jurisprudencia*; Colex, 2000; ALVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J M^a (Dir.) *et al*, *Cuestiones sobre la competencia surgidas con la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Consejo General del Poder Judicial, 2000; BAENA DEL ALCÁZAR, M. (Dir.) *et al*, *Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: doctrina y jurisprudencia*, Trivium, 1999; ROCA ROCA, E., BENSUSAN MARTÍN, M^a P., PÉREZ GÁLVEZ, J. F., y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M^a L., *La Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la jurisdicción*

señala que serán competencia de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas “*Los convenios entre Administraciones públicas cuyas competencias se ejerzan en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma*”, es decir, los convenios celebrados entre Entes locales o entre uno o varios Entes locales y su Comunidad Autónoma, como sería el caso de los convenios suscritos en materia de Municipios Turísticos. También con las Administraciones institucionales cuyo ámbito territorial no exceda el de una Comunidad Autónoma (por ejemplo, las Cámaras de Comercio, los Colegios profesionales, las Academias de ámbito autonómico...*etc*). Por el contrario, cuando se trate de convenios interadministrativos en el que participen Administraciones públicas cuyo ámbito territorial exceda del de una Comunidad Autónoma (convenios en los que participe la Administración General del Estado, los celebrados entre Comunidades Autónomas, entre una Comunidad Autónoma y Entes locales pertenecientes a otra, entre Entidades locales de diversas Comunidades Autónomas, o en los que participen Entidades instrumentales de ámbito supraautonómico o de diversas Comunidades Autónomas), el artículo 11 LJCA atribuirá la competencia para su conocimiento en única instancia a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

El artículo 44 LJCA será el encargado de fijar las normas que regirán los conflictos entre Administraciones públicas que traigan causa en un convenio interadministrativo. Tal conflicto podrá surgir tanto entre Administraciones públicas que son parte en el convenio como entre éstas y otras Administraciones públicas que consideran que el convenio contraviene el Ordenamiento Jurídico causándole un perjuicio injustificado en sus intereses legítimos. El primer número de este precepto excluye los recursos previos en vía administrativa en los litigios entre Administraciones públicas, por lo que en estos casos será posible acudir directamente a la

contencioso-administrativa: concordada, comentada y con jurisprudencia, Tecnos, 2005; o ARNALDO ALCUBILLA, E. y FERNÁNDEZ VALVERDE, R., *Jurisdicción contencioso-administrativa: comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2006.

Jurisdicción Contencioso-administrativa en busca de amparo judicial. A pesar de ello, este mismo precepto permitirá a la Administración actuante que requiera –con carácter previo– a la contraparte para que “[...] *derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada*”, mediante “*escrito razonado*” interpuesto en el plazo de dos meses a contar desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiese conocido o podido conocer el acto, actividad o inactividad; y que en todo caso deberá concretar la disposición, acto, actuación o inactividad impugnada. Este requerimiento deberá entenderse rechazado si la Administración requerida no contestase en el plazo de un mes desde su recepción.

En el ámbito de los convenios interadministrativos tiene cierta relevancia el último número del artículo 44 LJCA, al disponer que en cualquier caso “*Queda a salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación de régimen local*”. Sin embargo, esta remisión tendrá una importancia secundaria debido a la escasa atención que muestra la normativa básica de régimen local en relación a los conflictos entre Administraciones públicas. Únicamente ciertos convenios de ámbito local tendrán previsiones específicas, siendo necesario continuar utilizando la LJCA para todos los demás casos. Así, el artículo 65 LRBRL (antecedente del propio art. 44 LJCA) prevé el mismo requerimiento previo que el previsto en la LJCA, pero limitándolo a la impugnación por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma de un acto o acuerdo de una Entidad local ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa cuando consideren que infringe el Ordenamiento Jurídico. Por su parte, el artículo 66 LRBRL prescindirá del requerimiento previo, permitiendo acudir directamente a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, cuando tales actos o acuerdos de una Entidad local “[...] *menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades [...]*”. Si, por el contrario, fuese una Entidad local la que pretendiese impugnar un acto o acuerdo del Estado o de la Comunidad Autónoma, habría que volver

necesariamente al procedimiento previsto en la LJCA (arts. 44 y 19.1 e))²⁰⁹⁷.

En lo que respecta a la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda conocer de los conflictos surgidos con ocasión del cumplimiento de un convenio interadministrativo (último inciso del art. 8.3 LRJAPAC), en virtud de lo previsto en el Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del *Tribunal Constitucional*, únicamente podrán ser impugnados ante este órgano aquellos convenios interadministrativos en los que participen como mínimo la Administración General del Estado o una Comunidad Autónoma, por lo que quedarán excluidos los convenios entre Entidades locales (art. 61 LOTC). Sólo estarán legitimados para acudir al Tribunal Constitucional el Estado o las Comunidades Autónomas, pero en ningún caso las Entidades locales (art. 60 LOTC)²⁰⁹⁸. Además, para que éstas Administraciones públicas puedan impugnar los convenios interadministrativos será preciso que no hayan sido parte de los mismos, tal y como señaló recientemente el Auto del Tribunal Constitucional 192/2001, de 3 de julio (Fj 2º): “[...] *cuando el art. 63.1 LOTC establece que el objeto del conflicto positivo de competencias sea una «disposición, resolución o acto emanado de otra Comunidad o del Estado», el empleo del legislador del determinante «otra» no es fruto de una precisión ocasional. Antes bien, a su través se ha querido expresamente significar la alteridad que debe cualificar el acto, resolución o disposición impugnada. La alteridad del acto pretendidamente invasor es una*

²⁰⁹⁷ Por el contrario, si fuese un particular el que pretendiese reclamar de una o varias Administraciones públicas el cumplimiento de una obligación concreta a su favor nacida de un convenio interadministrativo será preciso acudir al artículo 29.1 LJCA, que dispone que “*Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.*”. Sobre este precepto en concreto *vid.* DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “Estudio del artículo 29 de la LJCA”, en *VVAA, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998*, Edición especial del nº 100 de la Revista Española de Derecho Administrativo...*Op.cit.*, págs. 293 y ss; entre otros.

²⁰⁹⁸ Que tampoco podrán plantear en estos casos el “*conflicto en defensa de la autonomía local*” previsto en el artículo 75 bis LOTC, ya que éste solamente puede ser esgrimido frente a disposiciones con rango de ley del Estado o Comunidades Autónomas.

condición de viabilidad procesal sin cuya concurrencia el conflicto positivo de competencias no puede atender a su cometido constitucional: la defensa en el ejercicio de competencias propias frente a la imposición jurídica de un acto o disposición emanada de una instancia territorial ajena que, en uso de su autonomía política, también se considera con competencia sobre la materia. El acto o disposición pretendidamente inconstitucional debe imponerse jurídicamente, [...], en la esfera de las competencias constitucionalmente reservada al ente territorial promotor del conflicto positivo, lo que descarta la posibilidad de impugnar actos propios. Ha de señalarse, por otra parte, que la imposibilidad de impugnar directamente un convenio por quien libremente lo ha consentido, perfeccionando un compromiso que se integra normativamente como parte de su propio ordenamiento jurídico, no es obstáculo para el eventual conocimiento por este Tribunal de aquellos otros actos o disposiciones que puedan dictarse con ocasión del mismo y que se impongan unilateralmente en la esfera de competencias de alguno de los entes públicos concernidos.”.

Este Tribunal, como no podría ser de otro modo, enjuiciará únicamente aquellas cuestiones relativas al respeto del sistema constitucional de competencias (su titularidad, no su ejercicio), pero nunca su legalidad o el correcto cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes, que deberán ser resueltas en todo caso a través de la vía ordinaria contencioso-administrativa.

CAPÍTULO VII. UNA TEORÍA JURÍDICA DEL MUNICIPIO TURÍSTICO. PROBLEMAS ESENCIALES Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA SU SOLUCIÓN.

I. El Municipio Turístico: un instrumento jurídico novedoso para la solución de viejos problemas.

A. El Municipio Turístico como “evolución” de los antiguos Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. Similitudes y diferencias esenciales.

La idea de crear un régimen jurídico excepcional para aquellos municipios españoles con un nivel de actividad turística relevante toma forma acabada por primera vez con la *Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional* de 1963. Sin embargo, no se trata de un verdadero antecedente de la figura del Municipio Turístico, que nace *ex novo* de las actuales regulaciones autonómicas del fenómeno turístico. Tras un análisis detenido del régimen jurídico de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional se llega a la conclusión de que aunque el legislador de 1963 y el actual autonómico parten de una misma situación fáctica y pretenden lograr un mismo objetivo, los caminos utilizados son radicalmente diferentes. Así, mientras que la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional constituye una auténtica ordenación urbanística encubierta de los núcleos turísticos, que comprende los principales elementos ordenadores de ésta (mediante instrumentos de planificación que definen las infraestructuras, servicios públicos, densidades de edificación, dotaciones comunes, zonas verdes, espacios libres, tipología constructiva, usos del suelo...*etc*) y un sistema de gestión instrumentalizado a través de promotores privados (a los que se *premia* con diversos beneficios de tipo fiscal, concesión de autorizaciones y licencias de edificación, uso privativo del dominio público...*etc*); la actual normativa reguladora de los

Municipios Turísticos tiene como objetivo prioritario la compensación económica de la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos por parte de este tipo de municipios, compensación que se pacta y plasma a través de convenios de colaboración interadministrativa suscritos entre el Municipio declarado *Turístico* y la Administración autonómica, los cuáles deberán contener obligatoriamente una serie de medidas para el logro de los fines instituidos: conservación de los bienes públicos y privados vinculados con la actividad turística, protección de los valores culturales e histórico-artísticos del municipio, preservación de su entorno natural –incluyendo el paisaje–, mejora de la calidad de los servicios públicos y las infraestructuras turísticas, aumento de la seguridad ciudadana, diversificación de la oferta turística...*etc.*

En cualquier caso, y por las razones apuntadas, podría considerarse a los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional como un antecedente de los Municipios Turísticos desde un punto de vista exclusivamente *conceptual*, ya que en ambos casos el legislador va a delimitar un espacio geográfico con el objetivo de solucionar sus problemas estructurales vinculados con la actividad turística mediante la construcción de un régimen jurídico excepcional. Sin embargo, de ninguna manera pueden considerarse un antecedente de los Municipios Turísticos desde una perspectiva *material*, ya que los instrumentos y mecanismos empleados para solucionar sus problemas son esencialmente diferentes a los contenidos en la normativa turística autonómica.

El fundamento jurídico de la figura del Municipio Turístico se encuentra actualmente en el artículo 30 LRBRL, que habilita a las Comunidades Autónomas para establecer regímenes municipales *especiales* en sus leyes sobre régimen local. Entre los municipios que pueden ser objeto de tales regímenes jurídicos singulares están aquéllos en cuyo término municipal predominen las actividades turísticas. Este precepto es por lo tanto el punto de partida de la actual regulación autonómica del Municipio Turístico, habiendo sido aprovechado por algunas de éstas, que en

un primer momento introdujeron provisiones al respecto en su normativa de régimen local, desarrollándolas posteriormente en sus leyes reguladoras del fenómeno turístico. La primera Ley autonómica ordenadora del turismo que regula la figura del Municipio Turístico (aunque se limite a establecer las *bases* para una futura regulación legal de su estatuto jurídico) es la Ley canaria, en el año 1995. Al año siguiente esta figura es recogida por la Ley Gallega y posteriormente, y por orden cronológico, por las leyes murciana, cántabra, valenciana, andaluza, catalana, navarra y aragonesa.

B. La triple problemática que afecta a los Municipios Turísticos españoles: económica, social y ambiental.

Los Municipios Turísticos son protagonistas de una *triple problemática*: económica, social y medioambiental. La primera de éstas tiene su origen en su propia estructura poblacional, ya que la diferencia cuantitativa entre los residentes legales y los turistas y propietarios de segundas residencias incide de forma negativa en la calidad de los servicios turísticos suministrados por el municipio. La gran cantidad de población turística *asistida* que soportan estos municipios hace que sus servicios e infraestructuras turísticas estén sobreutilizados durante las épocas de mayor afluencia turística, quedando infrautilizadas durante la mayor parte del año. Al depender la mayoría de los recursos económicos municipales de la población censada oficialmente en ellos, un aumento de los usuarios potenciales de sus servicios turísticos como consecuencia de la actividad turística no implica ingresos extraordinarios de forma directa, por lo que los municipios turísticos tienen que hacer frente a mayores gastos por estos conceptos con unos recursos económicos que no aumentan en la misma cuantía que aquéllos. Y es que, mientras que la riqueza generada por la actividad turística puede repercutirse en todas las Haciendas Locales a través de los

mecanismos redistributivos existentes, los costes que soportan los Ayuntamientos por los servicios públicos extraordinarios que tienen que prestar a causa de su condición turística, no reciben aportes financieros compensatorios. En definitiva, los municipios turísticos españoles se ven obligados a prestar unos servicios públicos irregulares en el tiempo, debido a la estacionalidad del fenómeno turístico en la mayoría de municipios turísticos, y desproporcionados con respecto a los servicios públicos que serían necesarios para satisfacer las necesidades de su población de derecho.

La *problemática social* de los municipios turísticos surge como consecuencia de las eventuales fricciones entre sus poblaciones de derecho y de hecho. Entre estas dos comunidades, y fundamentalmente en el seno de la población *residente* o *de acogida*, pueden surgir incomodidades ocasionadas por la mencionada sobreutilización de los servicios e infraestructuras turísticas, que hace descender sus niveles de calidad de vida. Y es que cuando un servicio público o infraestructura que es utilizado de forma indiferenciada por ambos segmentos poblacionales posee unas dimensiones inferiores a las que sus niveles de utilización exigen, esto redundará negativamente en los niveles de satisfacción de sus usuarios, lo que en última instancia puede provocar cierto sentimiento de rechazo hacia la población visitante por parte de los residentes *legales* del municipio turístico.

Por último, la *problemática medioambiental* tiene su origen en la configuración tradicional de la actividad turística, que la convierten en una actividad potencialmente perjudicial para el entorno natural. La actividad turística necesita consumir para su correcto funcionamiento y desarrollo una serie de recursos naturales, entre los que destacan el suelo y el agua. También necesita transformar el entorno más inmediato para adecuarlo a las necesidades humanas, además de requerir infraestructuras de comunicación que permitan a la demanda turística acceder a las instalaciones de alojamiento y recreo así como a los recursos turísticos de carácter natural. Sin unos límites apropiados que

protejan el medio ambiente y el paisaje, la actividad turística puede llegar a destruir sus caracteres esenciales, mermando los recursos turísticos de carácter natural que servían de base a la oferta turística del destino, con la consiguiente reducción –e incluso, desaparición– de su atractivo turístico, lo que inevitablemente tendría consecuencias muy perjudiciales para su rentabilidad económica.

A estos tres problemas se pretende dar solución a través de la figura del Municipio Turístico, si bien la regulación actual, obra de las Comunidades Autónomas, pone el acento principal en la problemática económica, de manera secundaria en la ambiental y, en tercer y último lugar, en la social.

C. La construcción autonómica del Municipio Turístico: revelación de una estructura jurídica común a partir del análisis de la normativa turística reguladora de esta institución. Presupuestos, efectos y objetivos vinculados con su declaración.

Tras el análisis detenido de la normativa reguladora del Municipio Turístico es posible sintetizar su estructura a partir de sus principales características *cuantitativas* y *cualitativas*. Las características cuantitativas básicas para el conjunto de regulaciones de este fenómeno (denominadas a lo largo de este trabajo “*requisitos previos*”) son dos:

a) Un volumen de población turística superior a su población de derecho/residentes;

b) Un número de alojamientos turísticos y/o de segundas residencias superior al de viviendas de residencia habitual.

Por lo que se refiere a las características cualitativas (“*elementos de valoración*”), valoradas de forma discrecional por

los órganos encargados de instruir el procedimiento para la declaración de este régimen excepcional, son mucho más heterogéneas que las anteriores. Entre las más frecuentes pueden citarse:

a) El esfuerzo municipal –recogido en sus presupuestos– en relación con la promoción, los servicios y las infraestructuras directa e indirectamente relacionadas con la actividad turística;

b) La relevancia de los recursos turísticos existentes en su término municipal;

c) La existencia de un planeamiento urbanístico adecuado, prestando especial atención al respeto a ciertos *estándares urbanísticos*, como el sistema de espacios libres, las dotaciones públicas y las zonas verdes

d) La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio histórico-artístico, cultural y urbano;

e) La adopción de medidas de defensa y conservación del entorno medioambiental y paisajístico;

f) La existencia de oficinas de información turística adecuadamente señalizadas y equipadas para su función,

g) La existencia de planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte;

En cuanto a los efectos jurídico-públicos vinculados a la declaración de un municipio como *Turístico*, haciendo abstracción de las diferentes particularidades autonómicas, son fundamentalmente cuatro:

a) Incorporación de criterios de calidad para la gestión de las empresas y servicios turísticos;

b) Acceso preferente a las medidas de fomento y promoción previstas en los planes y programas de naturaleza turística a cargo de las Administraciones provincial y/o autonómica;

c) Celebración de convenios de colaboración con las Administraciones autonómicas en orden a compensar económicamente la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos derivada de su carácter turístico;

d) Prestación de servicios públicos relacionados con la actividad turística exorbitantes con respecto al régimen jurídico municipal ordinario.

Todo el edificio jurídico creado en torno a la figura del Municipio Turístico tiene como objetivo esencial la consecución de dos *principios básicos*: la calidad integral de la oferta turística local y su sostenibilidad económica, ambiental y social. Sendos objetivos son formulados en los preámbulos y exposiciones de motivos de las leyes autonómicas reguladoras de la actividad turística, constituyendo el eje vertebrador de su regulación y el elemento que sistematiza y dota de sentido al conjunto de decisiones mediante el cual un municipio accede a este régimen jurídico excepcional. Pero también existen una serie de objetivos de carácter *secundario*, que sirven a los principales, como la diversificación de la oferta turística local, el aumento de la calidad de vida de la población residente, la colaboración interadministrativa, tanto horizontal como vertical, la cooperación con el sector turístico privado, la conservación y revalorización del patrimonio histórico-artístico, cultural, natural y urbano, la promoción de los recursos turísticos del municipio, la elevación de la calidad de los servicios, instalaciones, equipamientos e infraestructuras relacionadas directa o indirectamente con la actividad turística, o la utilización de la figura del Municipio Turístico como instrumento para la promoción turística de la Comunidad Autónoma. Tanto unos como otros persiguen un objetivo trascendental, que subyace a cualquier regulación autonómica de la figura del Municipio Turístico: el mantenimiento de la competitividad de los destinos turísticos

españoles frente a los cambios en la estructura interna de la demanda turística internacional y la aparición de nuevos competidores capaces de sustraerles consumidores potenciales.

En la práctica totalidad de las regulaciones autonómicas de la figura del Municipio Turístico ésta se configura –explícita o implícitamente– como un instrumento concebido para la ordenación y el fomento de esta tipología municipal, y por ende de la actividad turística autonómica en general. La normativa catalana es la única que reconoce expresamente al Municipio Turístico como un instrumento para la promoción turística de la Comunidad Autónoma. Pese a lo que pudiera parecer, ambas concepciones del Municipio Turístico persiguen unos mismos objetivos: ordenar y compensar económicamente a sus municipios turísticos por su mayor esfuerzo financiero en la medida en que excedan de lo necesario para atender adecuadamente a su población de derecho. De esta forma se pretende elevar la calidad integral de la oferta turística local, lo que en última instancia actuará como un mecanismo cualificado para la promoción turística de la Comunidad Autónoma en su conjunto. La diferencia está en que, mientras que la generalidad de Comunidades Autónomas pone el acento en el fin inmediato de esta figura –ordenación y fomento–, el legislador catalán lo pone en su consecuencia mediata –la promoción de la oferta turística autonómica–. En cualquier caso, resulta imprescindible ordenar y aplicar medidas de fomento económico eficaces si se pretende que este instrumento constituya un verdadero mecanismo de promoción turística, resultando ilusoria cualquier pretensión de que la figura del Municipio Turístico constituya por sí misma un medio de promoción turística que redunde positivamente en la imagen de la Comunidad Autónoma si previamente no ha habido un trabajo riguroso de ordenación y financiación de este tipo de municipios.

D. Las Zonas Saturadas como complemento de la declaración de Municipios Turísticos. Beneficios y riesgos aparejados a este instrumento jurídico.

A través de la figura de las “zonas saturadas” se persigue también frenar el deterioro de los recursos turísticos debido a su sobreexplotación, permitiendo a los destinos turísticos mantener un nivel de calidad que haga posible sustentar su capacidad de atracción turística a través del tiempo, a la vez que se pretende recuperar un cierto nivel de vida para la población residente. La declaración de un espacio turístico como “saturado” consiste en la restricción de la actividad turística –total o parcial, presente o futura, cuantitativa o cualitativa, temporal o indefinida– como consecuencia de una situación objetiva de sobreexplotación de sus recursos naturales y turísticos con grave riesgo para su supervivencia medioambiental y socioeconómica. De origen científico, este concepto saltó al mundo jurídico de la mano de la normativa contra la contaminación acústica, y de ahí sería recepcionado posteriormente por otros ámbitos del Derecho administrativo, entre los que estaría el Derecho del turismo. Aunque la primera norma turística que acogió el concepto de “zona turística saturada” se remonta al año 1970, no sería hasta la aprobación de las normas autonómicas reguladoras del turismo cuando este concepto se popularice de forma más o menos general, siendo recogido por las leyes aragonesa, asturiana, cántabra, castellano-leonesa, madrileña, murciana, navarra, riojana, catalana, gallega, valenciana, canaria y –hasta la reciente modificación del reglamento sobre Municipios Turísticos– andaluza.

A pesar de los *problemas* u *obstáculos esenciales* a los que se enfrenta esta figura –la concreción de los criterios básicos para su determinación y su eventual colisión con el Derecho constitucional a la libertad de empresa, a los que debe añadirse la fuerte contestación social que esta medida suele acarrear²⁰⁹⁹–, y

²⁰⁹⁹ Para un análisis más pormenorizado de esta problemática *vid.* los epígrafes dedicados a esta interesante figura en el Capítulo IV de este trabajo.

sin perder de vista su carácter independiente y complementario de cualquier otra figura turística de naturaleza territorial, resulta indudable que se trata de un instrumento jurídico de extraordinaria utilidad si es empleado adecuadamente. La declaración de zona turística saturada resulta un instrumento muy útil a la hora de detener el deterioro de los destinos turísticos consolidados pero, sin embargo, carece por sí misma de virtualidad alguna a la hora de reparar el daño causado hasta el momento de la declaración. Por esta razón necesita de otros instrumentos para que el destino turístico recupere su potencial turístico original, entre los que figuran numerosos instrumentos procedentes en su mayoría de la normativa urbanística y ordenadora del territorio: planes de reforma interior, programas de recualificación de la oferta turística, actuaciones de *esponjamiento urbanístico*, desclasificación y recategorización del suelo urbanizable, control restrictivo de la producción de suelo turístico y de la densidad de la edificación, programas de recuperación de zonas libres y espacios naturales...*etc.*

La declaración de zona turística saturada puede ser además un complemento apropiado a la de Municipio Turístico en ciertos casos, ya que ésta tiene como principal efecto allegar recursos económicos extraordinarios para la financiación de los servicios públicos con repercusión en el sector turístico, manteniendo un nivel adecuado de calidad en éstos, pero carece de potencialidad para frenar el desarrollo de los destinos turísticos por encima de su *capacidad de acogida*, lo que acarrea fundamentalmente dos consecuencias adversas: el deterioro de la experiencia turística global y el aumento de la presión sobre los servicios públicos existentes, lo que conduce inevitablemente a la necesidad de más recursos económicos para su sostenimiento. En estos casos resulta imprescindible utilizar de forma complementaria ambos instrumentos, cumpliendo de manera escrupulosa los requisitos exigidos para cada uno de ellos, y evitando caer en la tentación de declarar un Municipio Turístico como *zona saturada* con el mero objetivo de *congelar* indefinidamente su desarrollo económico y, en consecuencia, la cuantía de las transferencias económicas a su favor, debido a que, por regla general, la Administración

encargada de la declaración de zonas turísticamente *saturadas* coincide con la obligada a auxiliar económicamente a los Municipios Turísticos: la Administración autonómica.

II. Defectos *particulares* y *estructurales* de la regulación autonómica de la figura del Municipio Turístico. Algunas propuestas para su solución y mejora del régimen jurídico de los Municipios Turísticos.

Al analizar la regulación autonómica de la figura del Municipio Turístico resulta imprescindible diferenciar entre los *errores* o *defectos* “particulares” o “coyunturales”, que son aquellos que afectan a su regulación jurídica en una o varias Comunidades Autónomas; y los *errores* o *defectos* “esenciales” o “estructurales”, que derivan de la propia configuración del Municipio Turístico como instrumento jurídico, abstracción hecha de las particularidades de cada una de sus regulaciones autonómicas. A lo largo de este estudio se han apuntado algunos de estos defectos *particulares*, si bien se ha reservado intencionadamente para este momento la exposición sistemática de los más importantes, los cuáles deberían ser objeto de reconsideración por parte de las Comunidades Autónomas responsables en orden a una mejora de la regulación jurídica de esta relevante figura.

A. Los principales defectos particulares de la regulación autonómica del Municipio Turístico. Análisis sistemático.

a) La valoración del esfuerzo presupuestario municipal en materia turística y la fijación de umbrales poblacionales máximos y mínimos para acceder al régimen jurídico de Municipio Turístico.

En la regulación andaluza del Municipio Turístico –y al igual que ocurre en otras Comunidades Autónomas– uno de los elementos a valorar para acceder a este régimen excepcional son las inversiones previstas en el presupuesto municipal para la promoción e infraestructuras turísticas. Como se comentó, esta exigencia tiene el efecto positivo de “motivar” a los decisores municipales para que destinen recursos con la finalidad de mejorar la calidad de la oferta turística local con anterioridad al disfrute de los beneficios vinculados a la figura del Municipio Turístico. Se elimina de esta forma la posibilidad de que los municipios candidatos eludan realizar esfuerzos económicos relacionados con la actividad turística alegando su precaria situación financiera. Sin embargo, dicha situación sí que deberá ser apreciada por los órganos encargados de valorar las solicitudes presentadas, apreciando el esfuerzo realizado desde una perspectiva cualitativa y no meramente cuantitativa: teniendo en cuenta el porcentaje de presupuesto municipal destinado a mejorar la calidad integral de la oferta turística local y no su montante total, con independencia de su tamaño y recursos económicos.

La precaria situación financiera de los municipios turísticos, unida a las pequeñas dimensiones de muchos de éstos, hace que las partidas presupuestarias destinadas a estos fines no sean comparables cuantitativamente ni entre los diferentes municipios candidatos ni con otros municipios de dimensiones semejantes pero de características diferentes. Lo importante será, por lo tanto, el “esfuerzo” realizado por el municipio, y no su cuantía

numérica. Resulta lógico pensar que los órganos encargados de valorar las solicitudes de acceso al régimen jurídico del Municipio Turístico actuarán de este modo, pero no estaría de más perfeccionar la normativa autonómica en este sentido, a fin de evitar interpretaciones malintencionadas de tales elementos de valoración, al tiempo que aumenta la *seguridad jurídica* para los municipios interesados en este régimen especial, uno de los aspectos más descuidados de la regulación autonómica de esta figura.

Otro aspecto mejorable de la regulación andaluza del Municipio Turístico es el relativo a la fijación de umbrales poblacionales mínimos y máximos para acceder a este régimen jurídico. La normativa de esta Comunidad Autónoma (art. 2.1 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, modificado por el Decreto 70/2006, de 21 de marzo) excluye a los municipios andaluces con una población inferior a los 5.000 habitantes de la posibilidad de ser declarados Turísticos, con independencia del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa. La razón de esta exclusión puede estar en la limitada relevancia turística de estos municipios desde el punto de vista regional, a pesar de su indudable naturaleza turística. En cualquier caso, y con independencia de su tamaño, los municipios turísticos deben hacer frente a la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos como consecuencia de su carácter turístico, por lo que resulta imprescindible articular mecanismos de colaboración interadministrativos que frenen la degradación de la oferta turística local, bien a través de su integración en el régimen general de los Municipios Turísticos (como han hecho las demás Comunidades Autónomas), bien a través de un régimen específico adaptado a sus peculiaridades (utilizando, por ejemplo, las posibilidades que brinda el artículo 30 LRBRL). Lo que resulta inaceptable es su exclusión de cualquier tratamiento específico con base en su carácter eminentemente turístico, permaneciendo en un auténtico *limbo jurídico* hasta que los decisores públicos andaluces tengan a bien prestarle la atención que merecen.

También se excluye de la posibilidad de acceder a este régimen jurídico a aquellos municipios andaluces cuya población exceda de los cien mil habitantes. Como en el caso anterior, el ejecutivo andaluz considera que esta clase de municipios, a pesar de cumplir los requisitos exigidos en abstracto para solicitar la inclusión en el régimen jurídico de los Municipios Turísticos, no encontrará en éste adecuada solución a sus problemas financieros y estructurales. Pero, a diferencia del caso anterior, la normativa andaluza sí que prevé expresamente un régimen jurídico alternativo: serán objeto de un *tratamiento específico* en el “Programa de Grandes Ciudades” del Plan General de Turismo de esta Comunidad Autónoma. Sin embargo, dicho tratamiento aún no ha sido materializado por parte de los responsables de la política turística andaluza, por lo que su situación es a día de hoy análoga a la que sufren los municipios turísticos andaluces de pequeño tamaño.

b) La ausencia de compensación económica de la mayor onerosidad en la prestación de servicios públicos vinculados con la actividad turística.

En ciertos casos, como el aragonés, la regulación de esta figura no incluye expresamente la obligación de compensar económicamente la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos vinculados directa e indirectamente con el turismo que sufren estos municipios. Como se ha visto, la finalidad principal perseguida por las regulaciones autonómicas del Municipio Turístico es mantener su competitividad a través del aumento de la calidad de la oferta turística local y su sostenibilidad ambiental, económica y social. Ninguno de estos objetivos podrá ser satisfecho sin unos servicios públicos adecuados, para lo que resulta imprescindible equilibrar el esfuerzo económico de los municipios turísticos para que estén en condiciones de igualdad con respecto a los demás municipios. Por

esta razón, no resulta suficiente con que la normativa autonómica prevea medidas de fomento económico para esta clase de municipios de forma genérica, sin especificar claramente cuáles serán los proyectos financiados. Es necesario que se compensen o, al menos, se palien las consecuencias negativas vinculadas con la sobreutilización de los servicios prestados por los municipios turísticos, estableciendo medidas que afecten a la totalidad de los servicios públicos relacionados directa o indirectamente con la actividad turística, sin exclusiones injustificadas, ya que la experiencia turística se asienta en todos y cada uno de estos servicios e infraestructuras, por lo que una carencia en cualquiera de éstos afectará negativamente a la calidad de aquélla. Por esta razón, resulta imprescindible acabar con los desequilibrios económicos en materia de servicios e infraestructuras turísticas como paso previo para el logro de la calidad global en la oferta turística local.

c) La falta de concreción de los efectos jurídicos vinculados con la declaración de Municipios Turísticos. El exceso de conceptos jurídicos indeterminados y la consiguiente vulneración de la exigible certidumbre jurídica.

Es bastante frecuente que a la hora de establecer los efectos jurídicos vinculados a la declaración de Municipios Turísticos, las regulaciones autonómicas de esta figura recurran a conceptos jurídicos indeterminados como “atención preferente”, “acceso preferente”, “específicamente contemplados”, “carácter preferente”, “de modo preferencial”...*etc*, en relación a las acciones de promoción y fomento llevadas a cabo por los órganos de la Administración autonómica. En todos estos casos se trata de expresiones ambiguas y de significado impreciso, en las que resulta imprescindible su interpretación por los órganos encargados de la aplicación de la norma, introduciendo grandes dosis de inseguridad jurídica para los municipios interesados en

acceder a este régimen excepcional. Además, existe una desigualdad injustificada entre los requisitos y condiciones exigidas para acceder a este régimen jurídico y sus consecuencias. Así, mientras que los requisitos exigidos por la normativa autonómica son rigurosamente precisos y su exigencia inflexible, sin que sea posible su modulación o atenuación para adaptarla a las características y circunstancias específicas de un candidato en concreto; las consecuencias jurídicas aparejadas a este régimen son indeterminadas e imprecisas, pudiendo ser interpretadas con un innegable margen de libertad por los órganos encargados de su ejecución. A unos requisitos exigentes y rigurosos le corresponden como contrapartida unas consecuencias vagas e imprecisas, para las que en muchos casos no era necesario construir todo el edificio jurídico creado en torno a la figura del Municipio Turístico.

La situación de los Municipio Turísticos es en estos casos bastante precaria, ya que lo indeterminado de las consecuencias vinculadas a su nuevo estatus jurídico les impide reclamar derechos o beneficios concretos, que en cualquier caso resultan mediatizados por la voluntad de los órganos autonómicos encargados de su ejecución. Por esta razón, la normativa reguladora del Municipio Turístico debería corregirse en este aspecto, estableciendo efectos jurídicos razonablemente precisos y determinados, no solamente para dotar de una mayor seguridad jurídica a los municipios turísticos candidatos, o por coherencia jurídica y política, sino para respetar el principio constitucional de eficacia en la actuación administrativa, ya que crear toda una institución jurídica –con todos los gastos que para el erario público implica su puesta en funcionamiento– para atribuirle efectos jurídicos que podrían lograrse perfectamente sin necesidad de institucionalizar figura jurídica alguna no se ajusta al texto constitucional.

Resulta igualmente criticable que la normativa de Comunidades Autónomas como la cántabra²¹⁰⁰ o la murciana²¹⁰¹

²¹⁰⁰ Vid. el art. 39.2 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria.

no concreten, ni siquiera en sus aspectos esenciales, cuáles serán los efectos jurídicos que lleva aparejada la declaración de un municipio como *Turístico*. En vez de eso, la normativa cántabra hace una auténtica remisión en blanco al denominado “Plan de Turismo de Cantabria”, así como a las actuaciones de los distintos órganos de la Administración autonómica en materia de infraestructuras necesarias para la calidad turística. Los municipios declarados *Turísticos* deberán estar “específicamente contemplados” tanto en el mencionado plan como en las actuaciones de la Administración autonómica en materia de infraestructuras turísticas. Por su parte, la normativa murciana señala que los municipios así declarados se “beneficiarán de modo preferencial” de las acciones de fomento y promoción de la Administración regional.

¿Es suficiente con esta alusión de naturaleza inconcreta? ¿Debe la Ley cántabra delimitar con más precisión los efectos jurídicos vinculados a la declaración de Municipios Turísticos, o por el contrario debe ser tarea de su desarrollo reglamentario? ¿No es cierto que existen remisiones de carácter semejante en otras regulaciones autonómicas de la figura del Municipio Turístico? Tanto en el caso del *Plan de Turismo de Cantabria* como en el de las actuaciones autonómicas en materia de infraestructuras turísticas serán los decisores públicos responsables los que determinarán de forma discrecional las consecuencias concretas para los Municipios Turísticos cántabros, ya que la ley únicamente les obliga a que éstos estén “especialmente contemplados” en ambos ámbitos, pero sin precisar ni la calidad ni la cantidad de la ayuda económica que deberán recibir aquéllos. En el caso del *Plan de Turismo de Cantabria* la ley cántabra determina únicamente el órgano encargado de su elaboración, pero guarda absoluto silencio acerca de su contenido o procedimiento de elaboración, por lo que los redactores del plan gozan de una libertad casi absoluta para determinar su contenido en relación a los Municipios Turísticos, con la única excepción de que deberán estar contemplados en sus

²¹⁰¹ Vid. el art. 51.1 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, que aprueba las *Normas Regulatoras del Turismo en la Región de Murcia*.

ayudas económicas. Este instrumento deberá contener, por lo tanto, ayudas económicas para los Municipios Turísticos cántabros, pero los aspectos esenciales de ésta –cuantía, plazos, requisitos, garantías, obligaciones, cargas...*etc*– serán fijadas libremente por los redactores del Plan. Lo mismo ocurre con las actuaciones de los órganos autonómicos en materia de infraestructuras necesarias para la calidad turística, con la dificultad añadida de determinar qué infraestructuras son realmente “necesarias para la calidad turística”. En este segundo caso el número de conceptos jurídicos indeterminados se duplica, aumentando si cabe la inseguridad jurídica para los municipios declarados *Turísticos*.

Frente a esta situación, la regulación jurídica de la figura del Municipio Turístico debe contener sus efectos jurídicos si no de forma determinada, sí al menos fácilmente determinable, bien por su remisión a otros lugares de la propia norma legal, bien a través de fórmulas para su determinación. Como ocurre de forma general, a la ley le corresponde la regulación esencial de los efectos aparejados a la declaración de Municipios Turísticos en sus aspectos básicos, de forma que resulte posible conocer con la suficiente precisión cuáles serán los efectos jurídicos vinculados a dicha declaración, pero sin impedir su adaptación al caso concreto por medio del desarrollo reglamentario. Al reglamento le corresponde por lo tanto una tarea de carácter técnico, ya que las características esenciales del régimen jurídico del Municipio Turístico deberán haber sido fijadas previamente por la norma de rango legal. En cuanto al dato señalado *supra* de que existen otras normas autonómicas con previsiones similares a la descrita, es preciso advertir de que en tales casos no se trata de los únicos efectos vinculados a la declaración de Municipios Turísticos. En dichas normas se prevén otras consecuencias jurídicas (*vid. ad exemplum* la normativa catalana) además de las referidas, que aunque merecedoras del mismo reproche jurídico que la cántabra, no poseen la misma trascendencia, ya que las consecuencias vinculadas a la declaración de Municipio Turístico quedan determinadas –con mayor o menor precisión– en la propia norma.

d) *La probable vulneración de la autonomía local: ausencia de iniciativa municipal en la declaración de Municipios Turísticos e injerencia injustificada en las competencias propias de la Administración local.*

Varias normas autonómicas vinculan el respeto a la autonomía local con la capacidad de los municipios interesados para iniciar el procedimiento establecido para su declaración como *Turísticos*. Así lo hace, como se ha visto, la Exposición de Motivos de Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de *Norma Regulatoras del Turismo en Andalucía*. Tal y como se ha defendido a lo largo de estas páginas, la adopción de un régimen jurídico especial forma parte de la esfera de *intereses propios* que conforman la autonomía constitucionalmente garantizada de los Entes locales. Partiendo de esta premisa, la normativa murciana en materia de Municipios Turísticos vulneraría la autonomía local de sus municipios, ya que atribuye la competencia para la concesión de este régimen jurídico excepcional al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a propuesta del Consejero competente en materia turística, sin conceder papel alguno a los municipios interesados en todo el proceso (art. 51.3 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre).

La autonomía local de los municipios turísticos resulta igualmente vulnerada en la Comunidad Autónoma andaluza. En esta Comunidad se registra una injerencia injustificada en las competencias propias de la Administración local por parte de la Administración autonómica con motivo de la ejecución de los convenios de colaboración suscritos entre éstas con motivo de la declaración de Municipios Turísticos. En dichos convenios, la Administración financiadora –la Comunidad Autónoma– se reserva un innegable poder de injerencia en los asuntos locales – en este caso en materia turística– a través de la figura de la *Comisión de Seguimiento*. Como se vio al analizar los convenios de colaboración suscritos entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración autonómica, este órgano mixto se encarga, entre otras funciones, de decidir qué proyectos de entre

los presentados por los Municipios Turísticos serán financiados con cargo al presupuesto fijado en el convenio.

El artículo 4.1 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, *de Normas Regulatoras del Turismo en Andalucía*, atribuye a las Entidades locales andaluzas la competencia sobre la promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés, el desarrollo de la política de infraestructuras de su competencia y la gestión de los servicios que les correspondan de acuerdo con la normativa sobre régimen local, la presente Ley y el resto del Ordenamiento Jurídico. Al menos en estos ámbitos (que se corresponden con los compromisos asumidos por los Municipios Turísticos andaluces en los convenios suscritos entre éstos y la Administración autonómica en materia de Oficinas de Turismo, accesos para personas con movilidad reducida, creación de páginas web, señalización turística, accesibilidad turística, protección del entorno, promoción de sus recursos turísticos, limpieza y acondicionamiento de playas...*etc.*²¹⁰²) la Administración turística autonómica debería limitarse a fiscalizar la aplicación efectiva de la ayuda económica a los objetivos previstos en el convenio, dejando a los municipios libertad absoluta para decidir a qué proyectos en concreto va a aplicar el dinero percibido. Desde este punto de vista, la capacidad que se reserva la Administración autonómica a través de la *Comisión de Seguimiento* para decidir el destino final de la ayuda económica resulta una injerencia incompatible con la distribución de competencias en materia turística entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales contenida tanto en la normativa sobre régimen local como en la propia legislación autonómica ordenadora del turismo, y, por extensión, una violación de su autonomía local.

²¹⁰² *Vid.* las Resoluciones de 30 de enero de 2006 y 19 de enero de 2007, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística de la Junta de Andalucía, por las que se da publicidad a la subvención, con carácter excepcional, instrumentada mediante convenio de colaboración, suscrito por la Consejería y los municipios andaluces declarados Municipios Turísticos mediante los Acuerdos del Consejo de Gobierno de 9 de diciembre de 2003 y 9 de marzo de 2004, respectivamente; así como el análisis de sendas Resoluciones contenido en el Capítulo VI de este trabajo.

La normativa turística andaluza no exige en ningún momento²¹⁰³ que los órganos de control de los convenios de colaboración suscritos entre los Municipios Turísticos de esta Comunidad Autónoma y la Administración autonómica deban tener una composición determinada, y mucho menos les atribuye las funciones previstas en los convenios de colaboración referidos. Sus funciones y composición son establecidas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno Andaluz en los que se declaran los Municipios Turísticos o, directamente, por los redactores de los convenios de colaboración suscritos entre dichas Administraciones públicas. Por esta razón, la vulneración de la autonomía local no se derivaría directamente de la normativa reguladora del régimen jurídico de los Municipios Turísticos, sino que sería fruto de una actuación desafortunada de los órganos encargados de su aplicación al caso concreto, los cuáles se han extralimitado en su celo por controlar la correcta aplicación de los fondos comprometidos en los acuerdos de colaboración suscritos entre la Administración autonómica y los Municipios Turísticos de esta Comunidad Autónoma.

e) La falta de un procedimiento ad hoc para la declaración de Municipios Turísticos. El caso navarro: Los Planes Plurianuales de Actuación en materia turística.

La normativa navarra es la única que renuncia a regular, ni siquiera a través de su desarrollo reglamentario, un procedimiento específico para la declaración de sus Municipios Turísticos. La Ley 7/2003, de 14 de febrero, se limita en su Disposición Adicional Única a exigir que, con carácter previo a la declaración de Municipios Turísticos en esta Comunidad Autónoma, se regulen reglamentariamente las condiciones necesarias para que los municipios interesados puedan ser considerados como tales.

²¹⁰³ Vid. los arts. 12.1 y 16.1 e) del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico.

Nada se menciona del eventual desarrollo reglamentario del procedimiento para la declaración de este régimen excepcional: iniciativa, tramitación, órganos decisores, plazos, documentación...*etc.*

En coherencia con esta situación, la normativa turística navarra opta por dejar en manos de un “tercero” la determinación de qué municipios de su territorio serán considerados formalmente como *Turísticos*. Será el denominado “Plan Plurianual de Actuación” en materia turística el instrumento habilitado para establecer, anualmente, el listado de municipios navarros que acceden a la categoría de Municipio Turístico. Se trata, pues, de la única regulación autonómica de este fenómeno que renuncia a su declaración formal por parte de un órgano administrativo específicamente habilitado para tal fin. Por el contrario, deja su determinación a la voluntad de los encargados de su planificación turística –en este caso la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en colaboración con el Consejo Navarro de Turismo y demás agentes implicados en la actividad turística²¹⁰⁴–, cuya decisión únicamente estará limitada por las condiciones previamente establecidas en el referido desarrollo reglamentario.

Esta situación constituye una auténtica *novedad* en la normativa autonómica reguladora del Municipio Turístico, ya que lo habitual es que si los municipios declarados *Turísticos* se recogen en algún instrumento de planificación –*V.gr.* Cataluña–, ésta recepción se haga con posterioridad a su *declaración* formal conforme a un procedimiento *ad hoc* establecido legal o reglamentariamente. Varias son las cuestiones problemáticas que se derivan de esta peculiar situación. Si cada varios años debe elaborarse un nuevo *Plan* en el que se reconocerán los Municipios Turísticos de esta Comunidad Autónoma ¿Significa esto que los municipios navarros declarados *Turísticos* pueden no ser reconocidos como tales en el siguiente plan? ¿Daría esto lugar a que el mapa de Municipios Turísticos de Navarra variase con cada nuevo plan? ¿O por el contrario debe entenderse que el

²¹⁰⁴ Vid. el artículo 42.4 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de *Turismo de Navarra*.

reconocimiento de un municipio como *Turístico* persiste a lo largo del tiempo, sin necesidad de que tal declaración sea refrendada por los ulteriores instrumentos de planificación? A falta de cualquier indicación al respecto en la normativa navarra, y en ausencia del mencionado plan, no hay más remedio que tratar de responder a estas cuestiones mediante un ejercicio de interpretación racional del fenómeno de los Municipios Turísticos. No resulta razonable que un municipio goce de los beneficios vinculados con el régimen jurídico del Municipio Turístico únicamente durante un número limitado de años, ya que la experiencia demuestra que es necesario un lapso considerable de tiempo para que las políticas derivadas de dicha declaración puedan desarrollarse de manera efectiva. Incluso, en temas como la financiación de servicios públicos relacionados con la actividad turística, suele ser necesario un régimen jurídico excepcional de carácter permanente, ya que el problema resurge –incluso con más fuerza– cuando aquél desaparece. Durante un espacio de tiempo limitado –al no fijarse la duración del plan, éste puede durar únicamente dos años, que es el plazo mínimo para que pueda considerarse *plurianual*– resulta complicado poner en práctica políticas capaces de cambiar de forma sustancial la configuración turística de un municipio. Podrán llevarse a cabo multitud de iniciativas parciales, que incidan en otros tantos aspectos de la actividad turística, pero un cambio en la oferta turística *global* de un municipio es muy difícil de lograr a corto plazo. Una elevación considerable en la *calidad integral* de un destino turístico necesita de una serie de mejoras parciales (transporte colectivo, limpieza de calles y espacios naturales, tratamiento de residuos sólidos urbanos, industriales y aguas residuales, ordenación de los flujos de visitantes, seguridad ciudadana, restauración del patrimonio histórico-artístico y monumental, elaboración de un programa de animación cultural...*etc*) que difícilmente pueden llevarse a cabo en cortos periodos de tiempo, debido a la gran cantidad de agentes públicos y privados que intervienen en su elaboración y a la dificultad y duración de alguna de las operaciones necesarias. Por todo ello no parece razonable que un municipio pueda ser declarado *Turístico* durante un lapso de tiempo –más o menos prolongado– y después

volver al régimen local general. Lo aconsejable sería sujetarlos al régimen excepcional de los Municipios Turísticos de forma permanente –sin perjuicio de su finalización cuando variasen las circunstancias que dieron lugar a la declaración, o por la conducta dolosa de su beneficiario– o, al menos, durante un periodo de tiempo lo suficientemente dilatado como para alcanzar soluciones efectivas y duraderas.

En cualquier caso, la regulación navarra podría –y debería– haber evitado tales incertidumbres regulando en su normativa sobre Municipios Turísticos, de rango legal o reglamentario, un procedimiento *ad hoc*, con todos sus elementos esenciales, para la declaración formal de los Municipios Turísticos en su territorio, prescindiendo de la comentada remisión *cuasi*-en blanco a la planificación turística regional. A esto habría de añadirse necesariamente una regulación específica de las circunstancias por las que un municipio declarado *Turístico* dejará de disfrutar de este régimen jurídico o, en su defecto, del plazo de vigencia del mismo, para el caso de que el disfrute de este régimen jurídico excepcional no tenga carácter indefinido. Tales extremos resultan necesarios para dotar de la necesaria seguridad jurídica a los municipios interesados en acceder a este régimen jurídico, así como de un marco temporal predeterminado –o predeterminable– para los proyectos y actuaciones municipales en orden a la mejora de su oferta turística integral vinculadas a aquél.

B. Defectos esenciales de la construcción autonómica del Municipio Turístico.

a) La articulación de los efectos económicos vinculados a la declaración de Municipios Turísticos a través de convenios de colaboración interadministrativos. Un mecanismo superfluo desde el punto de vista estrictamente jurídico.

Uno de los errores *esenciales* de la figura del Municipio Turístico tiene que ver con el que es, sin duda, el efecto más importante de los vinculados con su declaración: la posibilidad de que los Municipios Turísticos y la Administración autonómica suscriban convenios de colaboración con la finalidad principal de compensar económicamente la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos relacionados con la actividad turística a la que se ven sometidos esta clase de municipios. No se trata del efecto más importante desde el punto de vista cuantitativo, ya que de todas las Comunidades Autónomas que prevén la figura del Municipio Turístico, únicamente Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana hacen referencia expresa a este mecanismo. Sin embargo, sí que puede considerarse como el efecto más importante desde el punto de vista cualitativo o *práctico*, ya que, además de ser el más concreto y acabado desde el punto de vista teórico –en comparación con los demás, y a pesar de sus defectos intrínsecos, que serán expuestos más adelante–, es el único que ha tenido cumplimiento en la práctica.

El primero de los defectos de este mecanismo tiene su origen en su propia fuerza jurídica. En ninguna de las regulaciones autonómicas de este fenómeno se establece la conclusión de convenios de colaboración administrativa como una consecuencia obligatoria de la declaración de Municipios Turísticos. En todos los casos la conclusión de convenios de colaboración entre los Municipios Turísticos y la Administración autonómica es solamente una posibilidad, carente de fuerza obligacional alguna. Únicamente será posible la suscripción de convenios de

colaboración entre las Administraciones implicadas si ambas acceden voluntariamente a ello. Los municipios declarados *Turísticos* carecen de base jurídica alguna para reclamar a la Administración turística autonómica la firma de convenios de colaboración, ya que la normativa sobre municipios turísticos no les atribuye ningún derecho subjetivo en este sentido. Contraviene toda lógica jurídica el que como contrapartida al estricto cumplimiento del proceso para acceder a este régimen jurídico se establezca una obligación cuya observancia es completamente voluntaria para la parte “deudora”, ya que a nadie se le escapa que la Administración más interesada en la suscripción de convenios de colaboración es la local, que se convertirá en receptora de financiación económica adicional procedente de la Administración autonómica. Se produce nuevamente una desigualdad injustificada entre la rigidez del procedimiento para acceder a este régimen jurídico y la voluntariedad y flexibilidad de los efectos vinculados a éste. Sin embargo, y aunque la Administración local carece de cualquier derecho subjetivo a la suscripción de convenios de colaboración con la Administración autonómica, sí que ostenta una cierta legitimidad *política*, que le permite reclamar a la Administración autonómica la suscripción de tales acuerdos. Y es que, al ofrecer la normativa reguladora del Municipio Turístico la posibilidad de concluir convenios de colaboración entre las partes implicadas, la Administración autonómica se ve en dificultades para justificar ante el electorado local su negativa a materializar una medida que los beneficia indudablemente. Por esta razón, aunque los Municipios Turísticos carecen de recursos jurídicos para reclamar la conclusión de convenios de colaboración con la Administración autonómica, éstas suelen acceder a su firma en base a circunstancias de oportunidad política, que les impide rechazar de plano esta posibilidad sin merma para su imagen y credibilidad ante su electorado potencial.

El segundo de los defectos vinculados con este mecanismo tiene su origen en su propia estructura como consecuencia jurídica derivada de la declaración de Municipios Turísticos. A lo largo de este estudio se ha demostrado cómo cualquier Administración

pública que cumpla con los requisitos y límites señalados puede suscribir convenios de colaboración interadministrativa sobre cualquier asunto de su interés. No es necesario, pues, cumplir una serie de requisitos adicionales como los que se exigen a los Municipios Turísticos para estar en condiciones de suscribir convenios de colaboración con la Administración autonómica. Cualquier municipio está habilitado con carácter general para concluir convenios de colaboración con la Administración autonómica, con independencia de que haya sido declarado *Turístico* o no. Por esta razón, atenta contra la lógica jurídica no ya sólo que la conclusión de convenios de colaboración interadministrativa sea una consecuencia meramente voluntaria de la declaración de Municipios Turísticos, sino el hecho mismo de que se considere consecuencia de un régimen jurídico tan exigente como el de los Municipios Turísticos un instrumento utilizado de forma habitual por todas las Administraciones públicas sin necesidad de acreditar condiciones extraordinarias para ello. Y es que, lo que pactan los Municipios Turísticos y la Administración autonómica a través de los convenios de colaboración puede ser acordado –en principio– por cualquier municipio utilizando el mismo mecanismo jurídico, sin necesidad de someterse a las exigencias del procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos.

Sólo desde el punto de vista estrictamente político, al que se acaba de hacer referencia, podría justificarse el recurso a un mecanismo que *a priori* no posee ninguna característica especial con respecto a los convenios de colaboración que pueden ser suscritos por la generalidad de los municipios. Podría interpretarse que existe un *plus de exigibilidad política* en el seno del Municipio Turístico del que carecen los demás municipios de las mismas características, que facilita y predispone a la conclusión de esta clase de acuerdos, que de otro modo tendrían mayores dificultades de prosperar. Sin embargo, no parece justificable desde el punto de vista de la eficacia administrativa crear todo el edificio jurídico del Municipio Turístico en base a una “ventaja” tan vaga e imprecisa como es la derivada de esta obligación de carácter político. Existen otros mecanismos por los

que se podría haber llegado al mismo resultado –por ejemplo, un pacto de carácter político con los municipios a través de sus asociaciones más representativas– con un coste administrativo mucho menor.

b) Algunas propuestas para convertir los convenios de colaboración interadministrativos en instrumentos verdaderamente valiosos para los Municipios Turísticos.

Si –como hacen las Comunidades Autónomas andaluza, valenciana y catalana– se opta por utilizar los convenios de colaboración interadministrativos como instrumento para compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos a la que hacen frente los municipios turísticos, es necesario, en primer lugar, convertirlos en una consecuencia obligatoria –jurídicamente– de la declaración de municipios turísticos. Para que este instrumento posea una eficacia real es imprescindible que su utilización no dependa de la voluntad de las Administraciones implicadas y, especialmente, de la Administración autonómica. Como se acaba de argumentar, de poco sirve reconocer un derecho a los Municipios Turísticos (no hay que olvidar que éstos son los principales beneficiarios de la conclusión de este tipo de acuerdos) si no es posible reclamarlo en términos jurídicos. Habrá que empezar, por lo tanto, por garantizar a los Municipios Turísticos su derecho a negociar con la Administración autonómica la forma en la que se materializará la ayuda –económica y/o técnica– proporcionada por ésta en base a su especial situación jurídica. Además, sería conveniente fijar un plazo concreto para la negociación y conclusión de estos acuerdos, de modo que éstas no se aplacen *sine die*, demorando injustificadamente la efectividad real de este mecanismo.

Todavía más importante que garantizar la efectividad de este mecanismo es asegurar jurídicamente un contenido lo

suficientemente concreto y preciso para las partes implicadas y, especialmente, para los Municipios Turísticos. Las regulaciones autonómicas de los convenios de colaboración administrativa en el marco del Municipio Turístico prevén –a excepción del caso catalán– el contenido esencial que deberán poseer éstos con carácter obligatorio: partes firmantes, fines, obligaciones, duración, implicaciones económicas, indicadores de logro de los objetivos planteados, órganos de fiscalización y control, mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el convenio...*etc.* Todas estas determinaciones son imprescindibles para el correcto funcionamiento de cualquier acuerdo de naturaleza interadministrativa, pero es necesario algo más. Sería conveniente que la normativa reguladora del Municipio Turístico no sólo fijase las obligaciones que corresponden a las partes del convenio de forma genérica, como ocurre en la normativa catalana y andaluza.

El caso andaluz es más grave que el catalán ya que esta normativa se encuentra aún en una fase inicial –con carácter de normativa *básica*, como se vio–, no habiendo sido desarrollada todavía a nivel reglamentario, mientras que la normativa andaluza sí lo está, habiendo sido además reformada recientemente. El Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, *de Municipio Turístico*, se limita a obligar a la Administración autonómica a que, “*con el objetivo de compensar el mayor esfuerzo adicional que realiza el Municipio Turístico en la prestación de los servicios, motivado por el carácter turístico del mismo*”, sea “considerado” en las acciones de ordenación y fomento de sus planes económicos sectoriales. Como se evidencia a simple vista, se trata de una obligación extraordinariamente genérica, que apenas si sujeta a la Administración autonómica en el “qué”, y prácticamente nada en el “cómo” y, sobre todo, en el “cuánto”. Gracias a este tipo de obligaciones, la Administración autonómica goza de una gran libertad a la hora de concretar sus obligaciones económicas para con los Municipios Turísticos. Y es que, si bien se puede argumentar que el montante que debe comprometer la Administración autonómica se encuentra determinado en la norma

autonómica, ya que debe ser el suficiente como para compensar la mayor onerosidad que sufren estos municipios en la prestación de sus servicios como consecuencia de su carácter turístico, será la propia Administración autonómica la que establezca a cuanto asciende la “mayor onerosidad” del Municipio Turístico, ya que se trata de un concepto jurídico indeterminado que, como tal, será interpretado por la Administración encargada de su ejecución. Por esta razón, será la Administración autonómica la que decida en última instancia la cuantía exacta de la ayuda económica destinada a los Municipios Turísticos. Así ocurre, como se ha visto, en los convenios de colaboración suscritos entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración autonómica, en los que esta última fija el montante total de las ayudas económicas, que serán concedidas a los proyectos presentados por los Municipios Turísticos tras su aprobación por la *Comisión de Seguimiento*.

También se podría argumentar que la ayuda económica fijada en los convenios de colaboración ha sido negociada previamente entre los Municipios Turísticos afectados y la Administración andaluza. Esto es cierto, pero también lo es que no existe igualdad alguna entre ambas partes negociadoras, ya que la Administración autonómica posee tanto la capacidad para negarse a negociar –al ser la conclusión de convenios de colaboración en este ámbito sólo una posibilidad, nunca una obligación– como para decidir que cantidad está dispuesta a destinar a este cometido. No existe igualdad entre las partes cuando no existen mecanismos jurídicos que compensen la posición de debilidad de una de las partes, en este caso el Municipio Turístico, que queda a expensas de lo que decida la Administración autonómica. El Municipio Turístico podría acudir a los Tribunales de Justicia en defensa de lo que entiende sus intereses legítimos, pero esto produciría al menos dos consecuencias negativas. La primera es la consabida pérdida de tiempo y dinero que toda acción de esta naturaleza implica necesariamente. La segunda deriva del carácter voluntario de esta consecuencia jurídica, y consistiría en la negativa por parte de la Administración autonómica de negociar convenio de colaboración interadministrativo alguno con el Municipio Turístico, en

represalia por la medida adoptada por éste. Volviendo a la cuestión principal, esta idea enlaza con la crítica hecha anteriormente al analizar los requisitos para acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico y la voluntariedad de los convenios de colaboración administrativa en esta materia: la desproporción injustificada entre la rigidez del procedimiento para acceder a este régimen excepcional y la indeterminación y flexibilidad de los efectos vinculados a éste. Tal y como se dijo, no parece lógico que se exijan unas condiciones tan rigurosas a los municipios para poder ser parte interviniente en los convenios de colaboración interadministrativa si a fin de cuentas será la Administración autonómica la que decida el montante económico de las ayudas que se concederá a aquéllos. En este sentido, la Administración autonómica compensa en la cuantía que entiende correcta, sin atender a ningún criterio o parámetro predeterminado jurídicamente.

Por las razones expuestas, y retomando la idea planteada en los párrafos anteriores, resulta imprescindible que la normativa reguladora del régimen jurídico del Municipio Turístico establezca los criterios que permitan determinar con precisión la cuantía de la ayuda económica que la Administración turística deberá comprometer en los convenios de colaboración suscritos con los Municipios Turísticos. No basta, pues, con que la normativa autonómica establezca con mayor o menor precisión las obligaciones de hacer de las partes participantes en el convenio si no pueden traducirse a parámetros económicos de forma precisa. La normativa autonómica deberá prescindir de todos aquellos criterios de naturaleza genérica o indeterminada en cuanto hagan referencia a obligaciones de naturaleza pecuniaria, que corresponden como se ha comprobado a la Administración autonómica, y sustituirlas por obligaciones determinadas o fácilmente determinables, terminando de este modo con el amplio margen de actuación del que dispone aquélla, y proporcionando la certidumbre jurídica que los Entes locales exigen en sus relaciones interadministrativas.

La única normativa autonómica que parece establecer en esta materia una fórmula para determinar de forma precisa el montante económico de la ayuda que la Administración autonómica concederá a los Municipios Turísticos es la valenciana. Como se vio al analizar la regulación valenciana de la figura del Municipio Turístico, los denominados “Convenios para la compensación financiera” tienen como cometido compensar el esfuerzo financiero adicional de los municipios turísticos en aquellas partidas que sufran incrementos que no puedan ser costeadas a través de tributos. Para cumplir este objetivo, la Generalitat Valenciana se comprometerá –en el convenio de colaboración suscrito con el Municipio Turístico correspondiente– a asumir dicho esfuerzo financiero adicional producido por la implicación o el componente turístico del municipio. Sin embargo, el desarrollo reglamentario de esta modalidad convencional se remite a un órgano autonómico, la Agencia Valenciana de Turismo, para la determinación anual de los *indicadores mínimos* a partir de los que se podrá obtener el *componente adicional* a estimar de cada una de las partidas presupuestarias subvencionables por los convenios (reguladas reglamentariamente), con el objetivo de conocer la cuantía sobre la que se aplicará la referida compensación financiera. En este sentido, la Ley presupuestaria autonómica –o en su caso, la *Ley de Acompañamiento* a ésta– fijará el *porcentaje* a aplicar sobre la cuantía del componente adicional determinado previamente en los convenios de colaboración suscritos entre la Administración autonómica y los Municipios Turísticos.

A pesar de que la fórmula para calcular la cuantía de la compensación económica que corresponde a los Municipios Turísticos valencianos está contenida en su Ley turística, la determinación de sus componentes corresponde en última instancia a un órgano autonómico –la Agencia Valenciana de Turismo– en colaboración con el legislador valenciano. Por tal razón, la Administración autonómica es la encargada de fijar la cuantía de la ayuda financiera concedida a los Municipios Turísticos. Además, la redacción del contenido de los convenios corresponde a la Agencia Valenciana de Turismo, que

determinará la cuantía a compensar económicamente en función de los parámetros señalados e incluirá en sus propios presupuestos la correspondiente línea para su financiación, quedando ésta supeditada en todo caso a su aprobación por la Ley presupuestaria autonómica. La Administración valenciana, al igual que ocurre en los casos andaluz y catalán, se niega a que la fijación del montante total de la ayuda económica concedida a los Municipios Turísticos pueda quedar en manos ajenas a las suyas propias (a través de una verdadera negociación de los términos del convenio, por ejemplo), por lo que idea una fórmula cuyos componentes dependen de su propia voluntad, sin dejar margen de decisión a los Municipios Turísticos.

A pesar de ello, la regulación valenciana de los convenios de colaboración en materia de Municipios Turísticos posee la ventaja de configurar un mecanismo idéntico para todos los Municipios Turísticos de esta Comunidad Autónoma, que únicamente diferirá en función de la población de derecho de cada uno de éstos, terminando así con las asimetrías entre Municipios Turísticos de dimensiones semejantes que se producen en otras Comunidades Autónomas²¹⁰⁵. De este modo, aunque la determinación de la cuantía de la compensación financiera concedida a los Municipios Turísticos siga correspondiendo a la Administración autonómica –sin participación alguna de aquéllos–, se reduce la discrecionalidad administrativa y la inseguridad jurídica a la hora de determinar dicho montante en cada caso concreto. De este modo se trata de garantizar la igualdad de los Municipios Turísticos en materia de compensación financiera con independencia de su capacidad negociadora o de su color político.

La fórmula adoptada por el legislador valenciano supone un considerable avance en materia de convenios de colaboración entre la Administración autonómica y sus Municipios Turísticos. Aunque, por las razones apuntadas, esta técnica no carece de

²¹⁰⁵ Ya se vio como, por ejemplo, en virtud de los convenios de colaboración suscritos en la Comunidad Autónoma andaluza en esta materia, el municipio de Cazorla (Jaén), con 8.173 habitantes de derecho censados en el año 2006, recibe un total de 1.180.660 euros por este concepto, frente a los 450.100 euros de Aracena (Huelva), cuya población es únicamente inferior a la de aquél en 900 habitantes.

defectos, se acerca más que las demás al modelo propugnado en estas páginas. Por tales razones, las Comunidades Autónomas que han optado por este efecto jurídico harían bien aprendiendo de las singularidades del modelo valenciano, que, como se ha demostrado, reducen considerablemente la discrecionalidad de la Administración autonómica a la hora de concretar las consecuencias económicas de este régimen excepcional para un Municipio Turístico determinado.

c) La deficiente configuración del sistema de transferencias económicas incondicionadas con destino a los Municipios Turísticos en la normativa sobre Haciendas Locales. Algunas propuestas para su mejora.

En cualquier caso, la solución más adecuada para resolver la problemática económica vinculada a los municipios turísticos pasaría por una reforma de la normativa general sobre Haciendas Locales. De esta manera, podría aumentarse la cuantía de los recursos directos e indirectos de aquellos municipios que, en virtud de los parámetros citados, sean merecedores de la condición de *Turísticos*. Conforme a este sistema, la cuantía de las transferencias dinerarias que reciben los municipios turísticos en concepto de participación en los tributos estatales y autonómicos dependería, con carácter general, de si cumplen los requisitos establecidos para acceder a este régimen financiero excepcional y, de forma específica, de su importancia turística, que podría modularse en función del volumen de población *asistida* que soportan sus servicios públicos. Esta técnica ha sido adoptada de forma parcial y –a nuestro parecer– incorrecta por la normativa más reciente sobre Haciendas Locales. Como se ha visto en el capítulo dedicado a analizar esta normativa, existe ya un régimen especial para “municipios turísticos” en el artículo 125 TRLHL. Sin embargo, este mecanismo únicamente tiene en cuenta su población de derecho y el número de viviendas de

segunda residencia, ignorando el volumen de población *asistida* a la que hacen frente éstos. Por otro lado, establece un régimen común para todos aquellos municipios que cumplan con los requisitos establecidos por esta norma, sin estimar tampoco el grado de desequilibrio económico provocado por la mayor onerosidad en la prestación de sus servicios públicos, que depende en última instancia del volumen de población turística que soporta el municipio, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que la normativa estatal no concede valor alguno a dicha población como elemento para enjuiciar su carácter turístico. La solución propugnada en estas páginas pasaría por configurar un régimen financiero especial para los municipios turísticos consistente en aumentar su participación en los tributos estatales y autonómicos en función de su población turística *asistida*, ya que ésta determina en última instancia la cuantía de los recursos económicos necesarios para que un municipio pueda prestar sus servicios públicos adecuadamente. Se trataría de un régimen común para todos aquellos municipios que puedan demostrar su condición de turísticos –utilizando para ello las fórmulas habituales–, pero modulado a su vez en función del volumen de población *asistida* de cada uno.

Esta sería la única solución para remediar de forma eficaz e igualitaria la escasez de recursos económicos de la que adolecen los municipios turísticos, terminando de una vez por todas con soluciones parciales, indeterminadas y discrecionales. Así lo reconoce, por ejemplo, el *Plan Estratégico de Turismo de Cataluña* en su noveno programa (“Refuerzo institucional, sectorial y del marco normativo”). De esta forma, la financiación adicional concedida a los Municipios Turísticos dejaría de depender de la voluntad de la Administración financiadora, creando un marco jurídico uniforme para todos los municipios en esta situación y proporcionándoles la necesaria seguridad jurídica reclamada repetidamente a lo largo de estas páginas.

A pesar de que, en términos generales, la reforma de la normativa sobre Haciendas Locales para conceder más recursos a los municipios en función de su población turística parece ser la

solución más conveniente, se plantean algunas dudas, entre las que destaca una de carácter esencial: ¿Cómo garantizar que la financiación adicional transferida a los Municipios Turísticos se destina efectivamente a financiar los servicios municipales vinculados de forma directa o indirecta con la actividad turística? Debido al carácter general del destino de las transferencias que reciben los municipios en concepto de participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, resulta imposible controlar su destino específico en cada municipio. En cualquier caso, se ha comprobado a lo largo de este estudio como la actividad turística posee un carácter integral, afectando a multitud de aspectos de la vida social y económica de los municipios por lo que, *sensu contrario*, cualquier aumento de la disponibilidad de recursos económicos por parte de éstos redundará positivamente en la calidad de la experiencia turística. En otras palabras, es indiferente a qué conceptos dedique el municipio el incremento de sus recursos económicos, ya que la finalidad de éste es compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos como consecuencia de su carácter turístico. Una mayor disponibilidad de recursos económicos en otros sectores de la Administración municipal implicará –al menos con carácter general– un aumento de los recursos disponibles para la financiación de aquellos servicios relacionados directa o indirectamente con la actividad turística –la práctica totalidad de los servicios públicos, por las razones recién apuntadas–, y que se encuentran sobreutilizados a causa del volumen de población *asistida* que soportan estos municipios. Por esta razón, es imprescindible aumentar la cuantía de las transferencias económicas que reciben los municipios turísticos en concepto de cesiones y participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, aunque no sea posible garantizar su destino último, ya que una mayor disponibilidad de recursos económicos se traducirá –savo contadas excepciones– en un aumento de la calidad de la experiencia turística, compensando al mismo tiempo la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos que sufren estos municipios a causa de su especial configuración poblacional.

Como contrapartida a este mayor volumen de ingresos podría plantearse exigir a los Municipios Turísticos la prestación de todos aquellos servicios públicos que, de conformidad con la normativa sobre régimen local, corresponde prestar a estos municipios de acuerdo con su población de hecho, y no de derecho. Como se vio al analizar la normativa autonómica reguladora de esta figura, la Ley catalana exige a los Municipios Turísticos declarados en su territorio la prestación de una serie de servicios públicos suplementarios vinculados con la actividad turística (*servicios adicionales*, en la terminología de la norma catalana), a los que se les sumará aquellos servicios mínimos que, conforme con la normativa sobre régimen local, les corresponde prestar, para lo cual sumará a la población de derecho del municipio la *media ponderada anual de su población turística (servicios complementarios)*. Además, la Ley catalana permite a los Municipios Turísticos que, de acuerdo una vez más con la legislación sobre régimen local, y en función de sus propias necesidades, presten otros servicios complementarios, pudiendo hacerlo de forma temporal, o bien optar por modular su intensidad, siempre en función del nivel de afluencia turística del municipio. No es momento este para repetir los aciertos y errores de este precepto. Baste con señalar que parece razonable exigir algún servicio público adicional a los Municipios Turísticos como contrapartida a su mayor participación en los tributos estatales y autonómicos, pudiendo incluso modular su intensidad de forma estacional en función de la demanda turística, como hace la normativa catalana, siempre y cuando no se sobrecargue a la Hacienda local, volviendo al punto de partida inicial, caracterizado por la insuficiencia económica para hacer frente de forma adecuada a los servicios públicos obligatorios. En este sentido, habría que sopesar detenidamente qué servicios públicos adicionales pueden ser exigidos a los Municipios Turísticos, de modo que no se rompa el delicado equilibrio existente entre sus ingresos y la excelencia de los servicios públicos prestados, con las consecuencias negativas que esto tendría para la calidad de la oferta turística local.

III. Aplicación de un *triple mecanismo* para solucionar la problemática económica, social y medioambiental de los Municipios Turísticos.

A. Introducción. El pilar estrictamente económico: remisión.

La solución ideal a la triple problemática económica, social y medioambiental de los Municipios Turísticos debe, no obstante, articularse a través de un *triple mecanismo*, cada uno de los cuáles persigue a su vez un fin específico. El primero de estos mecanismos consiste en la aludida modificación de la normativa estatal y autonómica en materia de Haciendas Locales para configurar un régimen especial de financiación para los Municipios Turísticos con las características expuestas. Este mecanismo incide sobre la problemática económica de los Municipios Turísticos, ya que tiene como finalidad compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos de estos municipios como consecuencia de su especial configuración poblacional.

B. El pilar económico-social: la concesión de ayudas condicionadas para la elevación de la calidad de la oferta turística. Diferenciación frente a homogeneidad.

El segundo mecanismo propuesto posee una naturaleza complementaria al anterior, articulándose en este caso a través de la normativa turística autonómica. Incide igualmente en la problemática económica de los Municipios Turísticos, pero ahora desde una perspectiva diferente, así como en la problemática social. La problemática económica se aborda en este caso desde el punto de vista del aumento de la calidad de la oferta turística local

como requisito ineludible para mantener su competitividad y aumentar los beneficios generados por esta actividad económica. Desde el punto de vista social, se ha demostrado como el aumento de los parámetros de calidad del producto turístico (que incluye tanto los recursos turísticos en sí como las instalaciones, servicios e infraestructuras necesarios para su configuración como tales) incide de forma beneficiosa en la calidad de vida de la población residente, ya que mejora las infraestructuras, servicios y recursos utilizados de forma indistinta tanto por la población de derecho como por la turística. Este segundo mecanismo toma como base la actual regulación autonómica de la figura del Municipio Turístico, pero alterando sus consecuencias jurídicas. Mantiene –con las mejoras propuestas– todo el edificio jurídico construido por las Comunidades Autónomas (requisitos, elementos de valoración, procedimiento...*etc*), pero vinculando a la declaración de Municipios Turísticos la concesión de ayudas y subvenciones condicionadas con el objetivo de financiar obras, proyectos y programas específicos que contribuyan a mejorar la calidad integral de los municipios turísticos. Tales ayudas financieras podrán articularse de forma directa o bien a través de convenios de colaboración con la Administración autonómica, que será en cualquier caso la que decidirá su importe global conforme a unas reglas básicas predeterminadas en la propia normativa. De este modo se asegura que una parte de la financiación adicional que reciben los Municipios Turísticos se destine efectivamente a la elevación de la calidad integral de la oferta turística local, correspondiendo a la Administración autonómica la fiscalización y el control de los fondos recibidos. Por otro lado, este mecanismo permite a la Administración autonómica tener cierto margen de libertad para repartir las ayudas y subvenciones de la forma que estime más conveniente, respetando en cualquier caso el principio de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad de las Administraciones públicas. De este modo, se incorpora cierto margen de diferenciación entre los Municipios Turísticos de una misma Comunidad Autónoma, frente a la uniformidad característica del primero de los mecanismos expuestos.

Ambos mecanismos poseen su propia naturaleza y fines: el primero pretende fundamentalmente compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos por parte de los Municipios Turísticos a través de una mayor participación en la cesión de los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas en función de su población asistida, creando un régimen homogéneo para todos los Municipios Turísticos. El segundo mecanismo persigue la elevación de la calidad integral de la oferta turística local y de la calidad de vida de la población residente a través de subvenciones y ayudas condicionadas para proyectos específicos, utilizando como base la normativa autonómica sobre Municipios Turísticos preexistente y sus mecanismos tradicionales: planes y programas turísticos, convenios de colaboración interadministrativa, medidas de promoción y fomento turísticas...etc. Estos dos mecanismos coexisten pacíficamente ya que poseen características y mecanismos propios, siendo necesaria su utilización conjunta para solucionar más eficazmente los problemas económicos y sociales de esta tipología municipal.

Un ejemplo *sui géneris* que combina caracteres de ambos mecanismos se puede encontrar en la Ley canaria de turismo. Esta norma crea el denominado “*Fondo de Financiación de los Municipios Turísticos*”, cuya finalidad es contribuir a la mejora de la calidad de los servicios turísticos de obligado cumplimiento para estos municipios en virtud de lo dispuesto en la Ley canaria. Este fondo estará integrado por los créditos consignados anualmente en las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, que tendrán la consideración de *transferencia*. Dicho importe se revisará anualmente en la cuantía resultante de aplicar el *Índice de Precios al Consumo* (IPC), a nivel regional, publicado por el *Instituto Nacional de Estadística* (INE) correspondiente al ejercicio inmediatamente anterior. La distribución del Fondo entre los diferentes Municipios Turísticos canarios se realizará atendiendo a una serie de criterios, orientados a evaluar la *importancia turística* de cada municipio: a) Número de plazas alojativas turísticas, con independencia de su modalidad, clase y categoría; b) Población

residente; c) Población *flotante* turística; d) Cumplimiento de los estándares de calidad en la prestación de los servicios turísticos municipales exigidos por la presente Ley, la Ley /1995, de 6 de abril, *de Ordenación del Turismo de Canarias* y la normativa de desarrollo. Sin embargo, a pesar de que este mecanismo modula la cuantía de la financiación que recibe cada Municipio Turístico en función –entre otros parámetros– de su población *asistida*, siendo en principio la misma para todos los Municipios Turísticos canarios de similares características, el montante total de las ayudas que componen este fondo será decidido anualmente por el legislador autonómico. Por el contrario, en el primero de los mecanismos propuestos la cuantía de la financiación adicional se establecerá de forma universal y permanente en la normativa sobre Haciendas Locales, sin que el legislativo o el ejecutivo autonómico puedan variarla ni en función del Municipio Turístico en cuestión ni del periodo temporal de que se trate. No se trata, por lo tanto, de un modelo de financiación adicional admisible desde la perspectiva de este estudio, pero puede constituir una opción aceptable en tanto en cuanto se reforme la normativa reguladora de las Haciendas Locales.

C. El pilar medioambiental: la sostenibilidad del medio ambiente urbano a través de los instrumentos de planificación urbanística. La construcción de un planeamiento urbanístico específico para los Municipios Turísticos con unos estándares urbanísticos más exigentes.

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este estudio, uno de los objetivos principales de la regulación autonómica del Municipio Turístico es –además del aumento de la calidad integral de la oferta turística local– lograr su sostenibilidad económica, social y medioambiental. La sostenibilidad económica se alcanza mediante la combinación adecuada de los dos mecanismos o *vías* propuestas en estas páginas. Algo similar

ocurre con la sostenibilidad social, en la que el primero de los mecanismos posee un papel fundamental a la hora de garantizar unos servicios públicos de calidad tanto para la población visitante como para la población de derecho, como se ha señalado igualmente en el punto anterior. Por lo que respecta a la sostenibilidad ambiental de los Municipios Turísticos, debe advertirse previamente que ésta está referida fundamentalmente al medio ambiente urbano y de los espacios naturales adyacentes. O, lo que es lo mismo, se configura la protección del medio natural y del paisaje desde un punto de vista urbanístico, a través de la clasificación y calificación del término municipal contenida en los instrumentos de planificación urbanística. De esta forma, la sostenibilidad ambiental de los Municipios Turísticos se articula a través de una planificación urbanística adecuada y razonable, que sustraiga del desarrollo urbanístico aquellos espacios que, en ausencia de protección cualificada a través de alguna de las figuras previstas en la normativa sobre espacios naturales protegidos, sean relevantes desde el punto de vista ambiental o paisajístico; a lo que habrá que sumar un acatamiento escrupuloso de los denominados “estándares urbanísticos”.

Precisamente estos estándares urbanísticos van a constituir la base del tercero de los mecanismos propuestos en este trabajo. Para lograr una verdadera sostenibilidad ambiental y social de los Municipios Turísticos, al tiempo que se aumenta la calidad integral de la oferta turística local, resulta imprescindible ampliar dichos estándares para aquellos municipios declarados Turísticos, conforme a la normativa autonómica. Esto quiere decir que el planeamiento urbanístico de los Municipios Turísticos será un planeamiento especial, que contendrá unos estándares urbanísticos más exigentes que para el resto de municipios, concebidos para aumentar su calidad ambiental desde el punto de vista de la oferta turística y de la calidad de vida de la población residente. El planeamiento urbanístico de los Municipios Turísticos deberá elevar el porcentaje de espacio destinado a zonas verdes, dotaciones públicas, equipamiento deportivo o zonas libres de uso público con respecto al planeamiento urbanístico general. Además, y esto es muy importante, se

disminuirá la densidad edificatoria en la totalidad de su término municipal, de modo que las nuevas zonas edificadas vayan configurando un modelo de ciudad caracterizado por construcciones de poca altura, con terreno sin edificar a su alrededor y una red de espacios libres y dotaciones públicas suficientes como para aumentar la calidad de vida de la población visitante y residente. Por otro lado, todas las infraestructuras de comunicaciones y servicios deberán calcularse y planificarse de acuerdo con el volumen de usuarios correspondiente a los periodos de mayor afluencia turística, sobredimensionándose con respecto a la población de derecho del municipio, de modo que éstas no lleguen a saturarse cuando deban prestar servicio a toda la población *asistida* del Municipio Turístico. En este sentido, será la población de hecho del municipio, y no la de derecho, la que deberá servir de base para el cálculo de sus infraestructuras básicas, para lo que resulta imprescindible construir un método fiable y preciso para el cómputo de la población real del municipio, con los problemas que esto supone y que han sido planteados a lo largo de este estudio.

A esto se le puede añadir, siempre con las cautelas necesarias, un mayor control del planeamiento urbanístico por parte de la Administración autonómica, aunque garantizando en todo caso la autonomía local y el desarrollo turístico del municipio con independencia de su situación política, evitando de este modo intromisiones y retrasos injustificados desde un punto de vista estrictamente jurídico. Por otro lado, dichos estándares urbanísticos pueden ser modulados en función de la relevancia turística de cada municipio, siendo más exigentes conforme aumente la importancia turística del municipio, y viceversa. Para determinar la *relevancia turística* de los Municipios Turísticos se puede recurrir a parámetros como el número de plazas alojativas turísticas, el número de segundas residencias o la población turística *asistida*, entre otros.

La justificación de este aumento de los estándares urbanísticos para los Municipios Turísticos es doble. La primera de ella es de carácter social, ya que un municipio que soporta una población

asistida de grandes dimensiones necesita una red de espacios libres e infraestructuras lo suficientemente espaciosos y cualificados como para posibilitar la convivencia entre su población residente y la visitante sin que merme la calidad de vida de ninguno de los dos colectivos. Y es que estos espacios e infraestructuras son utilizados de forma indistinta por ambos segmentos poblacionales, por lo que deben estar preparados para prestar servicio a un número generalmente alto de usuarios –en relación a su población de derecho– en cualquier momento, y muy especialmente aquellos relacionados directa o indirectamente con la actividad turística, que a día de hoy son la mayoría. La segunda razón para el aumento de los estándares urbanísticos es, en última instancia, de carácter económico. Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este estudio en repetidas ocasiones, la demanda turística actual está influida cada vez más por los denominados valores ambientales. Esto se traduce en que la calidad ambiental de los destinos turísticos posee una importancia creciente a la hora de la elección del destino turístico. Una adecuada conservación del medio ambiente natural y urbano se configura de este modo como uno de los componentes esenciales de la calidad *integral* de cualquier destino turístico. Al mismo tiempo, la demanda turística rehuye cada vez más los espacios altamente urbanizados y masificados, prefiriendo lugares con una baja densidad edificatoria y poblacional, que les permite disfrutar cómodamente de los recursos turísticos –naturales y artificiales– del destino elegido. Por esta razón, si los Municipios Turísticos españoles pretenden mantener su competitividad y aumentar el número de visitantes resulta imprescindible mejorar las condiciones ambientales y paisajísticas de su oferta turística.

Un planeamiento urbanístico que respete escrupulosamente aquellos espacios que posean atractivos de carácter natural o etnográfico, sustrayéndolos del desarrollo urbanístico, al tiempo que aumenta los estándares de calidad de su ordenación urbana, va a configurar a medio plazo un destino turístico acorde con las exigencias de la demanda turística más moderna, evitando que ésta elija otros destinos en mejor situación, manteniendo de esta forma su competitividad y el volumen de ingresos económicos

generados por la actividad turística. En cualquier caso, y como se ha dejado entrever en su exposición, este mecanismo posee virtualidad únicamente en las zonas en desarrollo del municipio, aún no consolidadas por la edificación, por lo que su eficacia se pondrá de manifiesto a medio plazo, a medida que el suelo urbanizable adquiera su condición de urbano con los caracteres atribuidos por el *nuevo* planeamiento urbanístico. Los resultados de este mecanismo dependerán, por lo tanto, del ritmo de crecimiento del municipio en cuestión, siendo más fácilmente apreciables cuanto más rápidamente aumente el espacio urbano de éste, y viceversa. Para las zonas ya consolidadas por la edificación de los Municipios Turísticos no quedará más remedio que recurrir al segundo de los mecanismos propuestos, que puede incluir ayudas y subvenciones para aquellos proyectos de reforma interior que posean incidencia directa o indirecta en la configuración turística del municipio.

Como es sabido, los estándares urbanísticos están previstos de forma básica por la normativa urbanística estatal, a modo de *mínimos* necesarios, por lo que pueden ser elevados voluntariamente por el legislador autonómico. Por esta razón, dependerá de cada Comunidad Autónoma configurar el régimen urbanístico especial propuesto para sus Municipios Turísticos, bien a través de una modificación de su normativa urbanística, o bien mediante su inclusión en la normativa turística de rango legal, ya que, a igual rango, *lex posterior derogat lex anterior*. Un ejemplo *sui generis* en el que se puede apreciar la importancia que para los destinos turísticos posee la planificación urbanística se puede encontrar en la normativa aragonesa reguladora del Municipio Turístico. En esta Comunidad Autónoma se prevé una modalidad especial de Municipio Turístico, los denominados “Pueblos Turísticos”, que son aquellas Entidades locales menores que cumplan con los requisitos y condiciones exigidos para acceder a dicho régimen jurídico²¹⁰⁶. Pues bien, a pesar de que los Pueblos Turísticos podrían acogerse en principio al régimen urbanístico reducido previsto para los denominados “Pequeños

²¹⁰⁶ Vid. artículo 15.6 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón.

Municipios” –aquellos municipios aragoneses que posean una población inferior a los quinientos habitantes y, con ciertas reservas, menor de dos mil habitantes– en la normativa urbanística de esta Comunidad Autónoma; la *Disposición Adicional Tercera* de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de *Turismo de Aragón*, excluye expresamente esta posibilidad, manteniendo un grado de exigibilidad en materia urbanística equivalente al de los Municipios Turísticos ordinarios, concediéndoles el plazo de un año desde su declaración como Pueblos Turísticos para que adapten su planeamiento urbanístico al régimen establecido con carácter general para todos los municipios en la normativa urbanística aragonesa.

Otra muestra de la importancia que para el legislador autonómico posee la planificación urbanística en orden a una correcta configuración del Municipio Turístico se encuentra en la ley murciana de turismo, cuyo artículo 51.2 obliga a que la Consejería competente en materia turística de la Región de Murcia sea oída, en los aspectos de su competencia, cuando se proceda a elaborar o modificar los instrumentos de planeamiento urbanístico de los Municipios Turísticos. Algo muy similar ocurre en ley ordenadora del turismo de Cataluña, cuyo artículo 12.3 exige que la elaboración o revisión del planeamiento urbanístico general vayan precedidas de un informe del Departamento competente en materia de turismo. Por el contrario, cuando se proceda a la modificación del planeamiento urbanístico general, o se trate de planes urbanísticos *derivados*, únicamente será necesario dicho informe cuando se desarrollen alguno de los *modelos turísticos* definidos en la Ley catalana, entre los que está, como se vio, el Municipio Turístico. Por último, la Ley valenciana de turismo obliga a que en la tramitación de los planes urbanísticos de los Municipios Turísticos que hayan accedido a este régimen por la vía de *Destino Turístico* o *Destino Vacacional* se exija informe receptivo de la Agencia Valenciana de Turismo, que en ningún caso tendrá carácter preceptivo²¹⁰⁷. Se trata en todos los casos de previsiones genéricas sin fuerza vinculante,

²¹⁰⁷ Vid. artículo 30 Uno b) de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de *Promoción y Ordenación del Turismo de la Comunidad Valenciana*.

pero demuestran que existe cierto interés por parte del legislador autonómico en condicionar la planificación urbanística a las necesidades de la actividad turística. La propuesta expuesta en estas páginas va sin embargo más allá, reclamando –como se ha explicado– un planeamiento urbanístico específico y cualificado para aquellos municipios que hayan alcanzado la calificación de *Turísticos*.

IV. La planificación global del fenómeno turístico. La necesidad de crear un sistema de planificación turística integral, que abarque la ordenación del territorio de ámbito regional, la planificación específicamente turística y el planeamiento urbanístico.

Con independencia de la puesta en práctica de los mecanismos propuestos, resulta igualmente imprescindible una correcta planificación del fenómeno turístico tanto a nivel regional como local. Tal y como se ha expuesto a lo largo de este estudio, una correcta planificación del fenómeno turístico debe abarcar necesariamente tres niveles, cada uno de los cuales condicionará al inmediatamente inferior. El primero de estos niveles corresponde a la ordenación territorial de ámbito regional, que entre sus previsiones debe contener aquéllas que la Administración autonómica considere adecuadas para la correcta ordenación del fenómeno turístico en su ámbito territorial, y que se materializará en su política de inversiones y obras públicas, por un lado, y, por el otro, en la ordenación de la actividad turística desde el punto de vista espacial, estableciendo las restricciones a su implantación que considere necesarias para la conservación de los recursos turísticos naturales y urbanos. Dada la gran extensión de este primer nivel y las características propias de la ordenación del territorio, las previsiones en materia turística deberán ser lo suficientemente generales como para abarcar la totalidad del territorio autonómico, pero al mismo tiempo deben poseer la

suficiente concisión como para vincular de manera efectiva a los instrumentos de planificación de los niveles inferiores.

El segundo nivel está integrado por la planificación específicamente turística, que reduce su ámbito de actuación material y espacial con respecto a la ordenación territorial de ámbito regional, fragmentándose en sectores mucho más específicos, determinados por sus caracteres comunes, los cuáles conforman el objeto de la planificación territorial turística. De esta forma, la planificación territorial específicamente turística distingue aquellos territorios que, dentro de cada Comunidad Autónoma, posean unas características comunes, proporcionándoles una respuesta lo más ajustada posible a sus necesidades específicas. La actividad planificadora en este segundo nivel estará condicionada por las previsiones que en materia turística contenga la ordenación territorial de ámbito regional, por lo que su cumplimiento es obligatorio, y no meramente indicativo, para aquélla.

El último escalón de este esquema está ocupado por la planificación urbanística, que como en el caso anterior deberá quedar vinculado inexcusablemente por las decisiones adoptadas por el planificador turístico de ámbito subregional. Tal y como se ha mantenido en este trabajo, la planificación urbanística debe quedar condicionada –de forma cualificada en el caso de los Municipios Turísticos– a las necesidades y exigencias de su correcto desarrollo turístico, entendido en el sentido de alcanzar la sostenibilidad integral de esta actividad económica. Sin embargo, la vinculación planteada en este caso debe concebirse desde el punto de vista exclusivo de la planificación espacial, y no de la ordenación urbanística. Esto quiere decir que la planificación turística vinculará negativamente a la urbanística fundamentalmente en cuanto a su desarrollo espacial, determinando que lugares tendrán la consideración de idóneos para el desarrollo urbanístico vinculado a la actividad turística y cuáles quedarán vedados a éste, motivándose rigurosamente tal exclusión en atención a sus excepcionales características naturales y paisajísticas o de riesgos naturales.

Los tres niveles de planificación que componen este esquema deberán estar correctamente interrelacionados, por lo que no bastará con que entre ellos exista una mera vinculación *en cascada*, sino que será necesaria una auténtica integración coordinada de todos sus componentes en un resultado coherente, en este caso a favor de la sostenibilidad *integral* de los Municipios Turísticos. Se trata de una acción coordinada de las dos Administraciones territoriales implicadas en este fenómeno –Comunidad Autónoma y municipio– bajo la dirección –limitada– de la primera de ellas. De este modo se logrará la máxima eficacia para la política turística autonómica y, por ende, de la local. Pero en cualquier caso, y a pesar de dicha interrelación, cada uno de los niveles deberá respetar escrupulosamente su ámbito material y espacial, ya que de lo contrario se produciría una intrusión injustificada en la esfera de intereses legítimos de otra u otras Administraciones públicas, especialmente en los dos últimos niveles.

V. La problemática vinculada con ciertos municipios excluidos del régimen jurídico de los Municipio Turísticos: los municipios turísticos incipientes. Algunas propuestas para su correcta ordenación.

Todas las soluciones propuestas a lo largo de estas páginas se refieren específicamente a la figura del Municipio Turístico tal y como se encuentra configurado en la normativa turística autonómica. Pero ¿Qué ocurre con aquellos municipios turísticos que no alcanzan los niveles de actividad exigidos por dicha normativa para ser acreedores de su declaración formal como *Turísticos*? ¿Y con los destinos turísticos incipientes o con un gran potencial turístico todavía por desarrollar? ¿Qué mecanismos existen para encauzar adecuadamente su desarrollo de modo que éste no afecte negativamente a la calidad de su oferta turística?

¿Resultan idóneos los mecanismos ideados para el Municipio Turístico?

Los municipios turísticos *menores* o todavía en una fase incipiente no presentan los problemas financieros generados por la sobreutilización de sus servicios públicos e infraestructuras vinculadas a la actividad económica que conforma la base de este estudio, ya que el volumen de población turística que reciben es aún reducido en comparación con los Municipios Turísticos *oficiales*. Por esta razón, no parece necesario articular mecanismos destinados a compensar el mayor esfuerzo financiero que esta exigua población adicional pueda generar para tales municipios. Todo ello sin perjuicio de que en situaciones *fronterizas* –generadas por municipios con una población *asistida* relevante, pero que no alcanza los umbrales exigidos por la normativa autonómica– pueda aplicarse de modo *rebajado* el régimen excepcional previsto para los Municipios Turísticos, beneficiándose de algunos de los efectos económicos vinculados a su declaración. Por lo que se refiere al segundo y tercero de los mecanismos previstos en este trabajo: fomento de la calidad integral de la oferta turística local mediante aportaciones económicas por parte de la Administración autonómica y sometimiento a un régimen urbanístico cualificado; no parece que esta clase de municipios justifiquen aún la aplicación de tales mecanismos.

Para los municipios turísticos *menores* o incipientes basta sobradamente con el cumplimiento escrupuloso –que no es poco– de la normativa urbanística existente, lo suficientemente completo y exigente como para configurar un modelo de ciudad que cumpla sobradamente con las exigencias de la demanda turística actual. Tampoco sería necesario establecer un régimen de ayudas al mismo nivel que para los Municipios Turístico, pero sí que resultaría más que conveniente que la Administración autonómica prevea una serie de ayudas económicas para esta clase de municipios con la finalidad de recuperar, proteger y adecuar sus recursos naturales, histórico-artísticos y culturales de modo que pueda desarrollar todo su potencial turístico en el futuro sobre la

premisa de la calidad integral de su oferta turística. En este sentido, resulta fundamental que las Administraciones competentes presten atención a los destinos turísticos en sus primeros momentos de desarrollo, impidiendo que el deseo de lucro inmediato pueda deteriorar irreparablemente la calidad de sus recursos esenciales, dando al traste con un desarrollo turístico sostenible económica, social y medioambientalmente a medio y largo plazo.

CONCLUSIONES FINALES.

PRIMERA. Tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo del análisis de la figura del Municipio Turístico realizado en el presente estudio, existen una serie de errores o deficiencias que deben ser corregidos. Algunos de éstos afectan únicamente a ciertas regulaciones autonómicas de esta figura, mientras que otros derivan de la propia configuración del Municipio Turístico como instrumento jurídico, abstracción hecha de las particularidades de cada Comunidad Autónoma. A continuación se plantearán los defectos del primer grupo, proponiéndose las soluciones más adecuadas para cada uno de ellos, para posteriormente hacer lo propio con los del segundo grupo.

Uno de los aspectos mejorables de la regulación autonómica del Municipio Turístico afecta a la fijación de umbrales poblacionales máximos y mínimos para el acceso a este régimen jurídico. Como se pudo comprobar, la normativa andaluza sobre la materia excluye a los municipios con una población inferior a los 5.000 habitantes, así como a los que superen los 100.000 (“*grandes ciudades*”). Con independencia de las razones aducidas para dicha exclusión, que pueden justificar perfectamente esta decisión, resulta imprescindible articular mecanismos de colaboración interadministrativa que compensen la mayor onerosidad que sufren estos municipios en materia de servicios públicos vinculados con la actividad turística en comparación con los municipios “ordinarios”, ya que a pesar de sus dimensiones son auténticos municipios turísticos. Esta colaboración podrá articularse a través de un régimen jurídico específico, adaptado a sus peculiaridades, que evite que estos municipios queden en un auténtico *limbo jurídico* –como ocurre con los municipio turísticos andaluces de pequeño tamaño–, o supeditados a una incierta programación por parte de la Departamento autonómico

con competencias en esta materia –como ocurre en el segundo de los ejemplos citados–.

SEGUNDA. Resulta imprescindible igualmente que las regulaciones autonómicas del Municipio Turístico prevean de forma expresa la obligación de compensar económicamente la mayor onerosidad sufrida por esta clase de municipios en la prestación de aquellos servicios públicos relacionados directa o indirectamente con la actividad turística. En tal sentido, es necesario equilibrar el esfuerzo económico realizado por los Municipios Turísticos para que se hallen en condiciones de igualdad con respecto a los demás municipios y, lo que es más importante, para que dispongan de recursos económicos suficientes como para prestar unos servicios públicos que aseguren su competitividad a través del mantenimiento de la calidad integral de la oferta turística local y su sostenibilidad ambiental, económica y social. Por esta razón, no bastan las previsiones genéricas de cooperación económica a las que hacen referencia algunas de las normas autonómicas analizadas. Son necesarios mecanismos específicos de compensación económica en los que queden lo suficientemente precisados tanto los beneficiarios de esta ayuda como los elementos esenciales para su determinación.

TERCERA. Los efectos vinculados a la declaración de un Municipio Turístico deben ser razonablemente precisos y determinados. Deben ser desterradas de las consecuencias jurídicas de este régimen jurídico excepcional todas aquellas expresiones ambiguas y de significado impreciso –*conceptos jurídicos indeterminados*, en definitiva–, que vulneran la necesaria y exigible certidumbre jurídica de los municipios interesados en acceder a dicho régimen jurídico. Pero, además, deben desaparecer por razones de eficacia administrativa. Existe una desigualdad injustificada entre los requisitos y condiciones exigidos para acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico y sus consecuencias jurídicas. A unos requisitos exigentes y rigurosos les corresponde como contrapartida unas consecuencias vagas e imprecisas, consecuencias que la mayoría de veces serían

alcanzables recurriendo a otros mecanismos jurídicos más sencillos y menos costosos. A todo esto debe sumarse el hecho de que los municipios declarados Turísticos se ven impedidos para reclamar derechos o beneficios concretos derivados de su nueva situación jurídica, ya que éstos estarán mediatizados en último término por la voluntad de los órganos autonómicos encargados de su ejecución.

Igualmente debe terminarse con las auténticas remisiones *en blanco* que hacen algunas regulaciones autonómicas de esta materia al desarrollo reglamentario o –incluso– a los instrumentos de planificación turística en materias fundamentales como los efectos jurídicos de la declaración de Municipios Turísticos o el procedimiento a seguir para éstas. De este modo, el poder ejecutivo autonómico goza de una libertad casi absoluta para ordenar estos aspectos, lo que afecta negativamente a la seguridad jurídica de los municipios interesados en este mecanismo jurídico. En tal sentido, la regulación legal del Municipio Turístico debe contener los elementos esenciales de su régimen jurídico, a modo de regulación *básica*, que permita a los municipios interesados conocer con suficiente antelación, precisión y estabilidad las consecuencias jurídicas de su adhesión a este régimen jurídico excepcional, sin perjuicio de su necesario y deseable desarrollo reglamentario.

CUARTA. Otro de los defectos *accidentales* que deben ser subsanados afecta directamente a la autonomía de los Entes locales constitucionalmente garantizada. En este sentido, debe garantizarse legalmente que cualquier municipio interesado en esta figura tenga la capacidad para decidir libremente la puesta en marcha del procedimiento para su declaración. Esta libertad puede ser previa, decidiendo iniciar el procedimiento que aún no ha comenzado; o *a posteriori*, confirmando o rechazando el procedimiento ya iniciado a voluntad de la Administración autonómica. De esta forma se garantiza el respeto de la autonomía local constitucionalmente garantizada, ya que, como se ha mantenido a lo largo de este estudio, la adopción de un régimen jurídico excepcional formaría parte de la esfera de *intereses*

proprios que conforma aquélla, por lo que resulta imprescindible garantizar la libertad de elección del municipio en esta materia. También deben corregirse las injerencias injustificadas que con motivo de la ejecución de los convenios de colaboración suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración turística cometen los órganos encargados de la vigilancia y el control de las obligaciones pactadas en tales acuerdos. Como se ha comprobado en el capítulo anterior, tales órganos *mixtos* se exceden en algunas de las competencias atribuidas en el articulado de los convenios de colaboración suscritos, debiendo limitarse a fiscalizar la aplicación concreta de la ayuda económica comprometida a los objetivos previstos en tales acuerdos, dejando a los Municipios Turísticos libertad para su aplicación efectiva dentro de los parámetros convenidos con la Administración autonómica.

QUINTA. En cuanto a los defectos inherentes a la configuración del Municipio Turístico como instrumento jurídico, el primero que debe ser subsanado hace referencia a uno de sus efectos principales: la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con la Administración autonómica en orden a compensar la mayor onerosidad que sufren éstos en la prestación de los servicios públicos vinculados con la actividad turística. En primer lugar resulta imprescindible transformar lo que hasta este momento es simplemente una posibilidad dependiente de la voluntariedad de las partes en una obligación jurídica para ambas, fijando además un plazo determinado que evite dilaciones injustificadas. Que la suscripción de este tipo de acuerdos pase de una mera posibilidad a una obligación jurídica para las partes otorgará a los Municipios Turísticos un derecho subjetivo a su conclusión, derecho que no existe en la actualidad más allá de una incierta obligación *política* por parte de la Administración autonómica. Esta obligación jurídica garantizará a los Municipios Turísticos su derecho a negociar con la Administración autonómica la forma en la que se materializará la ayuda económica facilitada por ésta con base en su especial situación jurídica. Además, se contribuiría al logro de una de las exigencias planteadas en las páginas anteriores, que reclama la conciliación

entre la rigidez del procedimiento para acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico y la indeterminación y voluntariedad de las consecuencias aparejadas a éste.

No basta, sin embargo, con garantizar jurídicamente la conclusión de este tipo de acuerdos. Es necesario, además, establecer normativamente un contenido mínimo lo suficientemente preciso y concreto para las partes implicadas y, muy especialmente, para los Municipios Turísticos. De esta forma se pretende evitar las obligaciones excesivamente genéricas e indeterminadas, habituales en la regulación autonómica del Municipio Turístico. La Administración autonómica goza de un margen excesivamente amplio a la hora de concretar sus obligaciones para con los Municipios Turísticos, siendo esta situación especialmente grave en materia económica, integrada normalmente por conceptos jurídicos indeterminados. Un contenido obligacional lo suficientemente preciso terminaría con las situaciones de *abuso* que pueden generarse por parte de la Administración autonómica, que goza de una posición de preeminencia sobre el Municipio Turístico, al ser la poseedora de unos recursos económicos anhelados por éstos. Por esta razón, la normativa autonómica reguladora del Municipio Turístico debe contener los criterios necesarios para determinar con precisión la cuantía de la ayuda económica que la Administración autonómica estará obligada a comprometer en los convenios de colaboración suscritos con los Municipios Turísticos.

SEXTA. El objetivo final de las propuestas contenidas en el apartado anterior no es otro que establecer un sistema objetivo de compensación financiera, mediante el cual todos aquellos Municipios Turísticos que se encuentren en la misma situación reciban una ayuda económica idéntica. Gracias a un mecanismo de esta naturaleza se terminaría de una vez para siempre con las situaciones de desigualdad existentes entre Municipios Turísticos de una misma Comunidad Autónoma, y que han sido puestas de manifiesto en este estudio. La solución pasa por una reforma de la normativa sobre Haciendas locales, con el objetivo de que cada Municipio Turístico reciba una ayuda económica en función de su

importancia turística real o, lo que es lo mismo, del volumen de población turística *asistida* soportado por sus servicios públicos. En este sentido, resulta necesario incluir entre los parámetros establecidos para el cálculo de las transferencias dinerarias que reciben los municipios turísticos en concepto de participación en los tributos estatales y autonómicos el volumen de población turística *asistida* al que hacen frente, ignorado por la actual normativa sobre Municipios Turísticos, que únicamente tiene en cuenta su población de derecho y el número de viviendas de *segunda residencia*. Esta reforma pretende crear un régimen común para todos los Municipios Turísticos, pero modulado en función de la importancia turística de cada uno, determinado por su volumen de población turística *asistida*. De este modo se podría solucionar de forma eficaz e igualitaria la escasez de recursos que padecen los municipios turísticos, terminando de una vez por todas con las soluciones parciales, indeterminadas y en gran medida discrecionales. La financiación adicional concedida a los Municipios Turísticos dejaría de depender en última instancia de la voluntad de la Administración financiadora (estatal o autonómica), creándose un marco jurídico homogéneo para todos los municipios que se encuentren en una situación equivalente, lo que les proporcionaría un grado de certidumbre jurídica desconocido en la actualidad.

Para paliar en cierta medida las dificultades existentes para garantizar que los fondos adicionales entregados por la Administración autonómica a los Municipios Turísticos se emplean efectivamente en financiar los servicios públicos vinculados directa o indirectamente con la actividad turística, se podría exigir a éstos –como contrapartida– la prestación de todos aquellos servicios que, conforme a la normativa sobre régimen local, les correspondería proporcionar de acuerdo con su población *de hecho/asistida*, y no únicamente en función de su población de derecho, tal y como hace la normativa turística catalana. Incluso, resultaría beneficioso prever de forma expresa la posibilidad de que los Municipios Turísticos presten voluntariamente, y de conformidad con la normativa sobre régimen local, una serie de servicios públicos complementarios en

función de sus propias necesidades. Tales servicios podrán ser temporales o bien modulables en intensidad, dependiendo del nivel de afluencia turística del municipio. En cualquier caso, debe prestarse especial atención para no sobrecargar en exceso las arcas municipales, lo que podría retrotraer a los Municipios Turísticos a la situación inicial de escasez económica. Es preciso estudiar detenidamente qué servicios complementarios se exigen a los Municipios Turísticos, de modo que no se rompa el delicado equilibrio entre los ingresos adicionales que recibe éste y la excelencia de los servicios públicos prestados, lo que acarrearía consecuencias muy negativas para la calidad integral de la oferta turística local.

SÉPTIMA. Como se apuntó en el último capítulo de este estudio, la solución a la triple problemática ambiental, económica y social de los Municipios Turístico se articula mediante un *triple mecanismo*. Cada uno de estos mecanismos persigue un objetivo específico, pero que no puede ser alcanzado sino en colaboración con los otros dos. El primero de los mecanismos propuestos ya ha sido expuesto en el punto anterior, y no es otro que la modificación, en los términos analizados, de la normativa reguladora de las Haciendas Locales. Su objetivo principal es, como también ha habido ocasión de comprobar, solucionar o, al menos, paliar la problemática económica de esta clase de municipios, motivada por la mayor onerosidad que sufren éstos en la prestación de aquellos servicios públicos vinculados directa o indirectamente con la actividad turística.

El segundo *mecanismo* propuesto parte de la actual regulación autonómica del Municipio Turístico pero alterando sus consecuencias jurídicas. En tal sentido, se va a vincular la declaración de Municipios Turísticos con la concesión por parte de la Administración autonómica de una serie de ayudas y subvenciones, que en todo caso deberán estar condicionadas al cumplimiento de aquellas obras, proyectos y programas que contribuyan directa o indirectamente a mejorar la calidad integral de la oferta turística local. Estas ayudas podrán articularse de forma directa o bien a través de convenios de colaboración entre

el Municipio Turístico y la Administración autonómica. Será en todo caso esta última la que decida el montante final de tales ayudas conforme a unas reglas básicas predeterminadas en la propia normativa turística. La finalidad inmediata de este mecanismo es asegurar que al menos una parte de la financiación adicional que reciben los Municipios Turísticos se destina efectivamente a elevar la calidad de la oferta turística local, siendo la Administración autonómica la responsable de la fiscalización de los fondos comprometidos. Por otro lado, este mecanismo permite a la Administración turística autonómica cierto margen de libertad para repartir las ayudas y subvenciones del modo que estime más conveniente, libertad que no existe en el primero de los mecanismos propuestos (cuyas reglas son absolutamente objetivas e inflexibles). En cualquier caso, la Administración financiadora deberá respetar la reglas esenciales de reparto previstas en la propia normativa turística, así como los principios constitucionales de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos. Se introduce de este modo cierto margen de diferenciación en el tratamiento de los Municipios Turísticos de una misma Comunidad Autónoma, en contraste con la homogeneidad característica del primero de los mecanismos expuestos.

El objetivo de este segundo mecanismo es, como en el primer caso, eminentemente económico. Sin embargo, va a introducir un objetivo mediano o secundario, de naturaleza social. Este mecanismo aborda la problemática económica desde la perspectiva de la calidad de la oferta turística local. Su objetivo inmediato es el aumento de la calidad de la oferta turística local que permita mantener la competitividad del núcleo turístico y elevar los beneficios generados por esta actividad económica. Pero al mismo tiempo, un aumento en la calidad de los servicios vinculados directa e indirectamente con la actividad turística redundará de forma positiva en la *calidad de vida* de la población residente, al mejorar las infraestructuras, servicios y recursos utilizados de forma indistinta por la población turística y la residente. De este modo se reducen al mínimo las incomodidades que la actividad turística puede generar en la población de

derecho del núcleo turístico, evitando posibles fricciones con la población visitante, lo que contribuye a alcanzar la sostenibilidad social del Municipio Turístico.

Ambos mecanismos poseen su propia naturaleza y fines: el primero pretende fundamentalmente compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos por parte de los Municipios Turísticos a través de una mayor participación en la cesión de los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas en función de su población *asistida*, creando un régimen homogéneo para todos los Municipios Turísticos. El segundo mecanismo persigue la elevación de la calidad integral de la oferta turística local y de la calidad de vida de la población residente a través de subvenciones y ayudas condicionadas para proyectos específicos, utilizando como base la normativa autonómica sobre Municipios Turísticos preexistente y sus mecanismos tradicionales: planes y programas turísticos, convenios de colaboración interadministrativa, medidas de promoción y fomento turísticas...*etc.* Estos dos mecanismos coexisten pacíficamente ya que poseen características y mecanismos propios, siendo necesaria su utilización conjunta para solucionar más eficazmente los problemas económicos y sociales de esta clase de municipios.

OCTAVA. El tercero de los mecanismos propuestos toma como base los denominados *estándares urbanísticos* del planeamiento urbano. Para lograr la sostenibilidad ambiental y social de los Municipios Turísticos, al tiempo que se aumenta la calidad integral de la oferta turística local, es imprescindible aumentar dichos estándares con respecto a los municipios turísticos “ordinarios”. El planeamiento urbanístico de los Municipios Turísticos será en este sentido un planeamiento *especial*, con unos estándares urbanísticos más exigentes que el resto, concebidos especialmente para aumentar su calidad medioambiental con el objetivo de elevar tanto la calidad integral de la oferta turística local como la *calidad de vida* de la población residente. Pero ¿en que consiste exactamente dicha elevación de los estándares urbanísticos? Consiste en un aumento de los

porcentajes de suelo destinados a zonas libres, dotaciones públicas, equipamiento deportivo y zonas verdes con respecto al planeamiento urbanístico “ordinario”. Además, y esto es fundamental, se reducirá la densidad edificatoria en la totalidad de su término municipal, de modo que las nuevas zonas edificadas vayan configurando un modelo de ciudad caracterizado por construcciones de poca altura, con terreno sin edificar a su alrededor y una red de espacios libres y dotaciones públicas suficientes como para satisfacer las demandas y necesidades de la población visitante y residente. Por otro lado, todas las infraestructuras de comunicaciones y servicios deberán calcularse y planificarse de acuerdo con el volumen de usuarios correspondiente a los periodos de mayor afluencia turística, sobredimensionándose con respecto a la población de derecho del municipio, de modo que éstas no lleguen a saturarse cuando deban prestar servicio a toda la población *asistida* del Municipio Turístico. En este sentido, será la población de hecho del municipio, y no la de derecho, la que deberá servir de base para el cálculo de sus infraestructuras básicas, para lo que resulta imprescindible construir un método fiable y preciso para el cómputo de la población real del municipio, con los problemas que esto supone y que han sido planteados a lo largo de este estudio. A esto se le puede añadir, siempre con las cautelas necesarias, un mayor control del planeamiento urbanístico por parte de la Administración autonómica, aunque garantizando en todo caso la autonomía local y el desarrollo turístico del municipio con independencia de su situación política, evitando de este modo intromisiones y retrasos injustificados desde un punto de vista estrictamente jurídico. Por otro lado, dichos estándares urbanísticos pueden ser modulados en función de la relevancia turística de cada municipio, siendo más exigentes conforme aumente la importancia turística del municipio, y viceversa. Para determinar la *relevancia turística* de los Municipios Turísticos se puede recurrir a parámetros como el número de plazas alojativas turísticas, el número de segundas residencias o la población turística *asistida*, entre otros.

La finalidad de este mecanismo es, como se ha apuntado, doble. La primera sería de carácter social, en el sentido de que un municipio de las características del Municipio Turístico, que soporta una población *asistida* de grandes dimensiones, requiere una red de infraestructuras, espacios libres y dotaciones públicas lo suficientemente amplios y cualificados como para hacer posible la convivencia entre la población residente y la visitante sin que disminuya la calidad de vida o de la experiencia turística de sendos colectivos. Y es que estos espacios e infraestructuras son utilizados de forma indistinta por ambos segmentos poblacionales, por lo que deben estar preparados para prestar servicio a un número generalmente alto de usuarios –en relación a su población de derecho– en cualquier momento, y muy especialmente aquellos relacionados directa o indirectamente con la actividad turística, que a día de hoy son la mayoría.

La segunda finalidad de este mecanismo es de naturaleza medioambiental e indirectamente –como todos, en definitiva– económica. Por lo que respecta a la sostenibilidad ambiental de los Municipios Turísticos debe advertirse previamente, tal y como se comprobó en el capítulo de este estudio dedicado a la planificación turística de base territorial, que aquella está referida fundamentalmente al medio urbano y sus espacios naturales adyacentes. Es decir, se va a configurar la protección del medio natural y del paisaje desde un punto de vista exclusivamente urbanístico, a través de sus técnicas específicas, que no son otras que la calificación y la clasificación de su término municipal contenida en los instrumentos generales de planificación urbanística. De esta forma, la sostenibilidad ambiental de los Municipios Turísticos se articula a través de una planificación urbanística adecuada y razonable, que sustraiga del desarrollo urbanístico aquellos espacios que, en ausencia de protección cualificada a través de alguna de las figuras previstas en la normativa sobre espacios naturales protegidos, sean relevantes desde el punto de vista ambiental o paisajístico, al tiempo que se cumplen de forma rigurosa los *estándares urbanísticos*, que como se ha podido comprobar inciden de forma decisiva en la calidad ambiental del núcleo turístico. Pues bien, habida cuenta que la

demanda turística actual está influida de forma cada vez más determinante por valores medioambientales, teniendo la calidad ambiental de los destinos turísticos una importancia creciente a la hora de la elección del destino turístico, una adecuada conservación del medio ambiente natural y urbano de los Municipios Turísticos será uno de los elementos esenciales para asegurar la competitividad de los destinos turísticos españoles. En este sentido, un planeamiento urbanístico que respete escrupulosamente aquellos espacios que posean atractivos de carácter natural o etnográfico, sustrayéndolos del desarrollo urbanístico incontrolado, al tiempo que aumenta los estándares de calidad de su ordenación urbana, va a configurar a medio plazo un destino turístico acorde con las exigencias de la demanda turística más moderna, evitando que ésta elija otros destinos en mejor situación, manteniendo de esta forma su competitividad y el volumen de ingresos económicos generados por la actividad turística. Por desgracia, este mecanismo posee virtualidad únicamente en las zonas en desarrollo del municipio, aún no consolidadas por la edificación, por lo que su eficacia se pondrá de manifiesto a medio plazo, a medida que el suelo urbanizable adquiera su condición de urbano con los caracteres atribuidos por el *nuevo* planeamiento urbanístico. Los resultados de este mecanismo dependerán, por lo tanto, del ritmo de crecimiento del municipio en cuestión, siendo más fácilmente apreciables cuanto más rápidamente aumente el espacio urbano de éste, y viceversa. Para las zonas ya consolidadas por la edificación de los Municipios Turísticos no quedará más remedio que recurrir al segundo de los *mecanismos* propuestos, que puede incluir ayudas y subvenciones para aquellos proyectos de reforma interior que posean incidencia directa o indirecta en la configuración turística del municipio.

NOVENA. Como complemento de los tres mecanismos propuestos, resulta igualmente imprescindible una correcta planificación del fenómeno turístico tanto a nivel regional como a nivel local. Como se defendió al analizar la planificación turística de base territorial, una correcta planificación del fenómeno turístico debe abarcar necesariamente tres niveles, cada uno de los

cuales condicionará al inmediatamente inferior. El primero de estos niveles corresponde a la ordenación territorial de ámbito regional, que entre sus previsiones debe contener aquéllas que la Administración autonómica considere adecuadas para la correcta ordenación del fenómeno turístico en su ámbito territorial, y que se materializará en su política de inversiones y obras públicas, por un lado, y, por el otro, en la ordenación de la actividad turística desde el punto de vista espacial, estableciendo la restricciones a su implantación que considere necesarias para la conservación de los recursos turísticos naturales y urbanos. Dada la gran extensión de este primer nivel y las características propias de la ordenación del territorio, las previsiones en materia turística deberán ser lo suficientemente generales como para abarcar la totalidad del territorio autonómico, pero al mismo tiempo deben poseer la suficiente concisión como para vincular de manera efectiva a los instrumentos de planificación de los niveles inferiores.

El segundo nivel está integrado por la planificación específicamente turística, que reduce su ámbito de actuación material y espacial con respecto a la ordenación territorial de ámbito regional, fragmentándose en sectores mucho más específicos, determinados por sus caracteres comunes, los cuáles conforman el objeto de la planificación territorial turística. De esta forma, la planificación territorial específicamente turística distingue aquellos territorios que, dentro de cada Comunidad Autónoma, posean unas características comunes, proporcionándoles una respuesta lo más ajustada posible a sus necesidades específicas. La actividad planificadora en este segundo nivel estará condicionada por las previsiones que en materia turística contenga la ordenación territorial de ámbito regional, por lo que sus cumplimiento es obligatorio, y no meramente indicativo, para aquélla.

El último escalón de este esquema está ocupado por la planificación urbanística de ámbito municipal, que como en el caso anterior deberá quedar vinculado por las decisiones adoptadas por el planificador turístico de ámbito subregional. Tal y como se ha mantenido en este estudio, la planificación

urbanística debe quedar condicionada –de forma cualificada en el caso de los Municipios Turísticos– a las necesidades y exigencias de su correcto desarrollo turístico, entendido en el sentido de alcanzar la sostenibilidad integral de esta actividad económica. Sin embargo, la vinculación planteada en este caso debe concebirse desde el punto de vista exclusivo de la planificación turística espacial, y no de la ordenación urbanística. Esto quiere decir que la planificación turística vinculará negativamente a la urbanística fundamentalmente en cuanto a su desarrollo espacial, determinando que lugares tendrán la consideración de idóneos para el desarrollo urbanístico vinculado a la actividad turística y cuáles quedarán vedados a éste, motivándose rigurosamente tal exclusión en atención a sus excepcionales características naturales y paisajísticas o de riesgos naturales. En ningún caso contendrá previsiones de naturaleza urbanística, que pertenecen a la competencia municipal sobre planeamiento urbano, sin que la Administración autonómica pueda vulnerar la autonomía local en este extremo.

Además, como se ha advertido en varias ocasiones a lo largo de este estudio, los tres niveles de planificación que componen este esquema deberán estar correctamente interrelacionados, por lo que no bastará con que entre ellos exista una mera vinculación *en cascada*, sino que será necesaria una auténtica integración coordinada de todos sus componentes en un resultado coherente, en este caso a favor de la sostenibilidad *integral* de los Municipios Turísticos. Se trata de una acción coordinada de las dos Administraciones territoriales implicadas en este fenómeno –Comunidad Autónoma y municipio– bajo la dirección –limitada– de la primera de ellas. De este modo se logrará la máxima eficacia para la política turística autonómica y, por ende, de la local. Pero en cualquier caso, y a pesar de dicha interrelación, cada uno de los niveles deberá respetar escrupulosamente su ámbito material y espacial, ya que de lo contrario se produciría una intrusión injustificada en la esfera de intereses legítimos de otra u otras Administraciones públicas, especialmente en los dos últimos niveles.

DÉCIMA. Otro mecanismo complementario de los anteriores de extraordinaria utilidad es la declaración de *zonas turísticamente saturadas*. A través de estas figuras se puede lograr frenar el deterioro de los recursos turísticos causados por su sobreexplotación, permitiendo a los Municipios Turísticos mantener unos niveles de calidad en la prestación de los servicios turísticos, que redundará positivamente tanto en la calidad integral de la oferta turística local como en la calidad de vida de la población residente. Sin embargo, y como se ha puesto de manifiesto en páginas anteriores, la restricción total o parcial de la actividad turística como consecuencia de la sobreexplotación de sus recursos turísticos con riesgo manifiesto para la supervivencia ambiental y socioeconómica del Municipio Turístico nunca deberá usarse como medio para *congelar* de forma indefinida su desarrollo turístico, con el objetivo de interrumpir las inversiones autonómicas en esta materia. Antes al contrario, durante la moratoria turística que implica la declaración de *zona turística saturada* deberá financiarse la mejora de las infraestructuras y servicios turísticos, elevando su capacidad de acogida hasta sustraerla del estado de sobreexplotación que suscitó tal declaración, de modo que el municipio pueda volver a desarrollarse turística y económicamente. La declaración de *zona saturada* deberá ser concebida una situación transitoria del Municipio Turístico, nunca definitiva.

Dejando a un lado los eventuales inconvenientes de esta figura jurídica, es indudable que ésta puede resultar de extraordinaria utilidad si es utilizada correctamente. Por su propia naturaleza, la declaración de *zona turística saturada* tiene la capacidad de detener el deterioro de los destinos turísticos consolidados, pero carece de utilidad alguna para reparar el daño causado hasta ese momento. Por esta razón, resulta imprescindible compatibilizarlo con el segundo de los *mecanismos* propuestos para el Municipio Turístico: ayudas y subvenciones condicionadas a la realización de obras, proyectos y programas que tengan como objetivo elevar la calidad integral de la oferta turística local, entre los que pueden citarse los planes de reforma interior, los programas de recualificación de la oferta turística, la *desclasificación* y

recategorización de suelo urbanizable, las actuaciones de *esponjamiento urbanístico*, la recuperación de zonas naturales para su uso público...etc. Por otro lado, la declaración de Municipios Turísticos es, al menos en teoría, un instrumento eficaz para proporcionar a éstos financiación adicional para sus servicios públicos vinculados al turismo. Sin embargo, carece de virtualidad alguna para frenar el desarrollo de los destinos turísticos por encima de su *capacidad de carga* o *acogida*, lo que generará a medio y largo plazo consecuencias muy negativas para la calidad de la experiencia turística, aumentando la presión sobre los servicios públicos y en consecuencia un nuevo incremento de las necesidades de financiación municipal, lo que genera un verdadero *círculo vicioso*. Habrá por tanto que utilizar de forma complementaria ambos instrumentos, tratando en todo caso de controlar el desarrollo turístico de estos municipios a través de una adecuada planificación turística de base territorial –que incluye, como se ha comprobado, el planeamiento urbanístico municipal–, recurriendo a la declaración de *zonas saturadas* únicamente en casos extremos.

UNDÉCIMA. Los instrumentos propuestos en los apartados inmediatamente anteriores, considerados de forma conjunta, serían la máxima expresión de una de las ideas fundamentales defendidas a lo largo de este trabajo: que la *globalidad* del problema de los Municipios Turísticos exige respuestas igualmente *globales*. Es decir, que la *triple problemática* económica, social y medioambiental que aqueja a los Municipios Turísticos, que afecta no solamente al sector turístico sino a todos los ámbitos de la vida municipal, no puede solucionarse con iniciativas *parciales* –como las que se basan exclusivamente en la financiación adicional de los servicios y obras públicas vinculadas con este sector–, sino que necesitan soluciones *globales* que comprendan necesariamente, además de ésta, la ordenación del territorio a nivel regional, la planificación urbanística de su término municipal, la protección del patrimonio histórico-artístico y cultural, y la conservación de sus recursos medioambientales y paisajísticos. Esta idea es fundamental si lo que se pretende es

alcanzar una solución adecuada, completa y duradera a la compleja problemática de esta clase de municipios.

DUODÉCIMA. Por último, para aquellos municipios que no alcanzan los niveles mínimos de actividad exigidos por la normativa autonómica para ser declarados Municipios Turísticos, que se encuentren en un estado aún incipiente o que cuenten con un gran potencial turístico aún por desarrollar, deberá vigilarse el cumplimiento escrupuloso de la normativa urbanística vigente –lo que no es poco, como demuestra la realidad de los municipios turísticos en España, especialmente los costeros–, lo suficientemente completa y exigente como para configurar un modelo de ciudad que cumpla sobradamente con las exigencias de la demanda turística actual, al menos en las fases iniciales de su desarrollo turístico. Como se comprobó en páginas anteriores, los municipios turísticos *menores* o incipientes no sufren la sobreutilización de sus servicios públicos característica de los Municipios Turísticos, por lo que resulta innecesario articular un sistema de compensación financiera al nivel de éstos. Sin embargo, en las llamadas *situaciones fronterizas* –en las que existe una población turística relevante, pero sin llegar a los umbrales exigidos por la normativa autonómica– debería estudiarse la aplicación parcial del régimen extraordinario de financiación de los Municipios Turísticos, de modo que puedan beneficiarse de algunas de las ventajas económicas de las que gozan éstos. Igualmente, y sin llegar al nivel propuesto para los Municipios Turísticos, sería muy útil para el futuro de esta clase de municipios el establecimiento de ciertas ayudas y subvenciones condicionadas a la conservación y restauración de su patrimonio natural, histórico-artístico y cultural, de forma que éste no sea destruido por el desarrollo turístico del municipio, garantizando un crecimiento ordenado sobre la base de la conservación de aquellos recursos que configuran una oferta turística de calidad.

DECIMOTERCERA. La finalidad de este trabajo ha sido, por un lado, poner de manifiesto los principales problemas económicos, sociales y ambientales que sufren los destinos

turísticos españoles y, por otro lado, proponer cuantas soluciones sean posibles para mejorar su situación global. A lo largo de las páginas precedentes se ha analizado toda la normativa, tanto estatal como autonómica, que conforma el régimen jurídico de esta excepcional modalidad municipal. Una vez conocida en profundidad la situación de los Municipios Turísticos españoles, se ha considerado oportuno proponer las mejoras apuntadas, que incidirán en aquellas cuestiones más problemáticas, con el objetivo último de elevar la calidad integral de la oferta turística nacional. Es deseo del autor que las medidas propuestas a lo largo de este trabajo contribuyan a mejorar la regulación jurídica de esta figura, paliando en lo posible los problemas vinculados tradicionalmente a ésta, y logrando, en definitiva, una ordenación más racional y eficiente de los núcleos turísticos españoles, que permitan mantener en el futuro la capacidad de atracción de nuestros recursos turísticos.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA BONO, G. y GALÁN PEDREGOSA, A., “Las bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía”, en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº 28, 1998.
- ACOSTA BONO, G., “Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía”, en *Actas de las jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, gestión y ordenación de un espacio geográfico*, GALÁN PEDREGOSA, A. y VICIANA MARTÍNEZ-LAGE, A. (Coords.) et al, Instituto de Estudios Almerienses, 1999.
- ADAME MARTÍNEZ, F. y LASARTE ÁLVAREZ, F. J., “Consecuencias de la calificación como Municipio Turístico en relación con los gastos e ingresos públicos”, en *IV, V y VI Jornadas de Derecho turístico en Andalucía*, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord.) et al, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 2005.
- AGUDO GONZÁLEZ, J., “Evaluación de impacto ambiental: problemas jurídicos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 176, marzo, 2000.
- AGUDO GUTIÉRREZ, E. y VÁZQUEZ DE LA TORRE, G. M., “El turismo rural como generador de riqueza en zonas rurales: la unión de sinergias futuro esperanzador del turismo rural”, en *Turismo en espacios rurales: VIII congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BINÉ ALCANIZ, E. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2006.
- AGÜI, J. L., “Infraestructuras y calidad turísticas”, en *Estudios Turísticos*, nº 87, 1985.
- AJA FERNÁNDEZ, E. et al, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, 1985.
- ALARCÓN GARCÍA, G., *La autonomía financiera y el presupuesto general de los Municipios*, Tesis doctoral, Universidad de Murcia, 1994.
- ALBA NAVARRO, M., “Los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales”, en *El Senado como Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos Autonómicos*, VERA SANTOS, J. M. (Coord.) et al, Dykinson, 1998.
- ALBACAR LÓPEZ, J. L., “Competencias administrativas en materia de ordenación de costas y su entorno”, en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, nº 4, 1981.
- ALBERTÍ ROVIRA, E., “El régimen de los convenios de colaboración entre Administraciones: un problema pendiente”, en *Informe Comunidades Autónomas 1996*, VVAA, Ayuntamiento de Barcelona, 1996.
- “La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Documentación Administrativa*, nº 230-231, 1992.
 - “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 14, mayo-agosto, 1985.
 - “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, en *Documentación Administrativa*, nº 240, octubre-diciembre, 1994.
 - “Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en el *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 2, 1990.
 - “Relaciones entre las Administraciones Públicas”, en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dirs.) et al, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, 1993.
- ALBI CHOLVI, F., *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Aguilar, 1960.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., “Los convenios como tercera categoría de los contratos del Estado”, en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos*, VVAA,

- Colegio Universitario de Estudios Financieros/Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1982.
- ALLENDE, J., “Calidad del suelo y planificación territorial en el marco de la evaluación de impacto ambiental”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 121, enero-febrero, 1991.
- ALLI ARANGUREN, J. C., “La evaluación de impacto ambiental en el Derecho comunitario”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 190, diciembre, 2001.
- “La interrelación entre el planeamiento territorial y el planeamiento urbanístico en la legislación de las Comunidades Autónomas”, en *Anales de Derecho: colección Huarte de San Juan*, nº 2, 2001, págs. 125 a 184.
 - “El principio de cooperación en la doctrina del Tribunal Constitucional español”, en la *Revista de Estudios Autonómicos*, nº 2-3, 2002-2003, págs. 163 a 198.
 - “Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad: pensar globalmente y actuar localmente”, en la *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 226, 2006, págs. 139 a 212.
 - “Los instrumentos de ordenación territorial en la Comunidad Foral de Navarra”, en la *Revista Jurídica de Navarra*, nº 37, 2004, págs. 75 a 112.
 - “El municipio en la Comunidad Foral de Navarra: historia, tradición y principios”, en *Iura Vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, nº 2, 2005, págs. 149 a 198.
- ALMEIDA GARCÍA, F., COLL LÓPEZ, M., BRUNET ESTARELLAS, P. J. Y MONTESERÍN ABELLA, O., “Los Planes de Excelencia y Dinamización turística (PEDT), un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico”, en el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 2005.
- ALONSO MAS, M. J., “Responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento de los convenios urbanísticos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en la *Revista Española de Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 271-272, 1996.
- “Las relaciones interadministrativas. Artículos 55 a 62”, en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.) et al. , 2ª Ed., Thomson/Civitas, 2005.
 - “El derecho de la contratación pública. Especial referencia a los órganos competentes en materia de contratación en la Administración Local”, en el *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XXXVII, 2004.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., “El reparto de competencias en materia ambiental y su alteración en situaciones de necesidad”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 151, enero-febrero, 1997.
- ÁLVAREZ MERINO, J., “A propósito de los planes de ordenación de las playas”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 86, enero-febrero, 1984.
- ALVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J Mª (Dir.) et al, *Cuestiones sobre la competencia surgidas con la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Consejo General del Poder Judicial, 2000.
- ANDRÉS SARASA, J. L., *La actividad comercial en un municipio turístico: Mazarrón*, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación, 1996.
- ANTÓN CLAVÉ, S., *Diferenciació i reestructuració de l'espai turístic*, El Mèdol, 1997.
- ANTÓN OLIVA, A., *Derecho Urbanístico*, Centro de Estudios Financieros, 1996.
- ARANA GARCÍA, E., “Aspectos competenciales de la EIA: comentario a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 162, junio, 1998.
- “Cesión gratuita de suelo público a las sociedades municipales de gestión urbanística y el derecho a la libre competencia (Comentarios a la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 2006), en la *Revista Española de Derecho Urbanístico (REDA)*, nº 114, octubre-diciembre, 2002.

- “La vigilancia, auxilio y salvamento en las playas: una competencia discutida”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 112, 2001.
- ARGULLOL I MURGADA, E., “Ordenación del territorio y urbanismo: delimitación y competencias”, en *Urbanismo y Comunidades Autónomas*, Generalidad de Cataluña, 1990.
- ARIÑO ORTIZ, G., “El contrato administrativo en el Derecho español”, en la *Revista Internacional de Ciencia Administrativa*, nº 1, 1968.
- ARIÑO SÁNCHEZ, R., Comentario al artículo 3º.1 C y D (primer inciso), en *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Vol. I (*El sistema contractual administrativo*), ARIÑO ORTIZ, G. et al, Comares, 2002.
- ARNAL SURÍA, S. y GONZÁLEZ PUEYO, J. M^a, *Comentarios al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2005.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. y FERNÁNDEZ VALVERDE, R., *Jurisdicción contencioso-administrativa: comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2006.
- ARZAMENA SIERRA, J., “Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: los llamados convenios urbanísticos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (RDU), nº 146, 1996.
- ARREDONDO GUTIERREZ, J. M., *Los convenios urbanísticos y su régimen jurídico*, Comares, 1999.
- AURIOLES MARTÍN, A. (Coord.) et al, *IV, V y VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía*, Consejería de Trismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 2005.
- AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M., “Balance y perspectivas de la protección del medio natural en Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administraciones Públicas*, nº extraordinario, volumen II, 2003.
- “El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos en Andalucía”, en *Derecho Ambiental de Andalucía*, VERA JURADO (Coord.) et al, Tecnos, 2005.
- AZQUETA, D., “La demanda social de espacios naturales”, en *Turismo y Medio Ambiente*, BUENDÍA AZORÍN, J. D. y COLINO SUEIRAS, J. (Editores) et al. , Civitas, 2001.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (Dir.) et al, *Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: doctrina y jurisprudencia*, Trivium, 1999.
- “Reserva de Ley y potestad reglamentaria en la nueva Constitución”, en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, Vol. I, VVAA, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.) et al, *Derecho Constitucional*, Vol. I, Tecnos, 1999.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración local*, 5ª Edición, La Ley/El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2006.
- BAÑO LEÓN, J. M., “Los ámbitos del reglamento independiente”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo I, Civitas, 1991.
- *Los convenios interadministrativos y los consorcios*, INAP (informe inédito), 1988.
- “Terminación convencional del procedimiento”, en *Jornadas de estudio sobre la Ley 30/1992: celebradas en Sevilla los días 23 y 24 de febrero de 1997*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.
- BAÑO RIQUELME, M^a C., “Construcciones y usos en la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre en suelo urbano”, en *Actualidad Administrativa*, nº 45, 1999.
- BAÑOS CASTIÑEIRA, C. J., CRUZ OROZCO, J. y VERA REBOLLO, J.F., “Turismo y organización del territorio: desajustes de un modelo de implantación y nuevas perspectivas”, en *Cuadernos de geografía*, nº 58, 1995.

- BARNÉS VÁZQUEZ, J., *Distribución de competencias en materia de urbanismo: Estado, Comunidades Autónomas, Entes locales: análisis de la jurisprudencia constitucional*, Bosch, 2002.
- BARQUERO ESTEBAN, J. M., “Delegaciones, convenios y otras técnicas de colaboración en la gestión de los tributos locales (con especial referencia a alguna de las modificaciones introducidas en ese ámbito por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre de M.F.A.O.S)”, en la *Revista de haciendas locales*, nº 86, 1999.
- BARRADO TIMÓN, D. A. y GALIANA MARTÍN, L., “Ideas y modelos de planificación territorial en los orígenes del turismo de masas español”, en *Estudios turísticos*, nº 167, 2006.
- BARRADO TIMÓN, D. A., “Los espacios naturales protegidos de Madrid: potencialidades y riesgos para los usos recreativos de cercanías”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 17, 1997.
- “Ordenación territorial y desarrollo turístico: posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial en la España de las autonomías”, en *Estudios turísticos*, nº 149, 2001.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M., “Puerto, ciudad y territorio en la ordenación integrada del espacio litoral: el caso de la Bahía de Cádiz”, en *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, nº 104, 1995.
- BASSOLS COMA, M., “Consideraciones sobre los convenios de colaboración de las Administraciones con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público”, en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 82, enero-abril, 1977.
- “Evolución de la legislación sobre contratación administrativa”, en PENDÁS GARCÍA, B. (Ed.) et al., *Derecho de los contratos públicos (Estudio sistemático de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de la Administración Pública)*, Praxis, 1995.
 - “Iniciativa privada y gestión urbanística: sistemas de actuación, agente urbanizador y convenios urbanísticos”, en la *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 5, 2002.
 - “Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución”, en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 88, 1979.
 - “Medio ambiente y ordenación del territorio”, en *Documentación Administrativa*, nº 190, 1981.
 - BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, 1973.
- BAYÓN MARINÉ, F. “Política turística”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- “Capítulo 11. La legislación turística”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
 - “Capítulo 12. Política turística”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
 - “La legislación turística”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
 - *Competencias en materia de turismo*, Síntesis, 1992.
- BENAVIDES VELASCO, P., “El municipio turístico”, en la *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, nº 20, 2004.
- BENGOECHEA MORANCHO, A., “Iniciativas de turismo sostenible”, en la *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente*, nº 1, 2004.

- “La consideración del sector turismo en la política ambiental de la Unión Europea”, en *I Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al., Tirant Lo Blanch, 1999.
 - “Valoración del uso recreativo de un espacio natural”, en *Estudios de economía aplicada*, nº 2, 2003.
- BENÍTEZ ROCHEL, J. J., “Impacto medioambiental en los municipios turísticos en Andalucía”, en *IV, V y VI Jornadas de Derecho turístico en Andalucía*, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord.) et al., Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 2005.
- *Municipios Turísticos y Medio Ambiente*, Junta de Andalucía, 2003.
- BENSUSAN MARTÍN, M^a del P., “Las sociedades urbanísticas constituidas por Entes Públicos Locales. Especial referencia a las sociedades de promoción, construcción y rehabilitación de viviendas”, en *Actualidad Administrativa*, nº 43, semana del 24 al 30 de diciembre de 1997.
- *Las vías pecuarias*, Marcial Pons, 2003.
 - “Turismo y patrimonio cultural”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001, págs. 39 y ss.
 - *La protección urbanística de los bienes inmuebles históricos*, Comares, 1996.
- BENZO SAINZ, I., “La cooperación Estado-Comunidades Autónomas: fórmulas institucionales”, en *La Administración pública de las Comunidades Autónomas*, BASSOLS COMA, M. (Coord.) et al, INAP, 2004.
- BERENGUEL VÁZQUEZ, J., “Los Planes de Excelencia y Dinamización Turística en la región”, en *El turismo en Castilla-La Mancha: análisis y prospectiva*, CAMPOS ROMERO, M^a L. (Coord.) et al, Universidad de Castilla-La Mancha, 2002.
- BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001.
- BIELZA DE ORY, V., “Anteproyecto de la Carta Europea de la ordenación del territorio”, en *la Revista de Derecho Urbanístico*, nº 82, 1983.
- BIELZA DE ORY, V., “Experiencias y replanteamientos de la ordenación del territorio en Europa: retos en relación con la ciudad”, en *Geographicalia*, nº 41, 2002.
- BLANCO HERRANZ, F. J., “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, en *la Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 3, 1999.
- “nuevas respuestas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, en *Papers de turisme*, nº 27, 2000.
- BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, Tirant Lo Blanch, 2000.
- *Derecho del turismo*, Tirant Lo Blanch, 1999.
- BLASCO DÍAZ, J. L., “La ordenación territorial y la protección de los valores territoriales del litoral. El proyecto de nueva ley de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana”, en *Turismo: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza: II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999.
- BLASCO ESTEVE, A., “Las dispensas y reservas de dispensación contenidas en los planes de urbanismo”, en *la Revista de Derecho Urbanístico (RDU)*, nº 126, 1992.
- BLÁZQUEZ SALOM, M. y VERA REBOLLO, J., “Espacios naturales protegidos y desarrollo turístico en el litoral mediterráneo”, en *Turismo y Medio Ambiente*, BUENDÍA AZORÍN, J. D. y COLINO SUEIRAS, J. (Editores) et al., Civitas, 2001.
- BOCANEGRA SIERRA, R., “Las sociedades urbanísticas: problemas jurídicos”, en *la Revista Jurídica de Asturias*, nº 15, 1992.

- Los Instrumentos de Gestión del planeamiento de protección*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1984.
- BOKOBO MOICHE, S., “Tributación ambiental. Una respuesta a las necesidades económicas de los municipios turísticos”, en *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano. III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2000.
- BOQUERA OLIVER, J. M^a, “Los contratos de la Administración desde 1950 hasta hoy”, en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 150, septiembre-diciembre, 1999.
- BORRELL MERLÍN, M^a D., “Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible en el Mediterráneo”, en *Observatorio medioambiental*, nº 8, 2005.
- BOTE, V. y MARCHENA, M., “La política turística”, en *Introducción a la Economía del Turismo en España*, PEDREÑO, A. (Dir), Civitas, 1996.
- *Historia de la economía del turismo en España*, Civitas, 1999.
- BOUAZZA ARIÑO, O., “El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y Derecho comunitario”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 27, 2005.
- BUENDÍA AZORÍN, J. D. Y COLINO SUEIRAS, J. et al., *Turismo y Medio Ambiente*, Civitas, 2001.
- BUESO GUIRAO, E. y ZURITA JIMÉNEZ, M., “Las sociedades urbanísticas como instrumentos de gestión y promoción de suelo y vivienda”, en *Práctica Urbanística*, nº 1, 2002.
- BULLINGER, M., *Derecho Público y Derecho Administrativo (Vertrag und verwaltungsakt)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.
- BUSTILLO BOLADO, R. O. y CUERNO LLATA, J. R., *Los convenios urbanísticos en las Administraciones locales y los particulares*, Aranzadi, 2001.
- BUSTILLO BOLADO, R. O., *Convenios y Contratos Administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento administrativo*, Aranzadi, 2001.
- CABRERA MEDINA, J. y DE PABLOS RAMÍREZ, J. C., “Turismo y residencia: conflictos de interés en el marco del desarrollo sostenible”, en *La calidad integral del turismo: V Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2003.
- CACHARRO GOSENDE, F., “Los medios de reacción de las entidades locales frente a posibles incumplimientos legislativos de la Carta Europea de Autonomía Local”, en *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local...*, *Op.cit.*
- CALAFELL FERRÁ, V. J., “La intervención de los parlamentos autonómicos en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 16, 2005.
- “La jurisprudencia sobre los convenios entre Administraciones públicas”, en *Parlamento y Constitución*, nº 8, 2004.
- CALLIZO SONEIRO, J. y LACOSTA ARAGÜÉS, A. J., “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, en *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, 1999.
- *Aproximación a la geografía del turismo*, Síntesis, 1991.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. y VILLAREJO GALENDE, H., “Municipios turísticos y horarios comerciales”, en *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano. III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2000.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid, 2000.

- CALONGE VELÁZQUEZ, A., GONZÁLEZ, T. y GARCÍA, J. A., *Autonomías y municipios: descentralización y coordinación de competencias*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1995.
- CALS I GÜELL, J., “La recepción turística y la política de turismo de la democracia en España (1977-1998): entre la descentralización y los cambios en los mercados”, en *Papers de Turisme*, nº 27, 2000.
- *Turismo y política turística en España. Una aproximación*, Ariel, 1974.
- CALVO PALACIOS, J. L. y ADIEGO ADIEGO, E., “La ordenación del territorio en Aragón y los planes de urbanismo: fuentes y método investigador”, en *Actas de las X Jornadas sobre metodología de la investigación científica sobre fuentes aragonesas*, UBIETA ARTETA, A. (Coord.) et al., Instituto de Ciencias de la Educación/Universidad de Zaragoza, 1996.
- CAMPOS CÁNOVAS, A. y LÓPEZ SÁNCHEZ, M., “Análisis, tratamiento y problemática del paisaje en los conjuntos históricos. El caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, España”, en *Scripta nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, nº 10, 218, 2006.
- CANALES ALIENDE, J. M., “Reflexiones sobre la situación y la problemática actual del gobierno y de la administración de las grandes ciudades españolas”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 265, 1995.
- CANALES SERRANO, A. F., “Las lógicas de la victoria. Modelos de funcionamiento político local bajo el primer franquismo”, en *Historia social*, nº 56, 2006.
- CANALS AMETLLER, J., “La polémica jurisprudencial del Tribunal Constitucional en materia de Espacios Naturales Protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 142, enero-abril, 1997.
- CANDELA, C., “Soporte normativo del planeamiento urbanístico en España”, en *La práctica del planeamiento urbanístico*, MOYA GONZÁLEZ, L. (Ed.) et al, Síntesis, Madrid, 1994.
- CANO BUESO, J., “El papel de los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial”, en *Comunidades Autónomas e instrumentos de coordinación interterritorial*, CANO BUESO, J. (Dir.) et al, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1990.
- CANO MURCIA, A., “Estudio comparado de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, en relación con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”, en *Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo*, nº 62, 2007.
- *Teoría y práctica del convenio urbanístico: doctrina, legislación, jurisprudencia y formularios*, Aranzadi, 1995.
- CARBALLEIRA RIVERA, M^a T., “La cooperación interadministrativa en la LRBRL”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 257, enero-marzo, 1993.
- CARDONA ÁLVAREZ, A. M., CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., “Reflexiones sobre el turismo y el empleo en España: el paro, las políticas de empleo y el papel del turismo en los procesos de creación”, en *Papers de Turisme*, nº 28, 2000.
- CARPIO GARCÍA, M., “El objetivo constitucional de la suficiencia financiera de los Ayuntamientos: situación y perspectivas”, en *CUNAL/Revista de Estudios Locales*, número extraordinario de julio de 2000.
- CARRETERO PÉREZ, A. “Autonomía local y sistema financiero de las Corporaciones Locales”, en *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, VVAA, Vol. I, Dirección General de lo Contencioso del Estado/Instituto de Estudios Fiscales, 1985.
- “La teoría de los actos separables”, en la *Revista de Derecho Administrativo (RAP)*, nº 61, 1970.
- CARRILLO MORENTE, J. A. y DELGADO PIQUERAS, F., “Terminación, terminación convencional y modos anormales de terminación”, en *El procedimiento administrativo*

- común (comentarios, formularios y jurisprudencia)*, Vol. II, GARBERÍ LLOBREGAT, J. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2007.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. y GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución”, en *Documentación Administrativa*, nº 188, 1980.
- CASADO OLLERO, G., “La Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de diciembre de 1999, sobre la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”, en la *Revista de Hacienda Local*, nº 87, 1999.
- CASANA MERINO, F., “Comentario al Título VIII. Haciendas Locales. Artículo 105”, en *Comentario a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*, REBOLLO PUIG, M. (Dir.), IZQUIERDO CARRASCO, M. (Coord.) et al, Tomo III (Artículos 89 a 120 bis), Tirant Lo Blanch, 2007.
- CASTELLS ARTECHE, J. M. y LÓPEZ TUBÍA, E. M^a, “Comarca turística versus consorcio turístico. La ordenación del agroturismo en el Territorio Histórico de Guipúzcoa”, en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO (Coord.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2000.
- CASTELLS OLIVERA, A., “Corresponsabilidad fiscal: revisión de algunos problemas”, en *Cuadernos Aragoneses de Economía*, nº 1, 1993.
- CASTELLS OLIVERES, A y FRIGOLA, R., *Las subvenciones en la financiación de los Municipios: análisis, experiencia comparada y propuestas para el caso español*, Ayuntamiento de La Paeria (Lérida), 1987.
- CASTELLS OLIVERES, A., “Sistema de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos”, en la revista *Hacienda Pública Española (HPE)*, nº 118, 1991.
- CASTILLO BLANCO, F. A., “La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas locales”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDU)*, nº 169, mayo, 1999.
- “Las competencias de las entidades locales en materia medioambiental”, en *Derecho Ambiental de Andalucía*, VERA JURADO (Coord.) et al, Tecnos, 2005.
- CAYÓN GALIARDO, A., “Comentario al artículo 142”, en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.) et al, Tomo X (Artículos 128 a 142), Editorial Revista de Derecho Privado/EDERSA, 1985.
- CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., “A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, nº 27, 1996.
- CEBALLOS MARTÍN, M^a M., PÉREZ GUERRA, R. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M^a L., “Algunas consideraciones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas: sus leyes de turismo”, en *Derecho y Turismo: III Jornadas de Derecho turístico*, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord.) et al, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 2000.
- CEBALLOS MORENO, M., “Análisis jurídico de la protección del medio ambiente dentro de la ordenación del territorio”, en *III Jornadas de Medio Ambiente*, ALMORZA GOMAR, D. (Coord.) et al, Universidad de Cádiz, 1998.
- CERRA, A., DORADO, J. A., ESTEPA, D. y GARCÍA, D. E., *Gestión de producción de alojamientos y restauración*, Síntesis, 1999.
- CHAMORRO SUÁREZ, J. M., “Terminación convencional y silencio administrativo”, en *Actualidad administrativa*, nº 41, 2001.
- CHECA GONZÁLEZ, C., *El sistema tributario local*, Thomson/Aranzadi, 2001.
- CHINCHILLA MARÍN, C., *La desviación de poder*, Civitas, 1999.
- CHUECA GOITIA, F., *Breve historia del urbanismo*, Alianza Editorial, 1968.

- *La destrucción del legado urbanístico español*, Espasa Calpe, 1977.
- CLAUVERO ARÉVALO, M. F., “Posibilidades de transacción con la Administración local”, en la *Revista de Estudios de la Vida Local* (REVL), nº 74, 1954.
- “La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 150, 1999, págs. 33 a 56.
- *Estudios de Derecho Administrativo*, Civitas, 1992.
- “El urbanismo y el Estado de las Autonomías”, en *Academia Sevillana del Notariado*, Tomo XII, 2000, págs. 9 a 32.
- “Enumeración de las Administraciones Públicas y principios de su régimen jurídico”, en *Jornadas de Estudio sobre la Reforma de la Ley 30/1992 (Sevilla, 23 y 24 de febrero de 1997)*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, págs. 183 y ss.
- CLIMENT BARBERÁ, J., “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales” en *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) et al, Civitas, 1988.
- CLIMENT BARBERÁ, J., “Proyectos de delimitación del suelo urbano y programas de actuación urbanística”, en *Derecho urbanístico local*, BOQUERA OLIVER, J. M^a (coord.) et al, Civitas, 1992.
- COBO OLVERA, T., *Ley de Bases del Régimen Local: comentarios, concordancias y jurisprudencia: adaptada a la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, Bosch, 2004.
- *Régimen jurídico de las Administraciones públicas. Análisis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Estudio normativo, doctrinal y jurisprudencial*; 2^a Ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2002.
- COLLADO YURRITA, M. A. y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., *La nueva Hacienda Local española*, Civitas, 1990.
- COLOM PASTOR, B., “Reglamento independiente y potestad reglamentaria: cinco años de experiencia constitucional”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 40-41, 1984.
- COLÓN DÍAZ, M., “Promoción y control de la actividad económica en los espacios naturales: el desarrollo regional y la protección de espacios naturales”, en *Coloquio hispano-francés sobre espacios naturales*, Casa de Velázquez/Equipe de recherches pluridisciplinaires (Coord.), Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1989.
- CONSULTUR, *Estudio sobre los Planes de Excelencia Turística*, Secretaría General de Turismo, 1995; y *Evaluación y elaboración de un sistema de seguimiento de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, 2001.
- CORCHERO PÉREZ, M. y SANDIN MORA, L., “Turismo y Administración Local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 20, 30 de octubre de 2002.
- CORNO CAPARRÓS, L., “El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 42, 1984.
- CORRAL GARCÍA, E., “Los convenios urbanísticos”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 14, 30 de julio de 1995.
- CORREO GUTIERREZ, J. M., “Los convenios urbanísticos”, en *Mapping*, nº 93, 2004.
- CORREYERO RUÍZ, B., “La administración turística española entre 1936 y 1951. El turismo al servicio de la propaganda política”, en *Estudios turísticos*, nº 163-164, 2005.
- “La propaganda turística española en los años del aislamiento internacional”, en *Historia y comunicación social*, nº 8, 2003.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 10^a Ed., Civitas, 2001.
- COSTA CASTELLÁ, E., “Apuntes a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo”, en la *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, nº 23, 2007.

- COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L., “Turismo y urbanismo”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- COSTA PÉREZ, A. y JIMÉNEZ PAZ, J. L., “Turismo y urbanismo”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- CRUZ VILLALÓN, J., “El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: el reto de su elaboración”, en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº 26, 1996.
- “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, CANO BUESO, J. (Coord.) et al, Tecnos, 1990, págs. 119 y ss.
 - *Comunidades Autónomas e instrumentos de coordinación interterritorial*, CANO BUESO, J. (Dir.) et al, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1990.
- D’OCÓN, J., “La actividad administrativa de fomento en el ámbito local: las técnicas subvencionales y el principio de legalidad”, en la *Revista de Haciendas Locales (RHL)*, nº 89, mayo-agosto, 2000;
- DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *El Régimen Constitucional Español*, Vol. II, Labor Universitaria, 1982.
- DE JUAN, J. M^a y ABAD, S., “Turismo y medio ambiente”, en el *III Congreso Nacional de Medio Ambiente: documentos finales: grupos de trabajo*, Vol. III, Colegio Oficial de Físicos, 1996.
- DE LA CALLE VAQUERO, M., “Las ciudades históricas como destinos turísticos: patrimonio cultural y sistema de acogida local”, en *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, nº 36, 2001.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “Estudio del artículo 29 de la LJCA”, en *VVAA, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998*, Edición especial del nº 100 de la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA), Civitas, 1999.
- DE QUESADA, E., “Los 90. Hacia el nuevo milenio”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- DE SALAS, J., “Los poderes normativos de la Generalidad de Cataluña”, en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 205, 1980.
- “Reglamentos de servicios públicos y elementos normativos desgajados de los mismo”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 21, 1979.
- DE SOLAS RAFECAS, J. M^a, *Contratos administrativos y contratos privados de la Administración*, Tecnos, 1^a Ed., 1990.
- DE TERÁN, F., *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*, Alianza Universidad, 1982.
- DEL CASTILLO MORA, D., “La distribución de competencias en materia de medio ambiente”, en *Medio Ambiente & Derecho: revista electrónica de derecho ambiental*, nº 5, 2001.
- DEL PINO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a y SUAY RINCÓN, J., “Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial: I Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999.
- DELGADO BARRIO, J., “Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos”, en *Derecho y medio ambiente: revista jurídica para el desarrollo sostenible*, nº 10, 2002.
- DELGADO PIQUERAS, F., “Las nuevas conquistas del principio constitucional de participación: terminación convencional del procedimiento y medios consensuales de

- solución de conflictos administrativos”, en la *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 18, 1993.
- *La terminación convencional del Procedimiento Administrativo*, Aranzadi, 1995.
- DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad Administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción teórica y análisis jurisprudencial*, Aranzadi, 2ª Edición, 1999.
- DÍAZ ÁLVAREZ, A., “Turismo y medio ambiente. Análisis económico”, en PEDREÑO MUÑOZ, A. (Dir.) y MONFORT MIR, V. M. (Coord.) et al, *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, 1996.
- DÍAZ QUIDIELLO, J. L. y POZUELO MEÑO, I., “El sistema de centros regionales en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía”, en *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo: III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, VVAA, Fundicot, 2002.
- DÍAZ QUIDIELLO, J. L., “Las ciudades medias interiores en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía”, en el *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, nº 63, 2007.
- DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Thomson/Civitas, 3ª edición, 2005.
- DÍEZ VÁZQUEZ, J., “La evaluación ambiental estratégica en España: el periodo de programación 2000-2006”, en *Evaluación de programas e iniciativas comunitarias: experiencias, nuevas orientaciones y buenas prácticas*, MIRANDA ESCOLAR, B. y OGANDO CANABAL, J. O., Universidad de Valladolid/Instituto de Estudios Europeos, 2003.
- DIEZ-PICAZO, L., *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, Vol. I, Tecnos, 1996.
- DOMINGO LÓPEZ, E., “Los convenios urbanísticos en materia de planeamiento y gestión. Las formas de gestión de la actividad administrativa de gestión”, en *Derecho urbanístico de Andalucía*, DEL GUAYO CASTIELLA, I. y MARTÍNEZ GARCÍA, S. (Coords.) et al, Marcial Pons, 2003.
- DOMÍNGUEZ MOLINER, F., *Derecho Administrativo general y turístico*, Síntesis, 1990.
- DOMÍNGUEZ VILLA, A., “La obtención de equipamientos comunitarios por concertación urbanística. La liberación de expropiaciones”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (RDU), nº 155, julio, 1997.
- DOMÍNGUEZ-ALCAHUD Y MONGE, J., “Tipología de los entes locales”, en *Organización territorial del Estado (Administración local): Jornadas de estudio*, Vol. I, VVAA, Instituto de Estudios Fiscales, 1985.
- DOMPER FERRANDO, J., “Las competencias de las Entidades Locales en materia de Medio Ambiente”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local*, nº 252, octubre-diciembre, 1991.
- DUGUIT, L., *Traité de Droit constitutionnel*, Vol. I, París, 1927.
- EMBED IRUJO, A., “Potestad reglamentaria”, en la *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 29, 1991.
- ENRÍQUEZ AGÓS, F. y BERENGUER PÉREZ, J. Mª, *Evaluación metodológica del impacto ambiental de un puerto deportivo*, Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, 1987.
- ENTRENA CUESTA, R., “Comentario al art. 142 CE”, en *Comentarios a la Constitución*, GARRIDO FALLA, F. (Dir.) et al, 3ª Ed., Thomson/Civitas, 2001.
- “Comentario al artículo 145”, en *Comentarios a la Constitución*, GARRIDO FALLA (Dir.) et al, 2ª Ed., Civitas, 1985.
 - “Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la Administración”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 24, 1957.
- ESCRIBANO COLLADO, P., “Promoción y ordenación del turismo”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, MUÑOZ

- MACHADO, S. (*Dir.*) *et al*, Ministerio de Administraciones Públicas/Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1987.
- ESCUÍN PALOP, V. M^a, “Algunos problemas jurídicos de los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 35, octubre-diciembre, 1982.
- ESEVERRI, E. y LÓPEZ MARTÍNEZ, J., *Temas prácticos de Derecho financiero. Parte General*, 6^a Ed., Comares, 2000.
- ESEVERRI, E., “Las Diputaciones como administraciones delegadas de las Entidades locales”, en *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, FERREIRO LAPATZA, J. J. (*Coord.*) *et al*, Marcial Pons, 1993, págs. 223 y ss.
- “Las Haciendas Locales ante las autonomías”, en *Documentación Administrativa*, nº 180, 1980, págs. 95 a 124.
 - “Valor catastral e impuesto sobre bienes inmuebles”, en *CT: Catastro*, nº 23, 1995, págs. 8 y ss.
 - *Derecho Tributario. Parte General*, Tirant Lo Blanch, 2006.
- ESTEBAN TALAYA, A., “La demanda turística”, en *Planificación territorial y ordenación turística*, BIGNÉ, J. E. y LÓPEZ, D. (*Dirs.*) *et al.*, Publicaciones de la Universidad Jaime I, 2000.
- ESTEVEZ GOYTRE, R., “Los municipios y la Ley de costas”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 135, 1993.
- *Manual práctico de planeamiento urbanístico*, 2^a Ed., Comares, 1999.
- FAJARDO ESPÍNOLA, L., “Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en canarias”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 212, septiembre-octubre, 2004.
- “Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones sobre la costa. (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 128, mayo-agosto, 1992.
 - “La coordinación de las Administraciones Públicas”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* (REALA), nº 255-256, julio-diciembre, 1992.
- FANLO LORAS, A., “El contenido patrimonial de la servidumbre de acceso al mar (a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de Julio)” en *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional: estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (*Coord.*) *et al.*, Vol. III, Civitas, 1993.
- “Relaciones de cooperación y nuevas tutelas”, en *Anuario del Gobierno local*, 1997.
- FARFANTE MARTÍNEZ-PARDO, J., “Consideraciones sobre la legalidad de los convenios urbanísticos sobre planeamiento”, en *Noticias Jurídicas*, enero, 2000.
- FARINÓS I DASI, J., “Planificación de infraestructuras y planificación territorial”, en *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, nº 44, 2007.
- FAVIERES PALACIOS, A., “La financiación de la empresa turística”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (*Dir.*) *et al*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- FERÁÑDEZ RODRÍGUEZ-ARANA, J., “La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: los Planes Insulares Canarios de Ordenación”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109, julio-agosto-septiembre, 1988.
- FERIA PONCE, M. J., “Ordenación del territorio, urbanismo y autonomía local”, en la *Revista de Estudios Locales*, nº 91, 2006.
- FERNÁNDEZ ALLES, J. J., “Los Pactos Locales, entre el Derecho y la retórica. Especial referencia al caso de Andalucía”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* (REALA), nº 290, 2002.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., “El régimen jurídico-urbanístico en España tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de marzo”, en el *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, nº 1, 1997.

- FERNÁNDEZ CAVADA, F., “La participación de los distintos niveles de gobierno en la planificación y programación del desarrollo regional”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 74, julio-agosto-septiembre, 1981.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La Ley 9/2007, de 28 de mayo, de suelo: innovaciones urbanísticas recordando el pasado”, en *Actualidad Administrativa*, nº 14, 2007.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, J., (Coord.) et al., *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas/Federación Española de Municipios y Provincias/Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., “El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica”, en la *Revista Vasca de Administración Pública* (RVAP), nº 6, 1983.
- “La aplicabilidad de la Ley General de Subvenciones a las Entidades Locales y, en particular, a las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 5, junio, 2004.
 - “La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español”, en *La autonomía de los entes locales en positivo: la Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. M. (Coord.) et al, Fundación Democracia y Gobierno, 2003.
 - “Relaciones interadministrativas: Comunidades Autónomas y Administración local”, en *Anuario del Gobierno Local*, 1995.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A., “El Plan Marco de Competitividad”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J., “Las posibilidades edificatorias dentro de la zona de servidumbre de protección en los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley de costas de 1998: interpretación de la Disposición Transitoria Novena, apartado segundo, del REG”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 169, 1999.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R., *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Universidad Carlos III de Madrid/Diputación de Barcelona/Marcial Pons, 2000.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía: el Derecho a la carta”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, nº 52, 2003.
- “El régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, nº 52, octubre-diciembre, 2003.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons, 2001.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “¿Contratos administrativos entre personas privadas? (Asunto Sociedad Anónima Municipal Nuestra Señora de la Piedad)”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 1, 1974.
- “Derecho, Medio Ambiente y Desarrollo”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 24, enero-marzo, 1980.
 - “El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 94, 1997.
 - “La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: valoración general”, en la *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 15, 2007.

- “La sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 (TJCE 2001, 194) (Asunto “Proyecto Scala 2001”) y su impacto en el ordenamiento urbanístico español”, en *Actualidad Aranzadi*, nº 505, 2001.
 - “Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica”, en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2002.
 - *El urbanismo concertado y la Ley del Suelo*, Instituto de Estudios Administrativos (IEA), 1974.
 - *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Dir.) y ALONSO GARCÍA, R. (Coord.) et al, Civitas, 2002.
 - *Manual de derecho urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 17ª edición, 2004.
- FERNÁNDEZ TABALES, A., “El turismo litoral”, en *La actividad turística española en 2005*, SÁNCHEZ PÉREZ, A., LÓPEZ OLIVARES, D. y PULIDO FERNÁNDEZ, J. (Coords.) et al, Asociación Española de Expertos Científicos de Turismo (AECIT), 2006.
- FERNÁNDEZ VERA, J. (Coord.), LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. y ANTÓN, S.; *Análisis territorial del turismo*, Ariel Geografía, 1997.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. y SARTORIO ALBALAT, S., *Curso de Derecho Financiero Español, Vol. III, Derecho Tributario: Parte Especial (sistema tributario. Los tributos en particular)*, 14ª Ed., Marcial Pons, 2004.
- “Constitución y Haciendas locales”, en la *Revista Jurídica de Cataluña*, nº 4, 1984.
 - “El marco constitucional de las Haciendas locales”, en *Manual de Derecho tributario local*, FERREIRO LAPATZA, J. J. y SIMÓN ACOSTA, E., Escuela de Administración Pública de Cataluña, 1987.
 - “Principios generales de la Hacienda local y competencias de las Comunidades Autónomas”, en la revista *Palau 14*, nº 7, 1989.
 - “La financiación de las entidades locales en Cataluña”, en la *Revista Española de Derecho Financiero (REDF)*, nº 45, 1985.
 - *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Marcial Pons/Diputación Provincial de Barcelona, 1993.
- FIGUEROA SALAS, J., “Urbanismo y ordenación del territorio: cursos de postgrado en España 1990-1991”, en *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, nº 86-87, 1990-1991.
- FIGUEROLA PALOMO, M., “El turismo y el sistema económico español”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- “Política de turismo”, en *Política económica de España*, GAMIR, L. (Coord.), Alianza editorial, 2ª Ed., 1993.
- FLORES, E. y MUÑOZ ELENA, R., “Turismo sostenible en España: gestión orientada hacia el medio ambiente”, en *Forum calidad*, año XI, nº 104, 1999.
- FLUVIÁ, M., CARRERAS, M., GARRIGA, A. y RIGALL, R., *Las finanzas de los municipios turísticos catalanes*, Departamento de Economía de la Universidad de Gerona/Diputación de Gerona, 2001.
- FONSECA FERRANDIS, F., “Los convenios urbanísticos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDU)*, nº 159, 1998.
- FONTANA PUIG, A., “Las relaciones interadministrativas en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 235-236, julio-diciembre, 1987.
- FORSTHOFF, E., *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

- FORTI, U., “Natura giuridica della concessione amministrativa”, en *Giu. It.*, Vol. IV, 1900.
- FRAGELL I SANBELLÓ, R. M^a y RIERA RAAAYMAKERS, C., “La Costa Brava: entre la crisis turística y la euforia constructiva”, en *Turismo y cambio territorial ¿eclosión. Aceleración, desbordamiento?*, LACOSTA ARAGAÜÉS, A. J. (Coord.) et al, Universidad de Zaragoza, 2006.
- FUENTES GARCÍA, R., “Los Planes de Dinamización: una estrategia de desarrollo turístico de los destinos emergentes”, en *La actividad turística española en 1998*, BOTE GÓMEZ, V. (Coord.) et al, AECIT, 1999.
- FUENTES, M^a del P., “Convenios de colaboración en materia de gestión catastral”, en *Análisis local*, nº 30, 2000.
- FUSTER LAREU, J., “Estudios sobre estrangulamientos-saturación de los municipios turísticos”, en *Estudios turísticos*, nº 34, 1972.
- GALLARDO CASTILLO, M^a J., “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes autonómicas: su promoción y ordenación”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, enero-agosto, 2001.
- GALLEGO ANABITARTE, A. y DE MARCOS FERNÁNDEZ, A., *Derecho Administrativo I, Materiales*, 6^a Ed., Marcial Pons, 1996.
- GALLEGO ANABITARTE, A., *Derechos Fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial. Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1994.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho administrativo*, 3^a Edición, Tecnos, 2006.
- GAMERO MIR, E., “Turismo y calidad”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- GARAYO URRUELA, J. M^a, “Los espacios naturales protegidos: entre la conservación y el desarrollo”, en *Lurralde: investigación y espacio*, nº 24, 2001.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G., *La ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y legislación complementaria: ley 29/1998, de 13 de Julio. Concordancias, comentarios y jurisprudencia*; Colex, 2000.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J., “La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”, en la *Revista de Estudios Territoriales*, nº 1, 1980.
- GARCÍA ANDREU, H. y RODES GARCÍA, J., “Análisis y comparativa de la situación de cinco municipios turísticos de la Costa Blanca”, en *Turismo, ocio y deporte: VIII Congreso Español de Sociología: transformaciones globales: confianza y riesgo, grupo: turismo, ocio y deporte*, ALVÁREZ SOUSA, A. (Coord.) et al., Universidad de La Coruña, 2004.
- GARCÍA BELLIDO, J. y ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, L. M^a, “Transferencia del aprovechamiento urbanístico: fundamentos jurídicos de una nueva técnica de gestión”, en la *Revista de Derecho Urbanístico (RDU)*, nº 65, 1979.
- GARCÍA CAPDEMÓN, P., “Los convenios urbanísticos”, en *Hacia un nuevo urbanismo: curso sobre ordenación del espacio y régimen del suelo*, PÉREZ HERRERO, J. M. (Coord.) et al, Vol. II, Fundación de Estudios Inmobiliarios, 2005.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 12^a Edición, Thomson/Civitas, 2004.
- “Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 1, 1974.
 - “La ejecución autonómica de la legislación del Estado”, en *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, 1995.
 - “La figura del contrato administrativo”, en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 41, 1963.

- “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico”, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 5, 1982, págs. 249 y ss.
 - “Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 142, septiembre-diciembre, 1997.
 - “Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 89, 1996.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, F., “El turismo político durante la guerra civil: viajeros británicos y técnicas de hospitalidad en la España republicana, 1936-1939”, en *Ayer*, nº 64, 2006.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., “Contratos administrativos y privados tras la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 95, 1997.
- *El justiprecio en la expropiación forzosa. Estudio de su valoración y pago, con especial consideración de las expropiaciones urbanísticas: texto revisado y actualizado conforme a las leyes 53/2002 y 10/2003*, Comares, 2005.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, M^a, “Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes en conjuntos monumentales: el caso de la Alhambra”, *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, nº 36, 2001.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, M^a, “Turismo y medio ambiente en ciudades históricas: de la capacidad de acogida turística a la gestión de flujos de visitantes”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 20, 2000.
- GARCÍA MACHO, R., “La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre derecho estatal, autonómico y local”, en GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (Dir.) y PETIT LAVALL, M^a V. (Coord.) *et al*, *Lecciones... Op.cit.*
- GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (Dir.) y PETIT LAVALL, M^a V. (Coord.) *et al*, *Lecciones de derecho del turismo*, Tirant Lo Blanch, 2000.
- GARCÍA MORALES, M^a J., “La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico”, en la *Revista de Estudios Autonómicos*, nº 1, enero-junio, 2002.
- “La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en la *Revista Jurídica de Navarra*, nº 14, julio-diciembre, 1992.
- GARCÍA MORILLO, J., “La versatilidad de lo básico”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 139, 1996.
- GARCÍA ROCA, J., “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 282, 2002.
- GARCÍA RUBIO, F., “Procedimiento de suscripción de convenios interadministrativos”, en *Actualidad administrativa*, nº 11, 2007.
- GARCÍA SAURA, P. J., “Integración del medio ambiente en el turismo”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29, 2006.
- GARCÍA TORO, E., LLORENTE MARTÍN, F. M., MORALES ALARCÓN, N. J., GÓMEZ MORENO, M^a L., LÓPEZ CARMONA, C. y SAMOS SÁNCHEZ, J., “Calidad y sostenibilidad: una propuesta metodológica interdisciplinar para la innovación competitiva de los municipios turísticos”, en *Baética: estudios de arte, geografía e historia*, nº 27, 2005.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., “Contratos y actos ante el Tribunal Supremo: la explotación del Hotel Andalucía Palace de Sevilla”, en la *Revista de Derecho Administrativo (RAP)*, nº 28, 1959.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., “El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral: especial referencia al informe preceptivo

- y vinculante de la Administración del Estado”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 144, 1997.
- “Los aprovechamientos urbanísticos tras el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 149, 1996.
- GARNIER, L., “Función de coordinación de planes y políticas (coordinación se escribe con “p” de política)”, en *Instituciones y desarrollo*, nº 5, 1999.
- GARRIDO FALLA, F, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, 10ª Ed., Tecnos, 1987.
- GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. Mª, *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas (Un estudio de las leyes 30/1992 y 4/1999)*, 3ª Ed., Civitas, 2000.
- “Las fuentes del Derecho en la Constitución Española”, en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, Vol. I, VVAA, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
 - “Reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo”, en la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 3, 1997.
 - “Sustancia y forma del contrato administrativo, en *Studi Zanobini*, Vol. I, 1965.
- GARRIGA CALVET, C., “Constitución, ley, reglamento: el nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)”, en el *Anuario de historia del Derecho español*, nº 65, 1995.
- GARRORENA, A., *El lugar de la Ley en la Constitución Española*, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- GIANNINI, M. S., *Diritto Administrativo*, Vol. II, Giuffré, Milán, 1970 (2ª Ed. 1988).
- GIL CREMADES, R., “¿Quién puede celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas?”, *Catastro*, nº 19, 1994.
- GINER DE GRADO, C., “La regeneración de las playas españolas como factor incentivador del turismo”, en *Estudios turísticos*, nº 122, 1994.
- GÓMEZ FUENSANTA, Mª F., “Los convenios urbanísticos: instrumentos universales de gestión dotados de una regulación jurídica específica por la normativa autonómica”, en la *Revista de urbanismo y edificación*, nº 14, 2006.
- GÓMEZ VILLARINO, M. y GÓMEZ OREA, D., “Evaluación ambiental estratégica”, en *Tecnoambiente: Revista profesional de tecnología y equipamiento de ingeniería ambiental*, nº. 163, 2006.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “El contrato de obras. La concesión de obras públicas como contrato”, en *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (Dir.) et al, Civitas, 1996.
- GONZÁLES BERNÁLDEZ, F., “Turismo y medio ambiente”, en la *Revista Valenciana d’estudis autònomic*, nº 13, 1992.
- GONZÁLEZ CUETO, T., “El arbitraje como medio de solución de controversias cuando son parte las Administraciones públicas, convenios de colaboración y otras fórmulas”, en *La asistencia jurídica al Estado e Instituciones públicas: estudios en homenaje a José Antonio Piqueras Bautista*, PIZARRO MORENO, M. (Coord.) et al, Aranzadi, 1999.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Mª J., “La sostenibilidad de los centros históricos en los albores del siglo XXI”, en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 26, 2006.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, P., “Una nueva perspectiva jurídico-pública para el estudio de las cláusulas voluntarias del acto administrativo”, en el *Libro homenaje a Villar Palasí*, VVAA, Civitas, 1989.
- GONZÁLEZ MORALES, J. C., “La Comisión Nacional de Turismo y primeras iniciativas para el fomento del turismo: la industria de los forasteros (1905-1911)”, en *Estudios Turísticos*, nº 163-164, 2005.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo*, Vol. II, Civitas, 1993.
- *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, Civitas, 1996.

- GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de Noviembre)*, Vol. II, Thomson/Civitas, 3ª Ed., 2004.
- GONZÁLEZ QUINZÁ, A., “La Ley 30/92, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”, en *Actualidad Administrativa*, nº 37, 1993.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J. y ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, Thomson/Civitas, 2006.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., “Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones Locales según la Constitución Española”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 229, 1986.
- GONZÁLEZ, L., GONZÁLEZ, J., MORA, A. y PORRAS, C., “Una evaluación económica y estadística de la aplicación del concepto de Municipio Turístico en Andalucía”, en el *V Congreso de turismo y tecnologías de la información y las comunicaciones, TuriTec*, Universidad de Oviedo, 2004.
- GONZÁLEZ, Mª A., “Turismo rural: experiencias”, en las *III Jornadas de Turismo*, Patronato Provincial de Turismo de Ávila, 1990.
- GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Montecorvo, 2002.
- “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás (I)”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 135, octubre-noviembre-diciembre, 1993.
 - “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás (II)”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 175, enero-febrero, 2000.
 - “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás...hasta la aparición de la Ley 6/98 (y III)”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 195, julio-agosto, 2002.
 - “La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/91 relativa a la Ley de Costas”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 125, octubre-noviembre-diciembre, 1991.
 - “Ley de Costas. Las construcciones futuras”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 118, mayo-junio, 1990.
 - *La Ley del suelo después de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997*, Civitas, 1997.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Los convenios urbanísticos y el Derecho comunitario europeo: La STJCE de 12 de Julio de 2001, asunto C-399/98”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDU)*, nº 197, Noviembre, 2002.
- “¿Una tesis “sustancialista” del contrato administrativo?”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 279, 1999.
 - “El debate sobre la figura del contrato administrativo”, en *La justicia administrativa: Libro homenaje al profesor Dr. D. Rafael Entrena Cuesta*, MONTORO CHINER, Mª J. (Coord.) et al, Atelier, 2003.
 - “Policía urbanística y reforma interior de las ciudades”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDU)*, nº 175, enero, 2000.
 - *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa: Ley 29/1998, de 13 de Julio. Adaptados a la nueva concepción subjetiva*, Tecnos, 1999.
- GRAWERT, R., *Verwaltungsakommen zwischen Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen Staatpraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen Bund und Länder abgeschlossenen Abkommen*, Berlín, 1967.
- GRIFO BENEDICTO, Mª A., “Colaboración interadministrativa en turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad*

- empresarial (I Congreso de Turismo Universidad y Empresa)*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 129 y ss.
- GUÍA JULVE, J. y RUÍZ GARCÍA, E., “Introducción a la problemática financiera del municipio turístico”, en *Tributos locales*, nº 37, 2004.
- GUILLÉN GALINDO, M. A., “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en *Organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial: I Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. V. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999.
- GUTIERREZ COLOMINA, V., “El elemento subjetivo de la contratación local: Entidades locales y contratistas: los convenios interadministrativos y el régimen jurídico de los contratos”, en *Estudios sobre la contratación de las Administraciones públicas*, CASTILLO BLANCO, F. A. (Coord.) et al, Comares, 1996.
- GUTIÉRREZ VICÉN, C., “La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas: la aparición de nuevos problemas”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 9, 2000.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L., “La evolución de la potestad reglamentaria en la constitucionalismo francés: Mitos y realidades”, en la *Revista de Administración Pública (RAP)*”, nº 163, 2004.
- HERRERA Y ESTEBAN, L., “Capítulo 3. La Expansión. 1962-1972”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- HIERRO RECIO, L. A., y ATIENZA MORENO, P., “¿Hasta dónde la corresponsabilidad fiscal en el sistema español de financiación autonómica de régimen común? Un ejercicio de comparación con el caso canadiense”, en la *Revista de Estudios Regionales*, nº 74, 2005.
- HORGUÉ BAENA, C., “¿Resurgimiento de enclaves privados en las costas? La posibilidad de pervivencia de los enclaves privados tras la ley 22/88, de 28 de julio, de costas. (A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1996)”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 31, julio-septiembre, 1997.
- HUERGO LORA, A., *Los convenios urbanísticos*, Civitas, 1998.
- IBÁÑEZ BUIL, P., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, en la *Revista Española de Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 274-275, 1997.
- ILDEFONSO HUERTAS, R. M^a. , “Las políticas de turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, nº extraordinario, Vol. II, 2003.
- IOANNIDES, D. y DEBAGGE, K., “Neo-fordism and flexible specialization in the travel industry”, en *The economic Geography of the tourist industry*, Routledge, 1998.
- IVARS BAIDAL, J. A., “Política local y gestión de los espacios turísticos”, en *La geografía y la gestión del turismo. Actas del VIII Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación*, SANTOS SOLLA, X. M. (Dir) et al, Universidad de Santiago, 2003.
- *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Síntesis/Agencia Valenciana de Turismo, 2003.
- JEREZ CALDERÓN, J. J., “La potestad reglamentaria local”, en *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, AROZAMENA SIERRA, J. (Coord.) et al, Consejo de Estado/Boletín Oficial del Estado, 2002.
- JIMÉNEZ BLANCO, A. (Dir.), VILLALBA PÉREZ, F. (Coord.) et al, *Estudios sobre la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Ponencias y comunicaciones presentadas a las Jornadas sobre la Ley 29/1998, de 13 de Julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Torremolinos. Málaga)*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial (CEMCI), 1999.

- JIMENEZ BLANCO, A., “Comentario al artículo 148 CE”, en *Comentario a la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, JIMENEZ-BLANCO, A., JIMENEZ-BLANCO, G., MAYOR, P. y OSORIO, L., Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces, 1993.
- “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Documentación Administrativa*, nº 240, octubre-diciembre, 1994.
 - “El artículo 149.1.1 de la Constitución y las competencias legislativas del Estado sobre urbanismo”, en *La Constitución y la práctica del derecho*, MARTÍNEZ-SIMANCAS SÁNCHEZ, J. y ARAGÓN REYES, M. (Coords.) et al, Vol. I, Sopec, 1998
 - *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales: supervisión, solidaridad, coordinación*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1985.
- JIMÉNEZ IBÁÑEZ, S., “La ordenación del territorio y el urbanismo”, en *Derecho administrativo autonómico de Castilla-La Mancha*, VVAA, Universidad de Castilla-La Mancha, 2000.
- JIMÉNEZ MORENO, F. J., *Apuntes de introducción al turismo*, Fundación Cultural Santa Teresa/Escuela Oficial de Turismo de Castilla y León, 1997.
- JIMÉNEZ SOTO, I., “El control administrativo de las actividades turístico-deportivas en los espacios naturales de Andalucía”, en *Deporte y cambio social en el umbral del siglo XXI*, VI congreso de la AEISAD, LATIESA RODRÍGUEZ, B. M., PANIZA PRADOS, J. L. y MARTOS FERNÁNDEZ, P. (Coords) et al, Vol. I, 2001.
- JORDANO FRAGA, J., “La construcción del Estado Autonómico Ambiental de Derecho en Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administraciones Públicas*, nº 44, octubre-noviembre-diciembre, 2001.
- KONNINCKX FRASQUET, A., “Comentario al artículo 87”, en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.) et al. , 2ª Ed., Thomson/Civitas, 2005, págs. 1601 a 1605.
- LABAND, P., *Le Droit Public de l'empire allemand*, Vol. II, París, 1901.
- LACOSTA ARAGÜÉS, A. J., “Los instrumentos de planificación y gestión turística en el ámbito local: aproximación a su implantación y desarrollo en Aragón”, en *Economía Aragonesa*, nº 26, 2005.
- “La introducción de criterios de sostenibilidad ambiental en la gestión de los municipios turísticos: la iniciativa municipio turístico sostenible”, en *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento?*, LACOSTA ARAGÜÉS, A. J. (Coord.) et al., Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006.
- LAFUENTE BENACHES, M., “Los Planes Especiales de Reforma Interior”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDU)*, nº 114, septiembre, 1989.
- LAMPREAVE PÉREZ, J. L. y LAMPREAVE MÁRQUEZ, P., “Artículo 157: financiación de las Comunidades Autónomas”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI (Artículos 143 a 158), ALZAGA VILLAAMIL, O (Dir) et al, Edersa, 1999.
- LANASPA SANTOLARIA, L. F. y SANZ, F., “Tipología y evolución de la población de los municipios españoles, 1900-2001”, en *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 13, 2005.
- LASARTE ÁLVAREZ, J., “Hacienda Local: ¿Autonomía o suficiencia?”, en la *Revista de las Cortes Generales (RCG)*, nº 12, 1987.
- “Problemas actuales del régimen jurídico de las subvenciones”, en *Jurisprudencia constitucional en materia financiera y tributaria*, VVAA, Tecnos, 1990.
- LASARTE ÁLVAREZ, J., RAMÍREZ GÓMEZ, J. y AGUALLO AVILÉS, A., *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Civitas, 1993.

- LASARTE, J., ADAME, F., MARTÍN, J. y RAMOS, J., *Financiación de los Municipios Turísticos*, Comares, 2003.
- LAVIALLE, C., *L'évolution de la décision exécutoire en droit administratif française*, París, 1974.
- LEGUINA VILLA, J. A., “La servidumbre de tránsito peatonal a lo largo del litoral de Francia”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 84, 1977.
- LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dirs.) et al, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Lex Nova, 2001.
- *Acción administrativa y desarrollo rural*, Tecnos, 1994.
- LINARES MARTÍN DE ROSALES, J., “Corresponsabilidad fiscal en la financiación de las Comunidades Autónomas”, en *Cuadernos Aragoneses de Economía*, nº 1, 1993.
- LLISET BORREL, F., “Los convenios interadministrativos de los Entes locales”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 67, 1990.
- LLISET BORRELL, F. y LLISET CANELLES, A., *Los planes sectoriales de coordinación interadministrativa de la actividad local*, Diputación Provincial de Barcelona, 1990
- LLISET BORRELL, F., ROMERO HERNÁNDEZ, F. y LÓPEZ PELLICER, J. A., *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Comentarios a la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, y su conexión con el Régimen Local)*, 2ª Ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2000.
- LOBO MONTERO, P., “Promoción y comercialización turística de las ciudades históricas españolas”, en *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, nº 36, 2001.
- LÓPEZ ÁLVAREZ, J. V., “La problemática del turismo en espacios naturales protegidos”, en *Gestión de hoteles*, nº 66, 2005.
- LÓPEZ CANDELA, J. E., “Las competencias en materia de medio ambiente de las Corporaciones locales”, en *Cuadernos de derecho local*, nº 4, 2004.
- LÓPEZ DE LUCIO, R., “Programas de actuación urbana, planes parciales y proyectos de urbanización”, en *La práctica del planeamiento urbanístico*, MOYA GONZÁLEZ, L. (Coord.) et al, Síntesis, 1994.
- LÓPEZ FARRÉ, F. J., “Algunas reflexiones sobre los convenios urbanísticos”, en *Teoría y práctica de las juntas de compensación*, VVAA, La Ley, 2006.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., en *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, PÉREZ MORENO, A, ESCRIBANO COLLADO, P., RIVERO YSERN, J. L., LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., MORILO-VELARDE PÉREZ, J. I. y LÓPEZ MENUDO, F., Instituto García Oviedo, 1980.
- LÓPEZ I PALOMEQUE, F., GÓMEZ MARTÍN, B. y CORS IGLESIAS, M., “Turismo y planificación estratégica: el estudio e informe del turismo urbano y territorial de Lérida”, en *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, nº 34, 2004.
- LÓPEZ MENUDO, F., “Concepto constitucional de medio ambiente: el reparto competencial”, en *Estudios de derecho judicial*, nº 56, 2004.
- “Concepto de medio ambiente y reparto competencial”, en *Derecho Ambiental de Andalucía*, VERA JURADO (Coord.) et al, Tecnos, 2005.
 - “El pacto local en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Administración de Andalucía: revista andaluza de Administración pública*, nº 2, I, 2003.
- LÓPEZ PELLICER, J. A., “Los derechos adquiridos en zonas de demanio marítimo-terrestre ante la nueva Ley de Costas”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 68, octubre-diciembre, 1990.
- “Naturaleza, supuestos y límites de los convenios urbanísticos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDU)*, nº 146, enero-febrero, 1996.
 - “Régimen y naturaleza de las actuaciones concertadas en materia de Urbanismo”, en la *Revista de Derecho Urbanístico (RDU)*, nº 73, 1981.
 - *El Consorcio Urbanístico*, Abella, 1984.

- *Manual práctico de Derecho urbanístico*, LOPEZ PELLICER, J. A. (Coord.) et al, El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, 1994.
- LÓPEZ PLIVARES, D. “El desarrollo urbanístico de las áreas turísticas del litoral valenciano: el norte del litoral castellonense”, en *Cuadernos de geografía*, nº 71, 2002.
- LÓPEZ RAMÓN, F., “Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental”, en la *Revista de Administración Pública*, nº 142, enero-febrero, 1997.
- “Introducción al régimen jurídico de los espacios naturales protegidos”, en *Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.) et al. , Kronos, 1995.
- “Ordenación territorial y planificación sectorial”, en *Urbanismo y planificación sectorial*, VVAA, CEMCI, 1991.
- “Urbanismo municipal y ordenación del territorio”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 82, 1994.
- LOTAZO-GUIOTART, J-P., *Geografía del turismo. Del espacio contemplado al espacio consumido*, Masson Colección de Geografía, 1990.
- LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, 4ª edición, 2004.
- LOZANO SERRANO, C., “La autonomía municipal en materia de gastos: tendencias del ordenamiento”, en la revista *Presupuesto y Gasto Público*, nº 12, 1982.
- “Participaciones y subvenciones”, en la revista *Palau 14*, nº 8, 1989.
- MACHADO CARRILLO, A., *Ecología, medio ambiente y desarrollo turístico en Canarias*, Gobierno de Canarias, Consejería de la Presidencia, 1990.
- MANGADA SAMAIN, E. y MORÓN PORTO, J., *El urbanismo heredado: el convenio urbanístico como instrumento de gestión*, Ayuntamiento de Madrid, 1981.
- MANGADA SAMAIN, E., “Del convenio urbanístico a la negociación colectiva en la gestión de la ciudad”, en la *Revista de Centro de Estudios Urbanos, Municipales y Territoriales (C.E.U.M.T.)*, nº 39, junio, 1981.
- MAÑAS, M. A., MOLERO ALONSO, F. y ALEMÁN, P., “Medio ambiente y turismo: un lugar para el encuentro”, en *Medio ambiente y responsabilidad humana: aspectos sociales y ecológico. Libro de comunicaciones: VI congreso de psicología ambiental*, GARCÍA MIRA, R. (Coord.) et al, Universidad de La Coruña, 1998.
- MARCHENA GÓMEZ, M. y REPISO RUBIO, F., “Nuevas tendencias turísticas. Algunas reflexiones en torno a la promoción”, en *Planificación territorial y ordenación turística*, BIGNÉ, J. E. y LÓPEZ, D. (Dir.) et al., Publicaciones de la Universidad Jaime I, 2000.
- MARCHENA GÓMEZ, M., *Territorio y turismo en Andalucía*, Dirección General de Turismo, Junta de Andalucía, 1987.
- MARÍN HERRERA, M., “La Administración institucional del turismo”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial (I Congreso de Turismo Universidad y Empresa)*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, F. J., “Comentario al artículo 106”, en *Comentario a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*, REBOLLO PUIG, M. (Dir.), IZQUIERDO CARRASCO, M. (Coord.) et al, Tomo III (Artículos 89 a 120 bis), Tirant Lo Blanch, 2007.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, P., “Los convenios urbanísticos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDU)*, nº 144, julio-agosto-septiembre, 1995.
- MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP), 2000.
- MARTÍN LATORRE, E., SAN PEDRO MARTÍNEZ, A., RASINES AMADO, L., MARSELLA GONZÁLEZ, E. y SÁINZ DE LA MAZA RUÍZ, S., “Propuesta metodológica para la evaluación del impacto de actuaciones de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística”, en *La diversificación y la desestacionalización del sector*

- turístico: IV Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al, Tirant Lo Blanch, 2002.
- MARTÍN MATEO, R., “La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 36, 1983.
- “La protección del Medio ambiente y su articulación con la Ordenación del Territorio”, en las *Jornadas sobre Ordenación del Territorio*, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, 1990.
 - *Entes locales complejos*, Trivium, 1987.
- MARTÍN QUERALT, J. y GARCÍA MORENO, A., “Impuestos locales”, en MARTÍN QUERALT, J., TEJERIZO LÓPEZ, J. M. y CAYÓN GALIARDO, A. (Dir.) et al, en *Manual de Derecho Tributario. Parte especial*, Thomson/Aranzadi, 2006.
- MARTÍN REBOLLO, L. y PANTALEÓN PRIETO, F., “Exigibilidad de los convenios interadministrativos y consecuencias patrimoniales de su incumplimiento”, en *Escritos jurídicos en memoria de Luís Mateo Rodríguez*, VVAA, Universidad de Cantabria/Facultad de Derecho, 1993.
- MARTÍN REBOLLO, L., “Ordenación del territorio y urbanismo”, en *Derecho público de Cantabria: estudios sobre el Estatuto y el derecho de la Universidad de Cantabria*, MARTÍN REBOLLO, L. (Coord.) et al., Parlamento de Cantabria, 2003.
- MARTÍN ROSALES, W. y LÓPEZ-CHICANO, M., CERÓN, J. C. y FERNÁNDEZ, I., “Aspectos ambientales e hidrogeológicos de la Gruta de las Maravillas (Huelva, España)”, en el *Boletín geológico y minero*, Vol. 114, nº 2, 2003.
- MARTÍNEZ BOROBIÓ, D., *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística*, Montecorvo, 2006.
- MARTÍNEZ CARO, C. y VEGARA GÓMEZ, A., “Paisaje natural y calidad de las implantaciones turísticas”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 92, marzo-abril, 1985.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., “La actividad turística en los espacios naturales protegidos”, en *Derecho Público del Turismo*, PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (Dir.) et al., Thomson/Aranzadi, 2004.
- “Los instrumentos de ordenación de los usos turísticos en los espacios sometidos a un régimen especial de protección ambiental”, en *La calidad integral del turismo. V Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al. , Tirant Lo Blanch/Agencia Valenciana del Turisme, 2003.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A. y GARCÍA DE LA MORA, L., *Lecciones de Derecho financiero y tributario*, 3ª Ed., Iustel, 2006.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., “El gobierno local como ámbito de gestión turística”, en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO (Dir.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2000.
- “Las entidades locales en la legislación turística”, en *Cuadernos de Derecho local*, nº 9, 2005.
- MARTÍNEZ-CARDÓS RUÍZ, J. L., “Ordenación del territorio y urbanismo: modificación de los instrumentos de planeamiento en el caso de las zonas verdes”, en *El derecho local en la doctrina del Consejo de Estado*, AROZAMENA SIERRA, J. (Coord.) et al., BOE, 2002.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. “Lo público y la acción administrativa: el fantasma de la corrupción”, en *Luis Jordana de Pozas. Creador de ciencia administrativa*, Universidad Complutense, 2000.
- “El exceso de poder como vicio del acto administrativo”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 23, 1957.
 - “La institución contractual en el Derecho Administrativo: en torno al problema de la igualdad de las partes”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 29, 1959.

- *El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones*, Instituto García Oviedo, 1960.
- MAYER, O., *Derecho Administrativo Alemán*, Vol. IV, Buenos Aires, 1949-1954.
- MAYOR, P., “Comentario al artículo 74 CE”, en *Comentario a la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, JIMENEZ-BLANCO, A., JIMENEZ-BLANCO, G., MAYOR, P. y OSORIO, L., Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces, 1993.
- MEDINA GUERRERO, M. y AROYO GIL, A. (Coords.) et al, *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Serie Claves del Gobierno local nº 4, Fundación Democracia y Gobierno Local/Diputación de Badajoz, 2005.
- MEILÁN GIL, J. L., “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 108, mayo-junio, 1988.
- “El concepto de dominio público marítimo-terrestre en el Proyecto de Ley de Costas”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 58, abril-junio, 1988.
 - “La actuación contractual de la Administración Pública española: una perspectiva histórica”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 199, 1982.
 - “La articulación de los ordenamientos local y autonómico”, en *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 44, octubre-diciembre, 1984.
- MELGOSA ARCOS, F. J., “Del desarrollo sostenible al turismo sostenible: la integración del medio ambiente en el sector turístico”, en *Gestión del medio ambiente (1996-2005)*, RAMOS CRIADO, P. A. (Coord.) et al, Universidad de Salamanca, 2005,
- MÉNDEZ FERNÁNDEZ, J. L., BERNAL DÍAZ, V. y CIBERIA BADÍA, M^a A., “Juntas, Comisiones, Jefaturas...provinciales: su relación con el gobierno civil”, en *Actas de las Primeras Jornadas sobre Metodología para la Identificación y Valoración de Fondos Documentales de las Administraciones Públicas*, Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura, 1992.
- MENDIOLA ERKOREKA, R., “La inadecuada utilización de los convenios”, en *Auditoría Pública*, Vol. 13-14, 1998.
- MENÉNDEZ REXACH, A. “Procedimientos administrativos, finalización y ejecución”, en *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, LEGUINA VILLA, J., y SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dirs.) et al, Tecnos, 1993.
- “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, en *Documentación Administrativa*, nº 230-231, abril-septiembre, 1992.
 - “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, en *Documentación Administrativa*, nº 240, 1994.
 - “La ordenación de playas y sus problemas jurídicos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 76, 1982.
 - “Problemas jurídicos del deslinde del dominio público marítimo-terrestre”, en *Jornadas sobre la Ley de costas y su Reglamento*, VVAA, Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública, 1993.
 - *Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1982.
- MENÉNDEZ, J. M., TORRES, E. y VALDÉS, L., “El concepto de Municipio Turístico en la Legislación Española”, en el *V Congreso de turismo y tecnologías de la información y las comunicaciones, TuriTec*, Sistema de Información Turística de Asturias/Universidad de Oviedo, 2004.
- MERCADO PACHECO, P., “Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 32, 1995.

- MIECZKOWSKI, Z., *Environmental issues of tourism and recreation*, University Press of America, Boston, 1995.
- MIGUELSANZ ARNALOT, A., “El papel de las Comunidades Autónomas”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- MIRALLES GONZÁLEZ, I., *El derecho de propiedad y la nueva Ley de costas*, Universidad de Barcelona, 1995.
- MONREAL I FERRER, A., *Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones condicionadas*, Generalidad de Cataluña/Colección del Instituto de Estudios Autonómicos, nº 13, 1996.
- MONTANÉS CASTILLO, L. Y., *Expropiaciones urbanísticas con pago en especie*, Monografía de la Revista Urbanismo y Edificación, 2006.
- MONTORO CHINER, M^a J., *Convenios de cooperación entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana*, Tecnos, 1987.
- “Objetivos, naturaleza y límites de la declaración de impacto ambiental de las infraestructuras públicas”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 110, abril-junio, 2001.
- MORELL OCAÑA, L., “El régimen local en la estructura del Estado”, en *Documentación Administrativa*, nº 232-233, octubre-marzo, 1992-1993.
- “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración local”, en *Documentación Administrativa*, nº 230-231, abril-septiembre, 1992.
 - “Las entidades locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 55, 1987.
 - “Realidad y problemas de los Municipios Turísticos”, en *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 2000.
 - “Una teoría de la cooperación”, en *Documentación Administrativa*, nº 240, 1994.
- MORENO GARRIDO, A., “Turismo de élite y administración turística de la época (1911-1936)”, en *Estudios turísticos*, nº 163-164, 2005.
- MORENO MOLINA, J. A., “Reciente evolución del Derecho público en el ámbito de la contratación pública. La tendencia hacia la formación de un derecho común”, en *Contratación Administrativa Práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, nº 34, 2004.
- MOZO SEOANE, A., *La discrecionalidad en la Administración Pública en España. Análisis jurisprudencial, legislativo y doctrinal, 1894-1983*, Montecorvo, 1985.
- MULERO MENDIGORRI, A., *La protección de los espacios naturales en España: antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*, Mundi-Prensa, 2002.
- MUÑOZ MACHADO, S., “La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente”, en *Documentación Administrativa*, nº 190, 1981.
- “Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 84, 1977.
 - *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I, Civitas, 1982.
- MURILLO PEINADO, A., “Las subvenciones, participaciones y otros ingresos no tributarios de derecho público en el ámbito de las Entidades locales”, en *CUNAL/Revista de Estudios Locales*, nº 48, junio, 2001.
- NAVALÓN GARCÍA, R., *Planeamiento urbano y turismo residencial en los municipios litorales de Alicante*, Institut de Cultura Juan Gil-Albert, 1995.
- NAVARRO JURADO, E. “La capacidad de carga básica. Pieza clave para la planificación del territorio turístico. el caso de la Costa del Sol Occidental”, en el *II Congreso de*

- Turismo Universidad y Empresa. La comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al., Tirant Lo Blanch, 2000.
- NAVARRO MUNUERA, A. E., “Las relaciones interautonómicas de colaboración: mecanismos y posibilidades de articulación orgánica”, en la *Revista de Administración Pública* (RAP), nº 120, septiembre-diciembre, 1989.
- NAVARRO PIÑERO, M. A., “Estudio sobre las posibles medidas fiscales y de financiación a considerar en el Estatuto de los Municipios Turísticos previstos en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1995, de la ordenación del turismo en Canarias”, en *Hacienda canaria*, nº 2, 2002.
- NIETO GARCÍA, A. “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. III, VVAA, Civitas, 1991.
- *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, 1993.
- NIETO, E., *El Consorcio Administrativo*, Cedecs, 1997.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La ordenación del territorio y los recursos turísticos”, en *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, 1999.
- OLCINA CANTOS, J., VERA REBOLLO, J. F., DEL ROMERO RENAU, L., RODRÍGUEZ NAVARRO, C., ESPEJO MARTÍN, C., RICO AMORÓS, A. M., “Planes estratégicos territoriales de carácter territorial”, en el *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 2005.
- OLMEDO GAYA, A. y PÉREZ SOLER, L. M., *Manual práctico de disciplina urbanística*, Tecnos.
- OMT/WTO, *Agenda para planificadores locales. Turismo sostenible y gestión municipal. Edición para América Latina y el Caribe*, VVAA, 1999.
- ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, IUSTEL, 2005.
- ORIOI MENERO, E. M., “El Plan de Modernización y Excelencia Turística (PMET) de Gandía y Peñíscola. Una aproximación a su análisis y evolución”, en *Estudios Turísticos*, nº 138, 1998.
- OROZCO ARANDA, F., “Comentario al Capítulo II. Ingresos de Derecho privado”, en *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.) et al, Thomson/Civitas, 2005.
- ORTEGA GARCÍA, A., “Implicaciones urbanísticas de la Ley de Costas”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 112, marzo-abril, 1989.
- ORTIZ DÍAZ, J., “Los entes instrumentales de las Administraciones locales”, en *Administración Instrumental: Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, VVAA, Tomo II, Civitas, 1994.
- “Ordenación del Territorio y del litoral de Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 3, julio-septiembre, 1990.
- OSORIO, L., “Comentario al artículo 142 CE”, en *Comentario a la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, JIMÉNEZ-BLANCO, A., MAYOR, P., OSORIO, L. y JIMÉNEZ-BLANCO, G., Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993.
- OTERO URIETA, A., “La importancia de la visión del territorio para la construcción de desarrollo competitivo de los destinos turísticos”, en *Cuadernos de turismo*, nº 19, 2007.
- PALMA FERNÁNDEZ, J. L. “Ordenación Jurídica de los Paradores de Turismo de España”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial (I Congreso de Turismo Universidad y Empresa)*, BLANQUER CRIADO, D. (Dir.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999.

- PANIZO GARCÍA, A., “Régimen jurídico de los convenios de colaboración”, en *La Ley*, Vol. IV, 1995.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Los orígenes del contrato administrativo en el Derecho Español*, Instituto García Oviedo, 1963.
- “Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Encuestados: Manuel Aragón Reyes, Luís Diez Picazo y Ponce de León, José Gabaldón López, Javier García Roca, Vicente Gimeno Sendra, Luís López Guerra, Ramón Parada Vázquez y Álvaro Rodríguez Bereijo”, en *Teoría y realidad constitucional*, nº 4, 1999.
 - *Derecho Administrativo I*, Marcial Pons, 13ª edición, 2002.
 - *Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público*, Marcial Pons, 1993.
- PAREJO ALFONSO, L. J., “Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; en particular, la regla de supletoriedad del derecho general-estatal”, en *Actualidad administrativa*, nº 29, 1997.
- “El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 del suelo”, en la *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 15, 2007.
 - “La terminación convencional del procedimiento administrativo: naturaleza y características de una nueva figura en el derecho español”, en *Derecho administrativo: obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, CASSAGNE, J. C. (Coord.) et al, Abeledo-Perrot, 1998.
 - *La potestad normativa local*, Marcial Pons/Diputación Provincial de Barcelona, 1998.
 - “La organización administrativa de la ordenación del territorio”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 105, octubre-noviembre-diciembre, 1987.
 - “La potestad de autoorganización de la Administración Local”, en *Documentación Administrativa*, nº 228, octubre-diciembre, 1991.
 - “Objeto, ámbito de aplicación y principios generales”, en *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dirs.) et al, Tecnos, 1993.
 - “Ordenación del territorio y Medio Ambiente”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 146, enero-febrero, 1996.
 - *Crisis y renovación del Derecho público*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEC), 1991.
 - *Garantía institucional y autonomía local*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1981.
- PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª Edición, Ariel Derecho, 1998.
- PATIÑO ROMARÍS, C. A., “Población flotante y ordenación territorial en los municipios turísticos territoriales”, en *La dinámica geodemográfica protagonista del territorio: Actas del VIII Congreso de la Población Española*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2003.
- PELLEJERO MARTÍNEZ, C., “La empresa pública en el sector turístico español: ENTURSA 1963-1986”, en *Papers de turisme*, nº 22, 1997.
- *La intervención pública del Estado en el sector turístico: de la Comisión Nacional a la Empresa Nacional de Turismo*, Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, 1992.
- PENDÁS GARCÍA, B. (Coord.) et al, *Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: estudio sistemático*, Cisspraxis, 1999.

- PEÑARRUBIA IZA, J. M., “Los convenios interadministrativos en materia urbanística y de ordenación territorial”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (RDU), nº 171, julio, 1999.
- PERA VERDAGUER, F., *Expropiaciones urbanísticas*, Bosch, 2003.
- PERELLI DEL AMO, O., “Ordenación territorial y turismo”, en *Economistas*, nº 92, 2002.
- PÉREZ ANDRÉS, A. A., “20 años de ordenación del territorio y urbanismo en Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 2, 2003.
- “Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: la planificación ambiental”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 165, noviembre, 1998.
 - “Ordenación del territorio y urbanismo. Urbanismo y litoral”, en *Derecho urbanístico de Andalucía*, DEL GUAYO CASTIELLA, I. y MARTÍNEZ GARCÍA, S. (Coord.) et al, Marcial Pons, 2003.
- PÉREZ CALVO, A., “Actuaciones en cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), nº 235-236, 1987.
- PÉREZ DE COSSIO, L., “El futuro turístico de las Corporaciones Locales”, en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO (Coord.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2000.
- PÉREZ DE LAS HERAS, M., “Turismo sostenible: hacia una industria económica, social y ambientalmente responsable”, en *Meda: medio ambiente, biodiversidad y desarrollo sostenible*, nº 21, 2004.
- *Manual del turismo sostenible*, Mundi-Prensa, 2004.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “La ordenación de las actividades turísticas desarrolladas en el litoral”, en *Derecho Público del Turismo*, PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (Dir.) et al. , Thomson/Aranzadi, 2004.
- “La ordenación territorial del turismo”, en *Derecho Público del Turismo*, PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (Dir.) et al. , Thomson/Aranzadi, 2004.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E., y PEDREIRA JIMÉNEZ, J., *Derecho Público del Turismo*, Thomson/Aranzadi, 2004.
- *Régimen jurídico del turismo rural*, Fitur/Jorge Vila Pradera, 2001
- PÉREZ GARCÍA, F., “Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional”, en *Papeles de Economía Española*, nº 83, 2000.
- PÉREZ GRANDE, M. A., *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Medio ambiente*, INAP, 1993.
- PÉREZ MARÍN, A., *Estudios de derecho urbanístico*, Comares, 2006.
- PÉREZ MARTOS, J., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente”, en *El medio ambiente urbano*, VERA JURADO, D. J. (Coord.) et al, CEMCI, 2003.
- *Comunidades Autónomas: Solidaridad, Estatutos, organización, convenios*, PÉREZ MORENO, A, ESCRIBANO COLLADO, P., RIVERO YSERN, J. L., LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., MORILO-VELARDE PÉREZ, J. I. y LÓPEZ MENUDO, F., Instituto García Oviedo, 1980.
 - “El derecho ambiental y la ordenación del territorio: desarrollo sostenible y medio ambiente”, en *Estudios de Derecho judicial*, nº 56, 2004.
 - “La cuestión medioambiental, factor prioritario en la regulación de las obras y servicios públicos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 159, enero-febrero, 1998.
 - “La Ley de Costas y el planeamiento urbanístico”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 117, marzo-abril, 1990.
 - “Los espacios naturales protegidos”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 10, abril-junio, 1992.

- “Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 8, enero-marzo, 1976.
- PETROZZIELO, M., “I rapporti dei pubblico impiego”, en *Primo trattato completo de Diritto Amministrativo*, Vol. II, V. Orlando et al, Milán, 1935.
- PICAZO CÓRDOBA, H., “La protección de los espacios naturales mediante la legislación urbanística”, en la *Revista de Derecho Ambiental*, nº 2, 1989.
- PICÓ LORENZO, C. (Dir.) et al, *La nueva ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Consejo General del Poder Judicial, 1999.
- POON, A., *Tourism, technology and competitive strategies*, CAB international, 1993.
- PORTO REY, E., “Las normas de protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre establecidas en la Ley de costas e incidencia sobre ellas de las Sentencias del Tribunal Constitucional”, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 125, 1991.
- POVEDA DÍAZ, Mª T., “La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y la planificación territorial y urbanística”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 115, octubre-noviembre-diciembre, 1989.
- POZO VILCHES, J., “La nueva regulación de los convenios de colaboración interadministrativos”, en la *Revista española de derecho militar*, nº 87, 2006.
- PRADOS PÉREZ, E., “Medio ambiente y turismo, dos realidades sinérgicas en el nuevo milenio”, en *Derecho y medio ambiente: Revista jurídica para el desarrollo sostenible*, Vol. III, nº 9, 2002.
- PRATS PALAZUELO, F., “La sostenibilidad de un municipio turístico en el litoral mediterráneo”, en *A distancia*, nº 1, 2003.
- PULIDO FERNÁNDEZ, J. I., “Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces”, en *Cuadernos de turismo*, nº 19, 2007.
- “Los retos del turismo rural en España. Orientaciones para la formulación de una política turística rural”, en *Turismo sostenible: un enfoque multidisciplinar e internacional*, LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T. J. y LARA DE VICENTE, F. (Coords.) et al., Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2005.
- QUINTERO SANTOS, J. L., “Los impactos económicos, socioculturales y medioambientales del turismo y sus vínculos con el turismo sostenible”, en *Anales del Museo de América*, nº 12, 2004.
- RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., “Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 259, 1993.
- RAMALLO MASSANET, J., “Las relaciones interadministrativas en la aplicación de tributos”, en *Documentación Administrativa*, nº 240, octubre-diciembre, 1994.
- RAMÍREZ PALOMAR, J. y GAJA DÍAZ, F., “Puçol: Historia del proceso de urbanización de una playa”, en *Estudios Territoriales*, nº 38, 1992.
- RAYA MELLADO, P., “El turismo residencial en el litoral andaluz”, en *Estudios turísticos*, nº 155-156, 2003.
- RAYA MELLADO, P., “Estructura presupuestaria de los municipios turísticos en Andalucía”, en *IV, V y VI Jornadas de Derecho turístico en Andalucía*, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord.) et al, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 2005.
- “Situación financiera de los municipios turísticos”, en *IV, V y VI Jornadas de Derecho turístico en Andalucía*, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord.) et al, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 2005.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA M. Mª., “Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia”, en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Blanquer Criado, D. (Dir.), Tirant Lo Blanch, 2002.

- “La organización local del turismo”, en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO (Dir.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2000.
- REAL HEREDIA, M^a E., “Urbanismo paralelo: la figura del convenio urbanístico”, en *Estudios Territoriales*, nº 32, 1990.
- REBOLLO PUIG, M., “Los consorcios entre Entes locales como forma de cooperación”, en *Anuario del Gobierno local*, nº 1, 1997.
- REPISO GRANADO, F., “Desarrollo turístico y ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, en la *Revista de investigación económica y social de Castilla y León*, nº 4, 2001.
- REQUEJO PAGÉS, J. L., “El valor de la Carta de Autonomía Local en el Ordenamiento Español”, en *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.) et al. , Serie claves del gobierno local nº 1, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.
- REQUERO IBÁÑEZ, J. L., “El régimen jurídico de las subvenciones locales”, en *Cuadernos de derecho local*, 2002.
- RICHARDSON, H., *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Editorial, 1976.
- RIPOLL MARTÍNEZ DE BEDOYA, M^a D., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, VVAA, 3^a Ed., Thomson/Aranzadi, 2004.
- RIVAS, V. y CENDRERO, A., “Transformación de espacios naturales litorales en espacios Humanizados”, en *Ciudad y Territorio*, nº 98, 1993.
- RIVERO YSERN, J. L., “El contrato administrativo ante las jurisdicciones contencioso-administrativa y civil”, en la *Revista de Derecho Administrativo (RAP)*, nº 67, 1972.
- “Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma (REALA)*, nº 228, octubre-diciembre, 1985.
- “La cooperación interadministrativa local”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 2, 1, 2003.
- “Notas sobre el Municipio Turístico en la Ley 12/99 de 15 de diciembre, Ley del Turismo de Andalucía”, en *Derecho y Turismo. III Jornadas de Derecho Turístico*, AURIOLES MARTÍN, A. (Coord.) et al., Consejería de Deporte y Turismo de la Junta de Andalucía, 2000.
- “Tipología de convenios interregionales”, en *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, PÉREZ MORENO, A., ESCRIBANO COLLADO, P., RIVERO YSERN, J. L., LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., MORILO-VELARDE PÉREZ, J. I. y LÓPEZ MENUDO, F., Instituto García Oviedo, 1980;
- ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M^a L, *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos*, Junta de Andalucía. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005.
- ROCA ROCA, E. y PÉREZ MARTOS, J., “Administración municipal y turismo”, en *el XI Congreso italiano-español de profesores de Derecho administrativo: construcción y gestión de grandes infraestructuras públicas: turismo y Administración local: los problemas del Derecho administrativo en el fin del siglo XX*, Cedecs, 1998, págs. 499 y ss.
- ROCA ROCA, E., “Administración Pública y turismo”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, enero-agosto, 2001, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP).
- “El turismo y el Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, nº extraordinario, Vol. II, 2003.

- *El patrimonio artístico y cultural*, IEAL, 1976.
 - “La conservación del patrimonio histórico artístico en el Derecho español”, en *Arbor: ciencia, pensamiento y cultura*, nº 645, 1999, págs. 157 a 178.
 - “Campos de golf y ordenación del territorio: régimen jurídico”, en la *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 165, 1998, págs. 119 y ss.
 - “El turismo y el Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 2, II, 2003, págs. 115 a 130.
 - “El patrimonio cultural y su entorno”, en *Arbor: ciencia, pensamiento y cultura*, nº 627, 1998.
- ROCA ROCA, E., BENSUSAN MARTÍN, M^a P., PÉREZ GÁLVEZ, J. F., y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M^a L., *La Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: concordada, comentada y con jurisprudencia*, Tecnos, 2005.
- ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., *La regulación jurídica del turismo en España*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería/Instituto de Estudios Almerienses, 1998.
- RODÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 193, abril-mayo, 2002.
- RODRÍGUEZ DE LEÓN GARCÍA, R., “Una aproximación a la Ley del Turismo de Andalucía”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, nº extraordinario, volumen II, 2003.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, A., *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, 1997.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a del P., “La ordenación territorial del turismo en Canarias: una apuesta por la sostenibilidad”, en *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica*, MORA ALISEDA, J. y DOS REIS CONDESSO, F. (Coords.) et al, Vol. II, Editora Regional de Extremadura, 2005.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., “Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: bases y estrategias”, en la *Revista de estudios regionales*, nº 53, 1999.
- RODRÍGUEZ OLIVER, J. M^a, “Ley de costas y propiedades particulares”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 6, 1975.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “Medio ambiente y administración local”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 188, septiembre-octubre, 2001.
- *Estudios sobre la Constitución*, La Ley, 2002.
 - “La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: los Planes Insulares Canarios de Ordenación”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 109, julio-agosto-septiembre, 1988.
- “Modelo territorial y principio de cooperación”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 300-301, 2006.
- RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, L., “El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico”, en *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y turismo: III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, VVAA, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT), 2002.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Ordenación urbanística y medio ambiente. En especial espacios naturales protegidos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 164, septiembre-octubre, 1998.
- “Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 193, abril-mayo, 2002.

- RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J., “Artículo 45. Convenios entre Comunidades Autónomas”, en *Comentarios a las Leyes Políticas. La Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.) et al, Vol. XI, Edersa, 1996.
- *Estudios sobre la Carta Europea de Administración Local*, VVAA, Ayuntamiento de Barcelona, 1994.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a, “Los convenios para la prestación de ayuda financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Documentación administrativa*, nº 249, 1994.
- ROGER FERNÁNDEZ, G., “El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico”, en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, DAVID BLANQUER CRIADO (Dir.) et al. , Tirant Lo Blanch/Fundación Cañada Blanch, 2002.
- ROJEK, C., “Un mundo maravilloso”, en la *Revista de Occidente*, nº 193, 1997.
- ROMERO HERNÁNDEZ, A., “Los convenios urbanísticos atípicos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico (RDU)*, nº 95, octubre-noviembre-diciembre, 1985.
- ROMERO HERNÁNDEZ, F., en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.) et al. , 2^a Ed., Thomson/Civitas, 2005.
- ROSSEL RECASENS, J. M^a. , “Turismo de litoral”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- ROVIRA I MOLA, A., “Subvenciones y participaciones” en *Manual del Derecho Tributario Local*, VVAA, Diputación de Barcelona/Marcial Pons, 1993.
- RUBIO LÓPEZ, D., *Gestión integral de playas*, Síntesis/Agència Valenciana del turisme, 2003.
- RUIZ GARCÍA, E. y GUIA JULVE, J., “Financiación del Municipio Turístico y competitividad: estudio de los municipios turísticos de Cataluña”, en *XIII Simposio internacional de turismo y ocio*, ESADE-Fira de Barcelona, 2004; también en *Papers de turisme*, nº 35, 2004.
- RUIZ GARCÍA, J. R., “Algunas consideraciones sobre autonomía tributaria local”, en la *Revista Española de Derecho Financiero (REDF)*, nº 46, 1985.
- RUIZ ROBLEDO, A., “Sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre Comunidades Autónomas”, en *El Estado de las Autonomías*, MONREAL FERRER, A. L. (Coord.) et al, Tecnos, 1991.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. J. y RUIZ RUIZ, J. J., “La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: la problemática constitucional del título primero de la Ley 30/1992”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 266, 1995.
- RULLÁN, O., “Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1955-2000)”, en *Estudios Geográficos*, nº 236, 1999.
- SAINZ MORENO, F., “Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 8, 1976.
- “Reglamentos ejecutivos y reglamentos independientes”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 20, 1979.
- SALAS, J., “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial”, en *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II, MARTÍN RETORTILLO, S. (Dir.) et al, Editorial, 1973.
- SALGADO CASTRO, A., “La distribución de competencias en materia de turismo”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 9, 1996.
- SALVADOR SANCHO, A., “Competencias estatales, autonómicas y locales en las políticas de medio ambiente”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 274-275, 1997.

- SAMPER, F. J., “La zona no saturada en la Directiva Marco europea del agua ¿la gran ignorada?”, en *Estudios de la zona no saturada del suelo*, Vol. IV, ÁLVAREZ-BENEDÍ, J. y MARINERO, P. (Editores), 2003.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., “La jerarquía normativa en la Constitución”, en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, Vol. I, VVAA, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- SÁNCHEZ BLANCO, A., “Ordenación del territorio y urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Derecho urbanístico de Andalucía*, OTONÍN BARRERA, F., SÁNCHEZ GOYANES, E. y VÁZQUEZ OTEO, A. J. (Coords.) et al, La Ley, 2006.
- *La afectación de bienes al dominio público*, Instituto García Oviedo (Sevilla), 1978.
- SÁNCHEZ GOYANES, E., “La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 293, 1997.
- “Los convenios urbanísticos”, en *Derecho urbanístico de Castilla y León*, MELGOSA ARCOS, F. J., MARINERO PERAL, A. Mª y SÁNCHEZ GOYANES, E. (Coords.) et al, La Ley-Actualidad, 2005.
 - *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, Reglamentos, Planes Urbanísticos, Normas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2000.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, en *Documentación Administrativa*, nº 230-231, abril-septiembre, 1992.
- “La terminación convencional de los procedimientos administrativos”, en *Convención y arbitraje en el derecho administrativo*, ELORRIAGA PISARIK, J. (Coord.) et al, Ministerio de Hacienda/Instituto de Estudios Fiscales, 1996.
 - “Participación, neocorporativismo y Administración económica”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.) et al, Vol. V, Civitas, 1991.
 - *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, CEC, 1990.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI (Artículos 143 a 158), ALZAGA VILLAAMIL, O (Dir) et al, Edersa, 1999.
- SÁNCHEZ PÉREZ, A., LÓPEZ OLIVARES, D. y PULIDO FERNÁNDEZ, D. I. (Coords.) et al, *La actividad turística española en 2005*, Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT), 2006.
- SÁNCHEZ ROMERO, F., “Los conciertos urbanísticos atípicos”, en la *Revista de Derecho Urbanístico (RDU)*, nº 95, 1985.
- SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., “La consagración, por la STC 90/2000, de 30 de marzo, de la flexibilidad en el desarrollo autonómico de la normativa estatal básica de Evaluación de Impacto Ambiental”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 139, 2000.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A., *La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi, 1997; y “Corresponsabilidad fiscal y Hacienda municipal”, en la *Revista de Hacienda Local*, nº 77, 1996.
- SANCHO, A. (Red. y Dir.) et al., *Introducción al turismo*, OMT/WTO, 1998.
- SANTA COLOMA MOZO, O., “La integración del medio ambiente y la ordenación del territorio: un reto al desarrollo sostenible”, en *Retema: Revista técnica de medio ambiente*, nº 104, 2005.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Vol. I, Ceura, 1988.
- *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. I, Centro de Estudios Ramón Areces, 2ª Ed., 1998.

- SANTOLAYA MACHETTI, P., “Relaciones entre las Administraciones públicas”, en *Administraciones públicas y ciudadanos (Estudios sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, PENDÁS GARCÍA, B. (Dir.) et al, CISS Praxis, 1993.
- *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1984.
- SANTOS PAVÓN, E., *La actividad turística en la costa occidental de Huelva: estructuración sectorial y sostenibilidad territorial*, Patronato Provincial de Huelva, 1999.
- SANZ DOMÍNGUEZ, C., “La Administración instrumental en el campo del turismo”, en *La administración instrumental. VIII Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, VVAA, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.
- “La autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros en el Ordenamiento español”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, nº 62, abril-mayo-junio, 2006.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J., “El régimen especial del municipio turístico”, en la *Revista de Ciencias Jurídicas*, 1995.
- SATTA, F., *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello statu democratico*, Papua, 1969.
- SCHULZE-FIELITZ, H., “¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa?”, en *Documentación Administrativa*, nº 235-236, 1993.
- SENABRE LÓPEZ, D. y ESPINOZA GUERRA, L. E., “Las transferencias de aprovechamiento urbanístico en la ciudad de Salamanca (1984-2001)”, en *La ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas*, VVAA, Universidad de león, 2003.
- SERRANO MARTÍNEZ, J. M^a, “El turismo residencial en la Región de Murcia frente a los nuevos retos”, en *Cuadernos de turismo*, nº 19, 2007.
- SIMÓN ACOSTA, E., “El principio de suficiencia de la Hacienda Local”, en *Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales*, VVAA, Instituto de Estudios Financieros, 1982.
- SOCIÁS CAMACHO, J. M^a, *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Instituto Pascual Madoz/Universidad Carlos III/Boletín Oficial del Estado, 2001.
- “La influencia del turismo en la ordenación del litoral (referencia especial al caso de las Islas Baleares), en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 3, 1999.
- SOLA TEYSSIERE, J., “La ordenación del territorio y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 53, 2004.
- SORET LAFRAYA, P., “Turismo rural y de naturaleza”, en *50 años de turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al. , Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces/Escuela Oficial de Turismo, 1999.
- SOSA WAGNER, F. (Dir.) et al, *Expropiación forzosa y expropiaciones urbanísticas*, Aranzadi, 2003.
- “El organismo autónomo y la fundación como formas de gestión de los servicios públicos locales”, en GONZÁLEZ MARTÍN, J. (Dir.) et al, *IV Jornadas Canarias sobre Administración Local*, Gobierno de Canarias, 2000.
 - “Espacios naturales protegidos y Comunidades autónomas”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 38, julio-septiembre, 1983.
 - *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, 1997.
 - *Manual de Derecho Local*, 6ª Ed., Aranzadi, 2001.

- STARCK, C. (Dir.) et al, *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1987 in Innsbruck, Baden-Baden*, 1988.
- SUÁREZ PANDIELLO, J., “La corresponsabilidad fiscal en las Entidades locales”, en *Papeles de Economía Española*, nº 83, 2000.
- SUAY RINCÓN, J. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a del P., “Las competencias turísticas de los Municipios. En particular, la categoría de los Municipios Turísticos”, en *I Congreso Universitario de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Coord.) et al. , Tirant Lo Blanch, 1999.
- SUAY RINCÓN, J., “El “modelo canario” de urbanismo y ordenación del territorio: algunas consideraciones introductorias”, en *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 1, 2003.
- SUREDA, J. et al., “La gestión turística de los municipios españoles”, en *La competitividad turística del Municipio*, Centre de Direcció Turística ESADE-CEDIT, nº 3, 1998.
- TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el estado autonómico*, Comares, 1998.
- TEJERIZO LÓPEZ, J. M., “Comentario al artículo 142 CE. Las Haciendas locales”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.) et al., Tomo X, Cortes Generales/Edersa, 1998.
- TERRÓN MOTERO, J y CÁMARA VILLAR, G, “Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España”, en *Comunidades Autónomas e instrumentos de coordinación interterritorial*, CANO BUESO, J. (Dir.) et al, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1990.
- TORNO MÁZ, J., “Órganos mixtos de colaboración y reducción de la conflictividad”, en la *Revista de estudios autonómicos*, nº 1, 2002.
- TORRES ALFOSEA, F. J., *Ordenación del litoral en la Costa Blanca*, Universidad de Alicante, 1997.
- TORRES COBAS, F., “La autonomía local en España en los albores del siglo XXI”, en *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.) et al. , Serie claves del gobierno local nº 1, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.
- TRAPERO, J. J., “El paseo marítimo, elemento urbano y de defensa del litoral”, en *Ciudad y Territorio*, nº 115, 1988.
- TROITIÑO VINUESA, M. A., “Turismo y sostenibilidad en ciudades históricas”, en *Medio ambiente: calidad ambiental*, VVAA, Universidad de Salamanca, 2002.
- TUDELA ARANDA, J. (Coord.) et al, *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, 1997.
- “La organización administrativa del turismo” en *Lecciones de Derecho del turismo*, GARCÍA MACHO, R., RECALDE CASTELLS, A. (Dirs.) y PETIT LAVALL, M^a V. (Coord.), Tirant Lo Blanch, 2000.
 - “La ley y el reglamento en el Derecho del turismo”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, INAP, 2001.
- URIOS MOLINER, S., “La Organización Mundial del Turismo”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de los servicios y competitividad empresarial: I Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, D. (Coord.) et al. , Tirant Lo Blanch, 1999.
- URRY, J., *Consuming places*, Routledge, 1995.
- URRY, J., *The tourist gaze*, Sage publications, 1990.
- VACAS GUERRERO, T. “Los espacios naturales protegidos como recurso turístico: metodología para el estudio del Parque Natural de Sierra Nevada”, en *Estudios turísticos*, nº 147, 2001.

- VALDÉS PELÁEZ, L., “El turismo rural en España”, en PEDREÑO MUÑOZ, A. (Dir.) y MONFORT MIR, V. M. (Coord.) et al, *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, 1996.
- VALDÉS, L., “Turismo sostenible y turismo rural”, en FERNÁNDEZ VERA, J. (Coord.), LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. y ANTÓN, S.; *Análisis territorial del turismo*, Ariel Geografía, 1997.
- “Turismo sostenible y turismo rural”, en URIEL JIMÉNEZ, E. y HERNÁNDEZ MARTÍN, R. (Coords.) et al., *Análisis y tendencias del turismo*, Pirámide, 2004.
- VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema de financiación de los Entes Locales: visión crítica y propuestas para su reforma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006.
- VALERO, A., “El turismo de playa en España entre 1850 y 1950 (creación, madurez y crisis)”, en *Desarrollo regional y crisis del turismo en Andalucía: Actas del simposio hispano-francés*, FOURNEAU, F. y GRACÍA LORCA, A. M. (Coords.) et al, Instituto de Estudios Almerienses, 1994.
- VASSEUR, M., “Un nouvel essor du concept contractuel: Les aspect juridiques de l'économie concertée et contractuelle”, *Revue Trim. Droit Civil*, 1964.
- VELASCO CABALLERO, F., *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos, 1996.
- VELASCO GONZÁLEZ, M^a, *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2004)*, Tirant Lo Blanch/Fundación Cañada Blanch/Ayuntamiento de Burriana, 2004.
- VELLAS, F., *Economía y Política del Turismo Internacional*, Síntesis/Fundación Gaspar España CETT, 2004.
- VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A., “La ordenación de playas y otros espacios costeros”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), nº 27, 1980.
- “Ordenación urbanística de playas. Instrumentos y criterios”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 8, 30 de abril de 1998, pág. 1157.
- VERA JURADO, D. J., “Actividad turística y espacios naturales protegidos”, en *Derecho y Turismo. III Jornadas de Derecho Turístico*, Junta de Andalucía, Consejería de Turismo y Deporte, AURIOLES MARTÍN, A. (Coord.) et al, 2000.
- VERA REBOLLO, F. “Turismo y medio ambiente”, en *50 años de turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al. , Editorial del Centro de Estudios Ramón Areces/Escuela Oficial de Turismo, 1999.
- “Riesgos naturales de la actividad turística”, en *Áreas: Revista de ciencias sociales*, nº 23, 2003.
 - “Los productos del litoral”, en *La actividad turística en 1998*, BOTE GÓMEZ, V. (Coord.) et al, 1999.
 - *Análisis territorial del turismo*, VERA REBOLLO, F. (Coord.) et al, Ariel, 1997.
- VERA REBOLLO, J. F. (Coord.), LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, M. J. y ANTÓN, S., *Análisis territorial del turismo*, Ariel Geografía, 1997.
- VERA REBOLLO, J. F. y MONFORT MIR, V. M., “Agotamiento de modelos turísticos clásicos. Una estrategia territorial para la cualificación: la experiencia para la Comunidad Valenciana”, en *Estudios turísticos*, nº 123, 1994.
- “Turismo y territorio en el litoral mediterráneo español”, en *Estudios Territoriales*, nº 32, 1990.
 - *Turismo y urbanización en el litoral alicantino*, Instituto Juan Gil Albert, 1986.
- VERDAGUER, F., *Expropiaciones urbanísticas*, Bosch, 2003.
- VICENTE DÍAZ, V., *El procedimiento concurrencial como nuevo modelo de desarrollo de la actividad de gestión urbanística: los programas de actuación urbanizadora en la legislación urbanística de Castilla-La Mancha*, Thomsom/Aranzadi, 2003.

- VIGIL DE QUIÑONES OTERO, D. et al, “La evaluación de impacto ambiental en los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico”, en la *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 211, julio-agosto, 2004.
- VILLALBA PÉREZ, F., “Aspectos constitucionales, legales y organizativos del turismo en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública* (RAAP), nº extraordinario, Vol. II, 2003.
- VILLAR EZCURRA, J. L., *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. I, Universidad Complutense de Madrid, 1982.
- VILLAR PALASÍ, J. L., *Derecho Administrativo*, Vol. I, Ministerio de Educación y Ciencia/Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978.
- VILLAR ROJAS, F. J., “La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias”, en *Actualidad administrativa*, nº 24, 2003.
- VVAA, “Planeamiento urbanístico. Órgano competente para la aprobación definitiva y ratificación de los convenios urbanísticos de planeamiento”, en *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 6, 2007.
- VVAA, *Libro Blanco del Turismo Español*, Secretaría General de Turismo, Ministerio de Comercio y Turismo, 1990.
- VVAA, *Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME. Dirección General de Turismo, 1998.
- VVAA, *Seminario sobre territorio litoral y su ordenación*, CASAS RIPOLL, D. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, J. (Coords.) et al, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 1994.
- ZARAGOZA ORTS, P., “Actuaciones administrativas. 1972-1982”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- “Capítulo 5. Medidas administrativas. 1972-1982”, en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, BAYÓN MARINÉ, F. (Dir.) et al, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.
- ZAYAS, C., “Turismo sostenible”, en *Sustentabilidad: desarrollo económico, medio ambiente y biodiversidad*, RIVAS, D. M. (Coord.) et al, Parteluz, 1997.
- ZORRILLA TORRAS, R., “La gestión urbanística desde la perspectiva de la legislación autonómica (III): la gestión desde el planeamiento y los convenios urbanísticos”, en *Urbanismo y Comunidades Autónomas*, VVAA, Escuela de Administración Pública de Cataluña, 2003.
- ZURITA MARTÍN, I., *El contrato de aportación de solar*, Consejo General del Poder Judicial, 1991.

