

CAPÍTULO II

ENTIDADES LOCALES Y TURISMO. ESPECIAL REFERENCIA AL MUNICIPIO TURISTICO

JOSÉ LUIS RIVERO YSERN
Catedrático de Derecho administrativo

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía (en lo sucesivo LTA) considera 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.

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.

La cuestión de fondo es la imperiosa necesidad de hacer efectivo el principio de igualdad de trato que obliga al trato desigual a los desiguales. La cuestión de fondo es hacer prevalecer la variedad y la especialidad municipal frente al uniformismo cuando esa diferencia básica es el germen de desigualdades.

Existen municipios en los que por motivos diversos el régimen de organización el régimen financiero y el régimen de atribución competencial y de gestión de los servicios públicos provocan una clara desigualdad de trato a los ciudadanos por razones, en este caso, derivadas de la naturaleza turística del municipio.

Nada tiene que ver la situación del ciudadano de un pueblo de la costa o de la montaña en agosto ó noviembre. Nada tienen que ver las preocupaciones de los regidores locales en una época u otra. No pueden tratarse con el mismo criterio a un pueblo con recursos turísticos naturales que a otro carente de ellos. En última instancia ni los servicios a prestar tienen que ser los mismos en uno u otro o en una estación u otra.

El tema es especialmente interesante para el estudioso del Derecho local pues el Municipio Turístico es una encrucijada de cuestiones objeto de habitual debate: uniformidad - variedad local; legislación sectorial - legislación general; Títulos competenciales de intervención; lindes entre la Ordenación del Territorio y la Ordenación urbanística; Planeamiento general - Planeamiento sectorial etc¹.

2. ANTECEDENTES

La LTA regula una figura jurídica con algún precedente remoto. Son antecedentes de esta figura jurídica diversas disposiciones de la anterior etapa predemocrática que buscaban incentivar determinadas zonas de interés para el sector turístico. En esta línea la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico y su Reglamento se abordó, con discutible acierto pero indiscutible decisión, la necesidad de potenciar las zonas turísticas.

Como señala Isabel Jaimez Gago², lo que pretendió conseguir la Ley de Centros y Zonas era encauzar la extraordinaria afluencia de visitantes llegados a nuestro país a principios de la década de los sesenta y que necesitaban de toda clase de infraestructuras, equipamientos y alojamiento, así como paliar la tendencia natural de la iniciativa privada de invertir particularmente en aquellos lugares del territorio donde la inversión pueda obtener resultados máximos, con la consecuente aparición de aglomeración o congestión en áreas relativamente reducidas del litoral español.

La efectividad de esta ley se limitó a la declaración de un centenar de Centros (algunos modélicos desde el punto de vista urbanístico, pero

¹ Se han publicado importantes trabajos al respecto y el tema ha sido objeto de reiteradas jornadas de estudio y debate. A título de ejemplo me parecen los más interesantes, Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, "El Régimen Jurídico del Municipio Turístico en Andalucía: el derecho a la carta", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 52, 2003, pp. 51-85; Javier SOLA TEYS-SIERE, *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, IAAP, 2005, Sevilla; María Isabel JAIMEZ GAGO, *Políticas Públicas y Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2004.

² Ob. Cit. Pags. 170 y ss.

otros en los que no se efectuó obra alguna), sin que se llegase a declarar ninguna Zona.

La Ley del Suelo tenía por objeto “La ordenación urbanística en todo el territorio nacional”; la LCZ, “La ordenación turística del territorio nacional, por medio de la planificación y desarrollo de Centros y Zonas de Interés Turístico”. El solapamiento sin mecanismos de coordinación normativa era evidente. Los profesores Martín-Retortillo, Martín Mateo v Villar Palasí se cuestionaron: “Hasta qué punto hubiera sido conveniente utilizar el sistema establecido por la Ley, del Suelo, sobre todo en lo previsto con gran agilidad por los Planes especiales en lugar de regular *ex novo* un nuevo sistema”³.

La Ley fracasó por su insuficiencia para armonizar las distintas políticas sectoriales con la urbanística. Por su incapacidad para regular un fenómeno complejo que debe ser tratado desde la óptica de la Ordenación del Territorio para, con base en esa planificación territorial insertar, las especialidades sectoriales turísticas en el marco organizativo y competencial de los entes locales. Al menos a nuestro juicio y adelantando conclusiones.

3. MARCO ESTATUTARIO

El Municipio Turístico debe examinarse partiendo de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y régimen local. En este sentido el artículo 56 establece que:

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.

6. Corresponde a la Comunidad Autónoma la

competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo.

El artículo 60 indica que: 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18ª de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye:

a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.

³ Citado por Isabel JAIMEZ GAGO, Ob. Cit.

c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.

e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.

2. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en todo lo no establecido en el apartado 1.

3. En el marco de la regulación general del Estado, le corresponden a la Comunidad

Autónoma de Andalucía las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía de éstos, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18ª. de la Constitución.

El artículo 71 que regula las competencias autonómicas *sobre Turismo* establece que:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los crite-

rios, *la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo*”.

Finalmente el artículo 92 que recoge el catálogo de competencias locales por imperativo estatutario indica que:

1. El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.

2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes:

a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

c) Gestión de los servicios sociales comunitarios.

d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.

e) Conservación de vías públicas urbanas y rurales.

f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas.

g) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz.

h) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública.

i) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública.

j) Defensa de usuarios y consumidores.

k) Promoción del turismo.

l) Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales.

ENTIDADES LOCALES Y TURISMO. ESPECIAL REFERENCIA AL MUNICIPIO TURÍSTICO.

m) Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público.

n) Cementerio y servicios funerarios.

ñ) Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes.

El EAA incide en el tema que nos ocupa, el Municipio Turístico con la redacción dada a los artículos que acabamos de transcribir.

En este sentido debe destacarse, en primer término la previsión del apartado 3 del artículo 91 que recuerda que los municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal.

En segundo lugar destacar la exigencia estatutaria de que en todos los Municipios de Andalucía, los servicios enumerados en el apartado 2.d del artículo 92, su prestación y la ordenanza reguladora correspondiente deben considerarse, desde la entrada en vigor del Nuevo estatuto, obligaciones de todos los Ayuntamientos de Andalucía. Estas obligaciones, reconocidas al más alto nivel autonómico, son exigibles por los vecinos de los distintos Ayuntamientos de Andalucía que pueden reclamar su efectiva prestación ante los Tribunales de justicia exigiendo la inclusión de las correspondientes partidas presupuestarias para ello a cada Corporación

Y en tercer lugar este catálogo estatutario de materias no se nos presenta solo como un catálogo de materias sino que dentro de esas materias aparecen ya los primeros esbozos de concreción de las funciones que dentro de cada ámbito material van a asumir los Ayuntamientos. Ya no hablamos de urbanismo, vivienda, vías públicas o servicios sociales sino de *Ordenación, gestión, ejecución y disciplina* urbanística; *gestión* de los servicios sociales comunitarios *conservación* de vías públicas urbanas y rurales. *Planificación, programación y gestión* de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial. En este sentido es genuina compe-

tencia municipal la promoción del turismo.

En resumen, la regulación del Municipio Turístico debe partir de la base de que:

La competencia para la regulación de los aspectos relativos a la ordenación territorial que afecten al turismo, es autonómica.

La potestad de adaptar la organización municipal a sus singularidades turísticas es estrictamente municipal y

La promoción del turismo es una competencia compartida en cuanto se atribuye a la Comunidad Autónoma la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo.

4. CONCEPTO Y REGIMEN JURÍDICO DEL MUNICIPIO TURÍSTICO

Como ya hemos indicado y según la LTA 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.

En la concepción del Municipio Turístico prevalece el criterio de la población flotante asistida, esto es la diferencia entre la población de derecho y la población circunstancial o de hecho atribuible a las circunstancias turísticas. La ley define esta población turística asistida: “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”.

Prevalece esta idea de variabilidad poblacional y su consiguiente repercusión en la prestación de servicios municipales, sobre cualquier otra consideración, lo que es discutible desde el punto de vista, al menos conceptual. Hay Comunidades

que complican menos la definición. El Proyecto de Ley de Canarias sobre el Estatuto del Municipio Turístico, por ejemplo, define el Municipio Turístico como “aquel que dispone de un número de plazas alojativas turísticas, sea cual fuera la modalidad, clase y categoría de los establecimientos alojativos turísticos, igual o superior al 40% de la población del Municipio.

Efectivamente nadie duda hoy día que hay maravillosos municipios de escasa afluencia – la verdad es que van quedando pocos – que bien merecen la consideración de turísticos sin embargo en la definición legal no encajan.

La ley utiliza estas especiales características turísticas derivadas del entorno natural en el que se ubican los pueblos, su patrimonio histórico cultural artístico etc. como circunstancias adicionales para ser valoradas en el procedimiento de otorgamiento de la calificación como municipio turístico. El artículo 3 del Decreto 70/2006 de 21 de marzo, que modifica el decreto de Municipio Turístico 152 de 28 de mayo de 2002 (en lo sucesivo DMT) Decreto de Municipio Turístico al establecer los «Elementos de valoración para la declaración de Municipio Turístico», indica que «Para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta los siguientes elementos:

e) La relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal, con especial atención a los bienes declarados de interés cultural.

h) La ubicación del término municipal, total o parcialmente, en alguno de los espacios naturales protegidos de Andalucía.

Personalmente considero acertada esta solución. Realmente lo que se persigue, al menos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en muchas otras con esta Declaración de Municipio Turístico es atender a la población – turística o no – de municipios con graves problemas para asumir los servicios básicos y los estrictamente turísticos, dificultades derivadas del intermitente aumento poblacional en periodos específicos.

Nadie duda del carácter turístico de amplias

zonas geográficas que se sitúan y coinciden, - o no, por exceso o defecto - con el término municipal. Estas áreas deben ser objeto de tratamiento en los Planes de Ordenación del Territorio en sus distintas variables. Recordemos por cierto el artículo 23 de la LOTA: *1. Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional serán vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el Planeamiento Urbanístico General.*

4. Las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que sean de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los planes citados en el apartado 1 de este artículo anteriormente aprobados. Y el artículo 3 de la LOTA: *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 ella establecidos, sin perjuicio del respeto a las competencias atribuidas a cada una de ellas.*

Como puede observarse el tratamiento de los valores turísticos de estas áreas es competencia del legislador autonómico.

Ello no implica negar la necesaria participación municipal en la elaboración de estos planes dada la indudable trascendencia municipal de las determinaciones de los Planes de Ordenación del territorio. Como hemos dicho en otro lugar, si la autonomía local es sinónimo de participación puede afirmarse de forma rotunda que solo dentro del respeto a la participación municipal en la elaboración de los POT pueden justificarse los dos principios básicos en la articulación entre la política de OT y la política municipal urbanística: la atribución de efectos directos prevalentes a los planes de ordenación del territorio (que debe además limitarse a los aspectos supramunicipales de la ordenación territorial) y la remisión a los instrumentos urbanísticos de la capacidad de con-

ENTIDADES LOCALES Y TURISMO. ESPECIAL REFERENCIA AL MUNICIPIO TURISTICO.

cretar y hacer operativas las previsiones de la ordenación territorial de la CA.

Se echan en falta, por otra parte, previsiones específicas y singulares para el turismo en los planes de Ordenación del Territorio, Planes Urbanísticos, y Planes Sectoriales.

Señala Sola Teyssiere con acierto, por ejemplo⁴:

- la necesidad de disponer usos predominantes turísticos para las áreas o sectores.

- La conveniencia de que los usos complementarios se definan atendiendo a la vinculación funcional de ciertas actividades respecto a los usos turísticos

- La comprensión en el uso compatible residencial con todo tipo de vivienda de uso turístico.

- Declarar claramente los usos incompatibles con el turístico (vgr industrial.) etc.

En cualquier caso hay que reconocer que la gran asignatura pendiente del Derecho local es hacer efectiva la participación municipal en la toma de decisiones de la Comunidad Autónoma que afecten al municipio. Pero esta es una cuestión a la que no ha querido esperar la regulación autonómica del Municipio Turístico. La regulación es específica, camina por cauce distinto y nos lleva al campo, no de la participación municipal como esencia de la garantía institucional de la autonomía local, sino al tema de la concertación.

5. REQUISITOS PREVIOS PARA LA DECLARACION DE MUNICIPIO TURÍSTICO

El artículo 2 del Decreto 70/2006 de 21 de marzo, establece que:

«1. Podrán solicitar la declaración de Municipio Turístico aquéllos cuya población de derecho exceda de cinco mil habitantes y no supere los cien mil, y cumplan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que, de acuerdo con los datos oficiales elaborados por la Consejería competente en materia de Turismo, el número de pernотaciones diarias en media anual (pernотaciones/365) en 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, 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 (pernотaciones 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 a los recursos turísticos del municipio.

2. 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».

La reforma modifica y simplifica el sistema del decreto del 2002 que establecía tres requisitos previos posibles para la Declaración de Municipio Turístico. Mantiene el precepto dos de los requisitos del anterior Decreto y suprime el segundo requisito que establecía la exigencia como posible concausa habilitante de la Declaración la existencia de un volumen superior de viviendas de segunda residencia que de primera, siempre que el número de estas últimas no fuera inferior a quinientas. Como indica la Exposición de Motivos del DMT, “La experiencia en la aplicación del citado Decreto pone de manifiesto que no en todos los casos puede concebirse el fenómeno turístico como causa del

⁴ El tema ha sido tratado con acierto por J. SOLA TEYSSIERE, en “La necesidad de un tratamiento urbanístico diferenciado del suelo de uso turístico”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 15.

exceso de la segunda residencia, sino que existen otros hechos, al margen del turismo, que motivan este crecimiento, no debiendo 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 la Administración Autonómica.

El precepto plantea problemas importantes para su aplicación práctica especialmente en relación con la prueba de la presencia efectiva de esos requisitos previos. El número de visitantes en relación con los vecinos es difícil de calcular y los medios de prueba no son decisivos. El Decreto aporta el de conteo de las visitas diarias a los recursos turísticos del municipio. ¿Qué sucede si ese recurso exige por su naturaleza un número limitado y máximo de visitantes ó como computar la presencia de bañistas en una maravillosa rivera de un río en un pueblo de montaña o en una playa?.

Los técnicos hablan de otros medios de prueba. Algunos dicen que la mejor manera de computar los habitantes es pesar la basura que dejan. Está bien pensado si no fuera por la escasa educación de la que hacen gala algunas personas que van rociando por donde caminan su propia basura. Anécdotas a parte lo que queremos decir es que estos criterios, la prueba de la existencia de estos requisitos previos puede acreditarse con los criterios que recoge el DMT y con los que no recoge. Libertad de medios de prueba; vale cualquier medio de prueba. Al menos esa es nuestra opinión.

Igual dificultad presenta la determinación de cuando una persona es visitante o no. Con independencia de que determinar cuando una 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”, no es fácil este criterio

deja fuera a múltiples personas si hacemos una foto fija del municipio un día cualquiera: enfermos en los hospitales, familiares por motivos diversos, espectáculos públicos eventuales etc. En fin la población turística asistida es un concepto que se resiste a determinarse de forma reglada. Pero, en fin, es un criterio válido, no excluyente pero básico como punto de partida para la declaración de Municipio Turístico.

6. ELEMENTOS DE VALORACION PARA LA DECLARACIÓN DE MUNICIPIO TURÍSTICO

El artículo 7 de la LTA establece que:

1. 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 DMT por su parte en el artículo 3 establece que:

«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 turística asistida, 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 medioambientales.

h) La ubicación del término municipal, total o parcialmente, en alguno de los espacios naturales protegidos de Andalucía.

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 planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte».

El vigente decreto establece requisitos adicionales a los que establecía la Ley sin que ello suponga una extralimitación dada la naturaleza complementaria de estos requisitos que tan solo pormenorizan y mejoran los criterios reglados de la futura Declaración de Municipio Turístico.

Un breve comentario merecen algunos de estos apartados.

En primer término el esfuerzo municipal inversor en infraestructuras turísticas es, en no pocas ocasiones, imposible sin la previa concesión del sistema de fomento que lleva consigo la

declaración ulterior de Municipio Turístico. Creo que esta exigencia debe ser valorada con criterios relativos y en consideración a la situación económica de cada municipio. Por ello tiene una gran importancia la correcta, clara y completa redacción de la memoria a la que alude el artículo 5.3 del DMT.

En segundo término el criterio de la calidad de los servicios prestados por el municipio constituye un criterio poco sólido para constituir un criterio determinante en la declaración. La doctrina llamó la atención de la indefinición de este apartado, por considerar que no se concretaba si los servicios mínimos a que hace referencia eran los del artículo 26 de la LBRL o si se aludía a otro nivel de prestación de servicios⁵. El Decreto de 2002 aclaró esta cuestión precisando que:

-Se trataba de los llamados servicios municipales mínimos contemplados en el artículo 26 de la LBRL.

- Y aquellos otros que tienen repercusión en el turismo *respecto a los vecinos y a la población turística asistida* (la cursiva es nuestra).

El DMT finalmente habla de “Las actuaciones municipales en relación a los *servicios mínimos* que debe prestar el municipio respecto a los vecinos y a la población turística asistida, 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.

La normativa andaluza ha sido víctima de un intento de clasificar las obligaciones municipales de un municipio turístico en relación con el catálogo legal de servicios mínimos cuando no coinciden esos servicios con las específicas necesidades del municipio turístico. El Decreto se desembaraza de este prejuicio y se refiere a cualquier servicio de relevancia turística. Al hacerlo rompe así con otro error de partida: los servicios municipales mínimos en cuanto obligaciones legales

⁵ FERNANDEZ RAMOS, ob.cit, pag. 63.

mínimas de los municipios - según su población - atañen - al menos teóricamente a los vecinos mientras que los servicios que reclama un municipio turístico deberían- también teóricamente -ir referidos a la población turística asistida. Nada más ajeno a la realidad.

Tanto los vecinos como la población turística son destinatarios de las prestaciones municipales en virtud del principio de igualdad de trato y de libre residencia de los españoles en todo el territorio nacional y del principio de igual acceso a los servicios públicos. Este planteamiento quiebra efectivamente a la hora del ejercicio de acciones jurídicas exigiendo ante la inactividad administrativa la efectiva implantación de los servicios que la LBRL reserva a los vecinos en el artículo 14.f.

No obstante el vigente Estatuto de autonomía de Andalucía ha vuelto a poner en tela de juicio estas soluciones del DMT. Efectivamente el artículo 92 reformula las competencias propias de los municipios. La formulación a nivel estatutario de estas competencias propias parece querer elevar el rango del reconocimiento de las competencias municipales blindándola frente a la ley ordinaria -tanto estatal como autonómica-. Se afirma así que “el Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.

La relación de “competencias propias” del artículo 92 del Estatuto no modifica sustancialmente el listado de competencias municipales de los artículos 25 y 26 de la LBRL. Con todo el precepto encierra aspectos positivos y supone un gran compromiso político.

Es positivo que en este catálogo estatutario de materias no se nos presente solo un catálogo de materias sino que dentro de esas materias aparezcan ya los primeros esbozos de concreción de las funciones que dentro de cada ámbito material van a asumir los Ayuntamientos. Ya no hablamos de urbanismo, vivienda, vías públicas o servicios

sociales sino de *Ordenación, gestión, ejecución y disciplina* urbanística; *gestión* de los servicios sociales comunitarios *conservación* de vías públicas urbanas y rurales. *Planificación, programación y gestión* de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

Y, constituye un gran compromiso político pues hay en este precepto una apuesta importante en relación con los llamados servicios básicos. Los servicios enumerados en el apartado 2 del artículo 92, su prestación y la ordenanza reguladora correspondiente son, desde la entrada en vigor del Nuevo estatuto, obligaciones de todos los Ayuntamientos de Andalucía. Estas obligaciones, reconocidas al más alto nivel autonómico, no parecen limitarse a los vecinos sino a todos los residentes o no en los distintos Ayuntamientos de Andalucía que pueden reclamar su efectiva prestación ante los Tribunales de justicia exigiendo la inclusión de las correspondientes partidas presupuestarias para ello a cada Corporación.

La conclusión ineludible es la relativa utilidad del criterio del artículo 3.b del DMT como criterio de valoración para la declaración del Municipio Turístico. Los vecinos tienen además un derecho a solicitar al Ayuntamiento que ponga en marcha medios de promoción del turismo art. 92.k), y ¿cuál mejor que la declaración de Municipio Turístico?

El resultado final es un poco confuso al menos en relación con los apartados 3.a y b del DMT. El esfuerzo inversor en infraestructuras en mas una consecuencia de la Declaración que un elemento a valorar, al menos en muchos casos (insistimos en lo importante de la memoria en estos casos para dar un trato desigual a los desiguales). Los servicios a prestar se han ampliado estatutariamente como exigencia en toda Andalucía relativizando su valor a los efectos que nos ocupan.

Son por el contrario bastante más consistentes los demás criterios de valoración del artículo

3 del DMT. Dos observaciones sin embargo. Primera: no parece determinante la exigencia de un Plan Turístico Municipal previsto en el apartado c del artículo 3 máxime si, como prevé la legislación ambiental los propios Planes Urbanísticos exigibles en todo municipio deben sujetarse a EIA. Efectivamente la Ley 7/1994 de Protección Ambiental de Andalucía incluyó dentro del elenco de actuaciones sometidas a evaluación de impacto ambiental (anexo primero), a los Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, así como sus revisiones y modificaciones (núm. 20).

El Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, establece, además, que las revisiones y modificaciones deberán someterse a este trámite siempre que introduzcan elementos que afecten sustancialmente al medio ambiente y que no se hubiesen puesto de manifiesto anteriormente en figuras previas del planeamiento (apartado 20 del Anexo).

En cualquier caso estos criterios de valoración no deben ser considerados en su totalidad. La valoración es en gran parte discrecional en función del tipo de destino turístico de que se trate. Así se deduce del artículo 9 del DMT.

7. PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE MUNICIPIO TURISTICO

La Ley 12/1999 y el Decreto 158/2002 establecen que el procedimiento para la declaración de Municipio Turístico se iniciará mediante la solicitud del municipio interesado, el cual deberá cumplir los requisitos previos antes mencionados.

7.1. 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”, lo cual deberá ser acreditado mediante la correspondiente certificación -art. 5.1 Decreto 158/2002-. Señala Fernández Ramos en relación con este requisito de mayoría absoluta que, “si bien parece procedente que la iniciativa sea respaldada por el Pleno de la Corporación, debido al esfuerzo continuado que implica la declaración de Municipio Turístico, no se entiende bien la exigencia de una mayoría cualificada...”, “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”. Por ello parece mejor el criterio seguido la Ley de Galicia 9/1997 -art. 8.3- de exigir el acuerdo plenario, pero sin imponer una mayoría cualificada⁶.

Por lo demás, el Decreto 158/2002 -art. 4.4- dispone que la solicitud junto con la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos y los elementos a ponderar debe dirigirse a la correspondiente Delegación Provincial 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 LRJPAC.

A la solicitud se acompañará la siguiente documentación:

1. Certificado del acuerdo plenario de la corporación municipal relativo a la solicitud de declaración de Municipio Turístico.

2. En su caso, certificado que acredite las visitas realizadas al recurso turístico más visitado, expedido por la persona titular o gestora del mismo, de acuerdo con el sistema de conteo establecido.

⁶ S. FERNÁNDEZ RAMOS, Ob. Cit., pag 71.

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.

El Decreto simplifica la redacción y contenido del anterior artículo 5 reduciendo el contenido documental prácticamente a una memoria en la que deben reflejarse cuantos factores puedan ser objeto de valoración de los contenidos en el artículo 3.

7.2. La instrucción del procedimiento

Se regula en los artículos 6 a 12 del Decreto que en este tema no ha sufrido modificaciones. Los principales trámites de la instrucción del procedimiento son los siguientes:

-Informe preliminar de la Delegación Provincial. Dado el carácter reglado de los requisitos previos establecidos en el Decreto, cuyo cumplimiento no requiere más que la verificación de los documentos previstos en la norma, el Decreto atribuye esta función a las Delegaciones Provinciales. En efecto, la Delegación Provincial, tras analizar la solicitud y, en su caso, practicar las pruebas que sean necesarias, debe pronunciarse sobre el cumplimiento alguno de los requisitos previos establecidos en el artículo 2 del Decreto. En el caso de que considere que la solicitud no acredita el cumplimiento de ninguno de los requisitos previos indicados, podrá inadmitirla a trámite. En otro caso, deberá remitir 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 concurre alguno de los requisitos previos establecidos en el artículo 2 del Decreto –art. 7 Decreto–.

-Informe evaluador de la Dirección General. Una vez constatado que el municipio cumple alguno de los requisitos, la Dirección General de Planificación Turística debe analizar el grado de

conurrencia de los elementos de valoración del artículo 3 del Decreto, emitiendo un informe evaluando turísticamente su alcance y su adecuación a los fines propios del Municipio Turístico –art. 8 del Decreto–.

-Informe del Consejo Andaluz del Turismo. La Dirección General debe trasladar el expediente al Consejo Andaluz del Turismo, órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo –art. 10.1 Ley 12/1999–, a efectos de que emita un informe (preceptivo) sobre la procedencia de la solicitud –art. 6.2 Ley 12/1999 y art. 9.1 Decreto 158/2002–. El Consejo Andaluz del Turismo formulará una propuesta (hay que entender en el caso de que se informe favorablemente) “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 Decreto, todo ello en función del tipo de destino turístico de que se trate”. El informe, que debe ser evacuado en el plazo de dos meses, tiene carácter preceptivo “y determinante” para la resolución del procedimiento.

-Audiencia. Una vez 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.

-Propuesta. 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 relación con este procedimiento

Fernández Ramos hace unas observaciones que, una vez más, suscribimos. 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 debería 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 (Cataluña)⁷.

De 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 158/2002-⁸.

El artículo 96, del EAA establece como primera competencia provincial “respecto a la provincia lo siguiente: “a) La gestión de las funciones propias de la coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma.”

7.3. Resolución del procedimiento

Corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la resolución del procedimiento de declaración de Municipio Turístico –art. 6.2 Ley 12/1999-. 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 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. Los Acuerdos de declaración de Municipios Turísticos serán publicados en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* –art. 12.3 Decreto 158/2003-.

⁷ S. FERNÁNDEZ RAMOS, ob. cit., p. 75.

⁸ S. FERNÁNDEZ RAMOS, ob. cit., p. 76.

8. EFECTOS DE LA DECLARACION DE MUNICIPIO TURÍSTICO

Una de las críticas mas generalizada a la figura del Municipio Turístico es la de su escasa utilidad y eficacia.

8.1. Objeto del Convenio

El complejo proceso de declaración finaliza sencillamente con la “ posibilidad” de firmar un convenio entre el Municipio las Consejería que en el acuerdo se determinen, otras administraciones y entidades públicas o privadas. Según el Decreto 158/2002 –art. 12.1-, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de declaración de MT debe precisar 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.

De acuerdo con la Ley 12/1999 –art. 8-, 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 (art. 13.2 Decreto):

Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos.

Proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona.

Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos de Andalucía.

Preservar los bienes públicos y privados relacionados con el turismo municipal.

Aumentar, diversificar y mejorar la oferta turística complementaria, así como crear nuevos productos.

Sensibilizar e implicar a la población y a los agentes locales en una cultura de calidad de vida.

Los convenios, suscritos por el municipio, las Consejerías y, en su caso, las entidades privadas

y públicas interesadas en su objeto, contendrán las siguientes previsiones:

8.2. Contenido

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 órgano superior de seguimiento de los convenios, 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.

Los Convenios deberán publicarse en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*.

8.3. Obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía

El artículo 14 del DMT desmiente, a mi juicio, la afirmación de la inutilidad práctica de la Declaración de Municipio Turístico.

Establece el referido precepto que: «Para compensar el mayor esfuerzo económico 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».

El artículo 14 en su redacción de 2002 establecía 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 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 –art. 14 Decreto 158/2002-.”

La reforma precisa más algo que ya dejaba claro el Decreto en 2002: el régimen de ayudas financieras propio de los Municipios declarados Turísticos es, además de exigible, distinto e independiente del Régimen de los Municipios considerados como turísticos por la legislación reguladora de las Haciendas locales.

Lo importante del precepto es su imperatividad en orden a la obligación de considerar esas ayudas por parte de la Administración autonómica en sus planes económicos sectoriales, incluido obviamente el Plan General de Turismo.

La LTA establece como dijimos 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. (Art. 6.2). El artículo 7.2, *in fine* de la LTA advierte que la declaración de Municipio Turístico podrá dar lugar a la celebración de convenios interadminis-

trativos en orden a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios.

Y el artículo 4 de la LTA establece 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.

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.

A mi juicio estos dos preceptos han debido de ser interpretados siempre con los criterios lógicos gramaticales y sistemáticos y, desde la publica-

ción del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, con estos mismos criterios pero en el marco de las previsiones estatutarias concretamente del artículo 92.K del EAA.

Si, como hemos indicado, por imperativo estatutario corresponde al Municipio promocionar el Turismo, y si en ejercicio de esa competencia un Municipio inicia y cumplimenta los requisitos para la Declaración de Municipio Turístico, la Administración autonómica, tras un control técnico y reglado del cumplimiento de esos requisitos, no puede sino firmar el pertinente convenio reconociendo de esta forma el derecho del Municipio a ser beneficiario de 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”.

No aceptar esta interpretación llevaría a admitir que:

A.- Pese al esfuerzo municipal para promocionar turísticamente su término la Administración autonómica puede, discrecionalmente no considerar ese esfuerzo lo que parece contrario al artículo 92.k) de EAA. y a las competencias reconocidas al Municipio en el artículo 4 de la LTA El término “podrá” del artículo 8.in fine de la LTA no puede, en mi opinión interpretarse en este sentido voluntarista. El precepto debe entenderse en el sentido de que solo si se cumplen los requisitos reglados se podrá celebrar el Convenio.

B.- Un convenio firmado por varias partes carezca de fuerza vinculante para una de ellas (al no prever esta la financiación necesaria para su cumplimiento).

Una norma jurídica no puede aprobarse – al menos no debería aprobarse - sin una previsión específica en cuanto a los costes y fuentes de su financiación. No es aceptable, a mi modo de ver,

crear un sistema de fomento cuya base consista en reconocer un derecho a negociar una ayuda que ni siquiera aparece consignada.

Sí es admisible que la cuantificación de estas ayudas a los Municipios Turísticos se establezca por remisión a los convenios en el marco de las previsiones de la LTA y el DMT y de un Programa específico y presupuestado previamente de ayudas; sería una cuantía no determinada para el Municipio Turístico pero consignada exigible y determinable.

Nada de esto sucede en la práctica en nuestra Andalucía. Si se examina el Plan general de Turismo, nada se concreta en relación con los Municipios Turísticos. Si se examina la Orden de la Consejería de Gobernación de 22 de diciembre de 2006 que regula las subvenciones para las entidades locales andaluzas, nada se menciona. Y, lo que es peor, si se examinan las declaraciones de Municipio Turístico efectuadas hasta la fecha (Aracena, Benamádena, Chiclana, Chipiona, Conil, Fuengirola, Nerja, Ronda y Roquetas), nada se concreta. Más aún, el convenio se reduce a indicar cuales son las obligaciones del Ayuntamiento y a reconocer la facultad de ambas partes – y también terceros – de negociar lo que estimen negociable. Escaso fruto para tan ardua tarea.

Hay comunidades que no funcionan así. Canarias concretamente que actualmente tramita un Proyecto de Ley de Estatuto de Municipios Turísticos acaba de publicar una Orden por la que se convoca procedimiento de concurrencia competitiva para la concesión de subvenciones destinadas a la ejecución de actuaciones en municipios turísticos para su rehabilitación y ha concretado la cifra en 7,5 millones de euros.

Si se hace un esfuerzo legislativo para crear una técnica como la que nos ocupa hay que hacer un esfuerzo presupuestario específico y revisar las actuales técnicas de cooperación.

9. MUNICIPIO TURÍSTICO Y PRINCIPIO DE COOPERACIÓN

El examen del régimen jurídico de la cooperación local lleva al estudio de dos tipos de programas. De un lado los programas de apoyo de la Unión Europea y de otro los Planes provinciales de obras y servicios.

Desde el punto de vista práctico y, dadas las facultades de coordinación de la labor de las Diputaciones por parte de la Comunidad Autónoma que reconoce a la Junta de Andalucía la Ley 11/1987 (Ley de Diputaciones), todas estas ayudas se han venido canalizando a través de el Plan Operativo Local previsto en los correspondientes Marcos Comunitarios de Apoyo.

Todo este apoyo y fomento de la U.E. puede ser solicitado al Ministerio para las Administraciones públicas y destinado, en mayor o menor cuantía, para fomentar el turismo, por los municipios, pero no tiene que tratarse de (ni se pueden condicionar estas ayudas) a la declaración de un municipio como municipio turístico. Haber solicitado o no estas ayudas podrá ser un criterio mas o menos importante, precisamente para la concesión de la declaración de municipio turístico; la previa existencia o no de esta declaración de Municipio Turístico, no puede, sin embargo, condicionar la concesión de estos fondos europeos.

A nuestro juicio una política de ayuda al municipio turístico a través de los diversos mecanismos de apoyo local pasa por la modificación de alguna de las reglas de distribución de los fondos de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

Esto se puede hacer de dos maneras distintas.

En primer lugar puede crearse un Plan específico de obras y servicios para los municipios turísticos. En esta línea encontramos experiencias de referencia en el Acuerdo de 23 de marzo de 1999, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen medidas especiales de impulso y desarrollo de La Línea y del Campo de Gibraltar.

Este modelo, sin embargo, no es transplantable como medida de cooperación interadministrativa para el municipio turístico; es una actuación mucho más amplia desde el punto de vista territorial a la vez que sectorialmente compleja.

En segundo término se podrían afectar, (con un criterio finalista en la concesión de subvenciones), las partidas destinadas por parte de la Junta de Andalucía en los Planes Provinciales de Obras y Servicios a la mejora de la prestación de servicios municipales mínimos de relevancia turística, en favor de los municipios declarados turísticos.

La segunda de las soluciones es la que nos parece más simple y acertada. Podría formularse un plan o planes de actuación preferente para la atención de las específicas necesidades de los municipios turísticos. Hay precedentes de este tipo de actuaciones en algunas actuaciones que son de contenido análogo (así el Decreto 202/89 de 3 de octubre del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por el que se crea el Plan de Barriadas de Actuación preferente).

En la medida que la declaración de municipio turístico conlleva la celebración de un convenio nos parece que, sin excluir la posibilidad de planes específicos, es mas simple la formular de destinar de forma preferente los fondos de los Planes Provinciales de Obras y Servicios a la mejora de la prestación de los servicios mínimos de especial relevancia para el turismo.

Proponemos en este sentido incluir en el Decreto de Municipios Turísticos un precepto de tenor semejante al que preside la participación de la Comunidad Autónoma en la financiación de los Planes provinciales de Obras y Servicios de competencia municipal en base a las previsiones sobre cooperación local contenidas en la Ley de Presupuestos. En Andalucía se establece por la ley 11/87 que dicha cooperación se llevará a cabo a través de las Diputaciones provinciales. Corresponde a los Delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía la gestión y abono a las correspondientes provincias de estas cantidades.

Pues bien, el precepto podría establecer, más o menos, que:

“El Plan Provincial de Obras y Servicios elaborado por las Diputaciones en base a las previsiones contenidas en el Plan Plurianual de Inversiones Locales irá dirigido prioritariamente a garantizar preferentemente en los municipios declarados “municipios turísticos”, la cobertura de los servicios de alumbrado público, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, control de alimentos y bebidas, parque público, biblioteca pública, mercado, tratamiento de residuos, medioambiente, conservación del patrimonio cultural y policía.”

Para evitar el evidente mimetismo con los Planes Provinciales quizá pudiera simplificarse la redacción:

“Las actuaciones a desarrollar en los Municipios declarados Turísticos de mejora de servicios de competencia municipal y contemplados en los correspondientes convenios de colaboración, deberán incluirse, con carácter preferente en los planes provinciales de obras y servicios de competencia municipal”.

La Ley de Diputaciones, en su artículo 8, establece que:

“La cooperación económica de la Comunidad Autónoma con las Entidades locales con población inferior a 20.000 habitantes destinada a los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza pública, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, control de alimentos y bebidas, parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos, se efectuará a través de las Diputaciones Provinciales mediante aportaciones a los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”.

Este precepto es recogido en esencia por el Decreto 131/91, artículo 1.

Por su parte el Real Decreto 1328/1997 de 1 de agosto, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales considera como destinatario de estas ayudas a los municipios de población inferior a 50.000 habitantes.

Con la redacción del precepto que proponemos se está priorizando en la asignación de los fondos de cooperación a los municipios declarados turísticos, del mismo modo que el Decreto 131/1991 prioriza a los municipios de menos de 20.000 habitantes y el Real Decreto 1328/97 considera destinatario de las ayudas estatales a los municipios de menos de 50.000 habitantes. Ello no es óbice, lógicamente, para que las ayudas para fomento del turismo puedan llegar a cualquier municipio por la simple aplicación de las normas referenciadas. La prioridad estaría, sin embargo, si se admite la propuesta sobre los municipios que hayan merecido el tratamiento de Municipio Turístico.

La solución que proponemos consideramos es sencilla, eficaz, no discriminatoria, respetuosa con el Derecho comunitario y se mueve dentro de los márgenes de la normativa estatal y autonómica sobre cooperación a las obras y servicios municipales.

Otra norma que puede modificar el Decreto regulador del Municipio Turístico es la Orden por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la Nivelación de los servicios municipales. El objetivo declarado de esta Orden, de acuerdo con su propia Exposición de Motivos es la de “contribuir a la prestación equilibrada de los servicios municipales por parte de los municipios andaluces que conlleve un tratamiento igualitario de los ciudadanos en nuestra Comunidad.”

A estos fines, que coinciden con los que presiden la redacción del Decreto regulador del Municipio Turístico, se encamina la nivelación

de servicios. Dentro de los municipios la Orden va a prever un trato diferenciado entre alguno de ellos. Así “se sigue teniendo en cuenta el mayor esfuerzo económico que deben realizar aquellos municipios que cuentan con un amplio territorio y población dispersa en entidades singulares y/o colectivas de población” (Exposición de Motivos de la Orden de 4 de abril de 2000).

Pues bien, del mismo modo que esta norma establece este criterio preferencial pudiera añadirse algún otro criterio que establezca una desigualdad de trato intermunicipal para conseguir ese criterio de nivelación de servicios. Concretamente se trataría de introducir como criterio diferencial nuevo la declaración de un municipio como Municipio Turístico.

Según la norma que comentamos los fondos de nivelación se deben distribuir por las Diputaciones Provinciales entre los municipios en distintas proporciones:

-El 55% del importe total por partes iguales entre los municipios andaluces

-El 40% del importe total, se divide entre el número total de habitantes de derecho de Andalucía, correspondiendo a cada municipio el producto del cociente anterior multiplicado por el número de habitantes..

-El 5% del importe total, entre los municipios que tengan entidades singulares y/o colectivas de población, con un mínimo de 25 habitantes de derecho y distancia del núcleo de población principal igual o superior a tres kilómetros.

Pues bien, la propuesta que hacemos sería dividir alguna de estas cantidades, proponemos la primera por ser la más genérica, en dos cantidades quedando esta última a repartir entre los municipios declarados turísticos en la Comunidad Autónoma estableciendo como criterio corrector – en función del número de municipios existentes en cada momento – una cantidad tope por municipio que se concretaría en atención a la población turística asistida y las necesidades del municipio en cuestión planteadas en la encuesta de equipamiento.

Lo que proponemos es simplemente un trato desigual a los municipios para conseguir la igualdad. Esto mismo se observa ya en la Orden de 4 de abril de 2000 en relación con los municipios que tengan entidades singulares y ó colectivas de población, como hemos ya indicado. No se nos oculta la dificultad política de sacar adelante esta propuesta. Quede simplemente expuesta.

9.1. Obligaciones de los Municipios

El artículo 15 del DMT «Obligaciones de los municipios», queda redactado de la siguiente forma:

«1. Los municipios deberán llevar a cabo actuaciones dirigidas a potenciar y mejorar las actuaciones y servicios previstos en 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.

d) Mejorar el acceso para personas con discapacidad.

2.2. Señalización turística. Establecimiento de un sistema de actualización, 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 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, Comercio y Deporte en el plazo de un mes».

Contrasta la concreta y pormenorizada lista de actuaciones a realizar por los Municipios beneficiados por la Declaración de Municipio Turístico en relación con la falta de concreción de las obligaciones de la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso estimo que hay que distinguir en el precepto dos momentos y dos catálogos distintos de obligaciones. Para solicitar la declaración los Municipios deben haber asumido las obligaciones del artículo 3 y ello debe valorarse con carácter previo a la Declaración de Municipio Turístico. Sin embargo las actuaciones previstas en el apartado 2 del artículo 15 son perfectamente asumibles por el Municipio a posteriori de la Declaración y con los fondos aportados en virtud del Convenio.

10. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE MUNICIPIO TURÍSTICO

El Decreto 158/2002 –art.17.1- establece que la declaración de Municipio Turístico tendrá carácter indefinido pudiendo dejarse sin efecto

por alguna de las siguientes causas:

Pérdida de los requisitos exigidos para su declaración.

Variación sustancial de las circunstancias y servicios del artículo 3 del presente Decreto considerados al emitir la declaración de Municipio Turístico.

Grave incumplimiento, por parte del municipio, de las obligaciones establecidas en los convenios.

A petición propia del municipio, de acuerdo con el artículo 4.3 del presente Decreto.

En los tres primeros supuestos, el Delegado Provincial de Turismo y Deporte iniciará de oficio un procedimiento en el que se dará audiencia al municipio, y que se tramitará y la resolución se adoptará de acuerdo con las reglas previstas para el procedimiento de declaración de MT. La resolución habrá de ser notificada en el plazo de seis meses desde su iniciación –art. 17.2 Decreto-.

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. La resolución se simplifica en este supuesto en el que no interviene ni el Consejo Consultivo Andaluz ni el Consejo de Gobierno. En el supuesto de que no sea notificada la resolución en el plazo de un mes, el municipio podrá entender estimada la solicitud.

11. CONCLUSIONES

PRIMERA

La Ley andaluza del Turismo de 15 de diciembre, en lo sucesivo LTA considera Municipios Turísticos, y como tales podrán solicitar su declaración, aquellos que cumplan los criterios que reglamentariamente se establezcan y

ENTIDADES LOCALES Y TURISMO. ESPECIAL REFERENCIA AL MUNICIPIO TURISTICO.

entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística.

SEGUNDA

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.

La cuestión de fondo es la imperiosa necesidad de hacer efectivo el principio de igualdad de trato que obliga al trato desigual a los desiguales. La cuestión de fondo es hacer prevalecer la variedad y la especialidad municipal frente al uniformismo cuando esa diferencia básica es el germen de desigualdades.

TERCERA

El Municipio Turístico debe examinarse partiendo de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y régimen local.

La regulación del Municipio Turístico debe partir de la base de que:

La competencia para la regulación de los aspectos relativos a la ordenación territorial que afecten al turismo, es autonómica.

La potestad de adaptar la organización municipal a sus singularidades turísticas es estrictamente municipal y

La promoción del turismo es una competencia compartida en cuanto se atribuye a la Comunidad Autónoma la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo.

CUARTA

Si, como hemos indicado, por imperativo estatutario corresponde al Municipio promocionar el Turismo, y si en ejercicio de esa competen-

cia un Municipio inicia y cumplimenta los requisitos para la Declaración de Municipio Turístico, la Administración autonómica, tras un control técnico y reglado del cumplimiento de esos requisitos, no puede sino firmar el pertinente convenio reconociendo de esta forma el derecho del Municipio a ser beneficiario de 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”.

No aceptar esta interpretación llevaría a admitir que:

A.- Pese al esfuerzo municipal para promocionar turísticamente su término la Administración autonómica puede, discrecionalmente no considerar ese esfuerzo lo que parece contrario al artículo 92.K de EAA y a las competencias reconocidas al Municipio en el artículo 4 de la LTA El término “podrá” del artículo 8 *in fine* de la LTA no puede, en mi opinión interpretarse en este sentido voluntarista. El precepto debe entenderse en el sentido de que solo si se cumplen los requisitos reglados se podrá celebrar el Convenio.

B.- Un convenio firmado por varias partes carezca de fuerza vinculante para una de ellas (al no prever esta la financiación necesaria para su cumplimiento) .

Una norma jurídica no puede aprobarse – al menos no debería aprobarse - sin una previsión específica en cuanto a los costes y fuentes de su financiación. No es aceptable, a mi modo de ver, crear un sistema de fomento cuya base consista en reconocer un derecho a negociar una ayuda que ni siquiera aparece consignada.

Sí es admisible que la cuantificación de estas ayudas a los Municipios Turísticos se establezca por remisión a los convenios en el marco de las previsiones de la LTA y el DMT y de un Programa específico y presupuestado previamente de ayudas; sería una cuantía no determinada para el Municipio Turístico pero consignada exigible y determinable.

QUINTA

A nuestro juicio una política de ayuda al municipio turístico a través de los diversos mecanismos de apoyo local pasa por la modificación de alguna de las reglas de distribución de los fondos de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

Esto se puede hacer de dos maneras distintas.

En primer lugar puede crearse un Plan específico de obras y servicios para los municipios turísticos. En esta línea encontramos experiencias de referencia en el Acuerdo de 23 de marzo de 1999, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen medidas especiales de impulso y desarrollo de La Línea y del Campo de Gibraltar.

Este modelo, sin embargo, no es transplantable como medida de cooperación interadministrativa para el municipio turístico; es una actuación mucho más amplia desde el punto de vista territorial a la vez que sectorialmente compleja.

En segundo término se podrían afectar, (con un criterio finalista en la concesión de subvenciones), las partidas destinadas por parte de la Junta de Andalucía en los Planes Provinciales de Obras y Servicios a la mejora de la prestación de servicios municipales mínimos de relevancia turística, en favor de los municipios declarados turísticos.

La segunda de las soluciones es la que nos parece más simple y acertada. Podría formularse un plan o planes de actuación preferente para la atención de las específicas necesidades de los municipios turísticos. Hay precedentes de este

tipo de actuaciones en algunas actuaciones que son de contenido análogo (así el Decreto 202/89 de 3 de octubre del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por el que se crea el Plan de Barriadas de Actuación preferente).

En la medida que la declaración de municipio turístico conlleva la celebración de un convenio nos parece que, sin excluir la posibilidad de planes específicos, es más simple la formular de destinar de forma preferente los fondos de los Planes Provinciales de Obras y Servicios a la mejora de la prestación de los servicios mínimos de especial relevancia para el turismo.

SEXTA

Contrasta la concreta y pormenorizada lista de actuaciones a realizar por los Municipios beneficiados por la Declaración de Municipio Turístico en relación con la falta de concreción de las obligaciones de la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso estimo que hay que distinguir en el precepto dos momentos y dos catálogos distintos de obligaciones. Para solicitar la declaración los Municipios deben haber asumido las obligaciones del artículo 3 y ello debe valorarse con carácter previo a la Declaración de Municipio Turístico. Sin embargo las actuaciones previstas en el apartado 2 del artículo 15 son perfectamente asumibles por el Municipio a posteriori de la Declaración y con los fondos aportados en virtud del Convenio.

BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El Régimen Jurídico del municipio turístico en Andalucía: El Derecho a la carta”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 52 (2003), pp. 51-85.

JAIMEZ GAGO, M. I.: *Políticas Públicas y Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2004.

RIVERO YSERN, J. L., “El municipio turístico”, en *Derecho y Turismo*, AURIOLES MARTÍN, A. (Coord.), I y II Jornadas de Derecho Turístico celebradas en Málaga 1998-1999, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 1999, pp. 333 y 334;

SOLA TEYSSIERE, J.: *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, IAAP, 2005, Sevilla;

SOLA TEYSSIERE, J.: “La necesidad de un tratamiento urbanístico diferenciado del suelo de uso turístico”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* nº 15.