

José Bermejo Vera

*Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza*

# Régimen jurídico de los municipios turísticos

*SUMARIO:* 1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO GENERAL DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL SOBRE EL TURISMO. 3. EL RECONOCIMIENTO EN LA LEGISLACIÓN DEL MUNICIPIO TURÍSTICO. 4. LA HABILITACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCIÓN Y ÁMBITO COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO EN EL TURISMO.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se inscribe en el contexto de la incidencia –inevitable, por lo que se dirá– de las Administraciones Públicas sobre el turismo. Los «legisladores» (estatal y autonómico, y ahora el comunitario o europeo) han acentuado recientemente su demostrada capacidad de intervención en la vida social, lo que conlleva, además, que todas las Administraciones, de una u otra forma, con mayor o menor atención, con más o menos justificación, realicen actuaciones que, o bien afectan indirectamente, o bien constituyen en sí mismas actividades turísticas.

Existe, desde luego, suficiente cobertura constitucional y normativa, tal y como veremos, e incluso una explicación política adecuada, en la medida en que los responsables de la Administración pública han de atender cualquier sector socialmente relevante, y el turismo lo es, sin duda alguna, por muchísimos motivos. Basta echar una ojeada a «las cifras» que se manejan en todo lo que se relaciona con el turismo<sup>1</sup> para

---

<sup>1</sup> Al efecto, puede consultarse el volumen colectivo, dirigido por Andrés PEDREÑO MUÑOZ, *Introducción a la economía del turismo en España*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, así como el

comprobar su importancia, aunque haya de advertirse que en el turismo se suele incluir, sin razón, lo que apunta hacia la satisfacción individual o colectiva del ocio<sup>2</sup>. Es también ilustrativa la extensa bibliografía que se publica sobre el turismo, cualquiera que sea la perspectiva utilizada. Sin embargo, y en lo que se refiere a la ordenación de las acciones públicas sobre el turismo, parece haber una cierta dispersión o desenfoque, no tanto porque las diversas Administraciones tienen asignadas –y ejercen– competencias en el sector, cuanto porque la distribución normativa de las mismas resulta inadecuada<sup>3</sup>. De ello hablaremos luego, con especial referencia a la Administración municipal, pero conste que el asunto no es nuevo, aunque ahora se hayan incrementado los problemas como consecuencia de la formación y puesta en marcha del Estado autonómico.

Pero, antes de examinar las causas de esa inadecuación competencial que sin duda revela un sentido desfavorable –una vez más– hacia el Municipio, no estará de más algún breve recordatorio sobre las dificultades que para los objetivos de la acción pública ofrece el sector turístico. El turismo no puede ser objeto de conceptualización homogénea y unívoca y, mucho menos, desde la perspectiva jurídica. Si ya es muy difícil definir o delimitar las actividades turísticas en general, desde el

---

artículo de Manuel FIGUEROLA PALOMO, «Contribución de la actividad turística a la economía española», en el *Anuario de la AECIT* correspondiente a 1997, Madrid, ed. AECIT, 1998, pp. 29 a 41. Desde una perspectiva más amplia, J. O'HAGAN: «Significación económica del turismo en la Comunidad Europea», *Revista de Estudios Turísticos* (monográfico), 1990. Existen ya, no obstante, algunas referencias negativas en la economía turística, como consecuencia del descenso de turistas en la temporada alta (último verano), observándose cierta «caída», en los porcentajes de la balanza comercial (noticias proporcionadas por el Secretario de Estado de Comercio y Turismo, publicadas en el Diario *El País*, 22 de septiembre de 2000, incluyendo cuadro comparativo desde el año 1996 al año 2000).

2 Véase el capítulo VIII (Consumo, ocio y tiempo libre) de la excelente obra dirigida por Santiago MUÑOZ MACHADO, José Luis GARCÍA DELGADO y Luis GONZÁLEZ SEARA, *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, Escuela Libre Editorial y Ed. Civitas, Madrid, 1997, especialmente, pp. 512 y siguientes.

3 Me remito a foros impulsados y a los trabajos bibliográficos coordinados o dirigidos por José TUDELA ARANDA y David BLANQUER CRIADO. El primero ha coordinado los volúmenes *Régimen jurídico de los recursos turísticos* (monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*), ed. Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999, cuyos diversos colaboradores aportan una amplísima bibliografía sobre la actividad turística; y, antes, el volumen *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Huesca, 1999. BLANQUER, además de organizar Congresos periódicos sobre turismo (de los que se publicó el vol. del I Congreso) (el III, ha tenido lugar en este mismo año), es autor de *Derecho del turismo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Además de estas obras, hay un volumen didáctico, con aportaciones multidisciplinares, titulado *Lecciones del Derecho del Turismo*, dirigido por Ricardo GARCÍA MACHO y Andrés RECALDE CASTELLS, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000; un volumen colectivo de E. ROCA, M<sup>a</sup> M. CEBALLOS y R. PÉREZ GUERRA: *La regulación jurídica del turismo en España*, Diputación Provincial de Almería, Almería, 1998; y un reciente libro de A. CALONGE: *El turismo. Aspectos institucionales y actividad administrativa*, ed. Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000.

punto de vista económico o sociogeográfico<sup>4</sup>, lo es más a la vista del tratamiento que las diferentes normas jurídicas dan a tan heterogénea actividad. Así lo habían advertido hace algunos años quienes, desde una consideración global y con esmeradísima atención a las normas promulgadas —o auspiciadas— por el Ministerio de Información y Turismo<sup>5</sup>, analizaron las distintas vertientes que presentaba la intervención de las Administraciones sobre el «fenómeno turístico»<sup>6</sup>. Desde entonces, hasta ahora, se han incrementado y mejorado notablemente los instrumentos normativos, a todos los niveles, pero persisten los problemas básicos. La incidencia legal y reglamentaria sobre ciertos fenómenos sociales no asegura, por sí sola, la eficacia y control de su desarrollo, especialmente cuando, como aquí ocurre, faltan criterios de «identificación» de dichos fenómenos. No es ésta, por lo demás, característica singular o específica del turismo, por cuanto es perfectamente aplicable a muchos otros sectores de la vida social objeto de atención por el Ordenamiento jurídico. Y ahí está el caso del fenómeno del «deporte» para demostrarlo, pese a que la Constitución y los Estatutos de Autonomía utilizan ese término para formalizar una frustrada distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>.

El turismo constituye, en efecto, un *sector* de una gran heterogeneidad, algunas veces considerado en sí mismo como servicio público, porque «la actividad turística es, por definición, polivalente»<sup>8</sup>. Lejos de la global y muy genérica concepción que hizo, sin demasiada fortu-

---

<sup>4</sup> Remito al lector al trabajo de Javier CALLIZO y Antonio J. LACOSTA, «Un estudio tipológico de los recursos turísticos», publicado en el volumen colectivo *Régimen jurídico de los recursos*, cit., pp. 19 a 76.

<sup>5</sup> No fueron escasos los trabajos dedicados a ponderar la importantísima labor desempeñada por este Ministerio en su faceta turística. De ello habla el importante libro de Aurelio GUAITA, *Derecho Administrativo especial*, tomo IV, 2ª ed., ed. Librería General, Zaragoza, 1970, pp. 135 y siguientes; y, especialmente, J. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ: *Curso de Derecho administrativo turístico*, 4 volúmenes, Ed. Nacional, Madrid, 1974. Véase, también, el libro de José Luis MEILÁN GIL: *Empresas Públicas y Turismo*, ENAP, Madrid, 1967.

<sup>6</sup> Me refiero a los Profesores Ramón MARTÍN MATEO, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO y José Luis VILLAR PALASÍ, autores de la ponencia, «Aspectos jurídico-administrativos del turismo», que presentaron en el *Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, recogida luego en el volumen editado por el Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.

<sup>7</sup> Puede verse, al respecto, la explicación que proporciona el preámbulo de la Ley estatal del Deporte, de 15 de octubre de 1990, sobre la que yo mismo he pretendido llevar a cabo alguna reflexión aclaratoria. Véase mi libro *Constitución y Deporte*, Ed. Tecnos, Madrid, 1998, especialmente, pp. 79 y siguientes.

<sup>8</sup> Inmaculada ARMISEN: «Zaragoza apuesta por su proyección exterior» en el volumen *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, cit., pp. 122. Constituye una exageración —creo— considerar al turismo como un servicio público. Ver este criterio en G. BERTOCCHI y S. FOA: *Il turismo come servizio pubblico*, Giuffrè Ed., Milán, 1996.

na, la Ley de 8 de julio de 1963 sobre competencias en materia turística, las actividades turísticas constituyen un auténtico complejo de personas, bienes y estructuras organizativas, tanto públicas como privadas. El preámbulo de la Ley citada definió el turismo como «... movimiento y estancia de personas fuera de su lugar habitual de trabajo o residencia por motivos diferentes de los profesionales habituales de quien los realiza» y la actividad turística como la que «las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas o los órganos de la Administración ejercen y que de manera directa o indirecta se relaciona con el fenómeno turístico o puede influir de modo predominante sobre el mismo». Ni una ni otra acepción resultan suficientes y buena prueba de ello es que la legislación actual pone más el acento sobre los «recursos turísticos»<sup>9</sup>, aunque tal vez convendría añadir las «intenciones», como sugería el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO hace ya algunos años<sup>10</sup>, en defensa de una drástica modificación de las acciones públicas sobre el sector.

Se dijo, con razón, que el turismo puede identificarse como un fenómeno de exportación invisible o exportación sin desplazamiento<sup>11</sup>, pero una gran paradoja se presenta ahora, en relación con el turismo, pues viajar ya no es solamente devorar distancias. El viaje turístico se ha caracterizado por el desplazamiento y la percepción de aquello que resulta diferente, singular o característico del lugar o lugares a los que el turista se traslada. Ahora bien, el turismo que en la actualidad se practica se ha convertido en «horizontal», aparte, naturalmente, de masivo, porque la tendencia imparable hacia la mundialización o globalización no se queda sólo en los propósitos, o en las grandes cuestiones, sino que también aminora ostensiblemente las diferencias entre los diversos lugares de destino eventual. Por otra parte, continúa siendo paradójico que el número de turistas —esto es, los sujetos que «utilizan» o disfrutan

<sup>9</sup> Sobre el concepto y significado jurídicos del «recurso turístico», José TUDELA: «El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística», en el volumen colectivo, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, cit., pp. 201 y siguientes.

<sup>10</sup> Decía Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: «Parece normal pensar que el turismo es un movimiento de acercamiento a pueblos y ciudades, a lugares alejados, distintos, peculiares, con respeto ante todo por el gusto de conocer lo alejado, lo diverso, protegiendo por eso lo tradicional y propio, facilitando, sí, los intercambios, las comunicaciones, abriendo puertas para poder apreciar lo que espera encontrar quien con talante de buscador se acerca ...»; en su libro *Granos de arena*, Zaragoza, 1983, p. 13.

<sup>11</sup> Ramón TAMAMES: *Introducción a la economía española*, Alianza Editorial, cito por la 7ª ed., Madrid, 1972, p. 380. En particular, un estudio referido al turista es el de José OLIVARES D'ANGELO y José A. PÉREZ BEVIA: «La condición jurídica del turista», en el volumen colectivo *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, Sevilla, 1966, pp. 241 y siguientes. En el II Convenio Internacional sobre los problemas jurídicos, educativos y sociales del turismo (Milán, Ed. Giuffrè, 1970, p. 97) reclamaba Fernando Agulló Soler un «Estatuto internacional del turista».

recursos turísticos, sin que ello implique calificación jurídica alguna<sup>12</sup>—aumente sin cesar, tal vez por causa de un afán consumista o de gasto que conecta con el desequilibrio económico de la sociedad contemporánea. De ahí que los desplazamientos humanos de signo turístico o con finalidades estrictamente turísticas generan una nueva actividad administrativa que, por un lado, estimula el fenómeno y, por otro, trata de controlar su desarrollo a través de mecanismos de tutela, gestión y represión, en su caso. Es decir, la acción pública sobre el turismo no se limita exclusivamente a las fórmulas de fomento, en el sentido de asignación de ayudas económicas, directas o indirectas, e incluso honoríficas, para estimular actividades «interesantes» para la colectividad, sino que se extiende —y muy decisivamente— al ámbito de la «policía» o actividad de limitación de las Administraciones, en la medida en que las normas establecen con gran rigor medidas o fórmulas de control previo de los establecimientos, instalaciones, equipamientos y, en general, actividades privadas conexas al turismo, incluyendo la utilización de los recursos turísticos. Naturalmente, también están previstas fórmulas de control previo o posterior (inspección) y, en su caso, represión (sanción). Por supuesto, finalmente, las Administraciones públicas, como viene siendo tradicional, asumen directamente, por sí o en consorcio con otras, la realización material de actividades de prestación con objetivos turísticos.

Esto también alcanza a los Municipios, en mayor o menor medida, pues es en sus respectivos ámbitos territoriales, aunque no necesariamente sobre «sus recursos turísticos», donde se suelen materializar las acciones que resulta necesario estimular y controlar. En este sentido, las acciones directas o indirectas de las Corporaciones municipales pueden resultar tan eficaces —y ser tan legítimas, según veremos—, como las que lleven a cabo las demás Administraciones públicas.

En la actualidad, y por añadidura, se presenta un nuevo y complejo problema en el plano de la interpretación jurídica, conectado con la utilización correcta de los títulos competenciales o «materias» que sirven para justificar la intervención pública en actividades de naturaleza privada. Extinguido (¿definitiva e irreversiblemente?) el monopolio estatal en la creación o reconocimiento oficial del Derecho, entendido tal monopolio como fórmula excluyente de producción jurídica, es preciso

---

<sup>12</sup> Evidentemente, nuestro Ordenamiento jurídico se encuentra invadido por apelativos de la más diversa índole, frecuentemente determinados por la legislación sustantiva que se les aplica, y sólo, claro está, de un modo convencional. Así, empezando por las referencias al ciudadano o administrado, las relaciones jurídicas recomiendan la utilización de términos como importador o exportador, contribuyente, expropiado, beneficiario, profesional o titulado, asociado o socio, deportista, vecino o residente, conductor o peatón, consumidor o usuario, etc.

atender los fenómenos sociales sin perder de vista, por una parte, las diversas incidencias de lo jurídico y, por otra, la multiplicidad competencial. Me explicaré. Cada vez resulta más difícil identificar «lo público» (primer sector, se dice) y «lo privado» (segundo sector), pues se encuentra boyante el llamado «tercer sector»<sup>13</sup>— por ende, las reglas de una u otra naturaleza. En las actividades turísticas confluyen normas de diferente procedencia y carácter y vana sería la pretensión de analizar el sector desde una perspectiva excluyente. Por otro lado, aun desde la perspectiva jurídico-pública no es preciso insistir demasiado en que los diversos frentes o sectores —dicho sea siempre convencionalmente— en que operan nuestras sociedades se hallan sometidos a la sorda o subliminal —en ocasiones, explícita, intensa y agresiva— batalla de las organizaciones públicas por «las competencias». Tampoco este análisis situacional es particularmente referible al turismo, porque, con alguna excepción (por ejemplo, la materia de «defensa militar» —y aun este ámbito es matizable desde la consideración de las estructuras y normas supraestatales—), es ya lugar común en los diversos sectores sociales.

Ahora bien, el propósito de este breve trabajo se concreta en el análisis de las posibilidades competenciales de los Municipios, cuya lucha por las competencias tiene sentido si se piensa en los planteamientos constitucionales y legales, así como en que actualmente las actividades turísticas han dejado de ser un fenómeno de atención sociológica o psicosociológica, con cierta dimensión económica como en un próximo pasado<sup>14</sup>, para convertirse en un factor absolutamente vital desde el punto de vista económico que no deja de ofrecer alguna vertiente de índole psicosociológica. Como es natural, esta transformación afecta predominantemente a las organizaciones o estructuras privadas, es decir, al interés privado, pero no ha podido pasar desapercibida para los Poderes públicos, no sólo porque están obligados a tutelar y controlar que

---

<sup>13</sup> Se trata de una terminología de origen, fundamentalmente, anglosajón, que ha hecho fortuna entre nosotros. «Tercer sector», también denominado como organizaciones *non profit*, identifica, ya como lugar común, a las organizaciones que operan entre el sector público y el sector privado, entre el mercado y el Estado, que se catalogan indistintamente como organizaciones de beneficencia, sin ánimo de lucro. Véase la descripción en diversos capítulos del volumen dirigido por MUÑOZ MACHADO, GARCÍA DELGADO y GONZÁLEZ SEARA, *Las estructuras del bienestar en Europa*, Escuela Libre Editorial, Ed. Civitas, Madrid, 2000, muy especialmente, pp. 731 y siguientes.

<sup>14</sup> De la importancia económica del turismo dan cuenta los libros que se citan en la nota 1, con referencia a los años 60 y a la actualidad. Hay que recordar, sin embargo, que ya en los inicios del siglo no pasaba desapercibida la importancia del turismo para la balanza de pagos. El preámbulo del Real Decreto de 6 de octubre de 1905 aludía a la importante fuente de ingresos producida por «la creciente afición a viajar». Puede verse una referencia más completa en mi trabajo «Administración pública y turismo», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 223 (año 1984), pp. 209 y siguientes.

la gestión de los intereses particulares no se lleve a cabo en serio perjuicio de los intereses generales, sino también porque se han revelado y mostrado muy interesados en rentabilizar económicamente la fuerza del Poder. Así lo pusieron de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA y VILLAR PALASÍ, en sus memorables trabajos sobre la actividad industrial y mercantil del Estado y de los Municipios<sup>15</sup> y, concretando sobre el turismo, en el prólogo de VILLAR a una obra pionera y didáctica sobre el régimen jurídico de las actividades turísticas. Señalaba VILLAR PALASÍ lo siguiente:

«... *La Administración interviene por razones no sólo políticas, sino también y fundamentalmente económicas. El turismo le supone una fuente saneadísima de divisas, una creación de puestos de trabajo, siquiera de muchos de ellos sean temporales*» (...) «*Económicamente es indudable la importancia que tiene y que los economistas han reconocido y estudiado, el turismo como factor de estabilización de balanzas comerciales deficitarias que se convierten por arte de magia del turismo en balanzas de pago con superávit. Las llamadas importaciones invisibles son demasiado visibles para conservar ya su antiguo nombre. Las repercusiones económicas sobre la artesanía y la mano de obra y el empleo están a la vista de cualquier observador imparcial. Son ya más materia de precios que de análisis científico*»<sup>16</sup>.

En tal coyuntura, hoy no alterada aunque, justo es reconocerlo, sí reorientada hacia el respeto a los valores inmateriales de la Naturaleza, no parece difícil entender que la constancia de un título competencial o «materia» que identificamos gramaticalmente como turismo (art. 148.1.18 de la Constitución) no puede servir sólo de campo de batalla en la lucha competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas, marginando la libertad y autonomía de la voluntad y eliminando la presencia de los Entes municipales.

El Municipio –todos los Municipios– 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

---

<sup>15</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «La actividad industrial y mercantil de los Municipios», *Revista de Administración Pública*, núm. 17 (año 1955), pp. 87 y siguientes. José Luis VILLAR PALASÍ: *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964; y «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 3 (año 1950), pp. 53 y siguientes.

<sup>16</sup> Prólogo al libro citado de José FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, *Curso de Derecho Administrativo Turístico*.

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 inadmisibles que los intereses de ámbito autonómico o estatal difuminen, hasta hacerlos desaparecer, los auténticos intereses municipales sobre la actividad turística.

## 2. MARCO GENERAL DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL SOBRE EL TURISMO

Es evidente que las Entidades locales han asumido, por expresa previsión legal, competencias turísticas. Respecto de la legislación local general, cabe recordar que el artículo 25.2,m) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985 (LBRL, en adelante), como habían hecho leyes precedentes<sup>17</sup>, asigna al Municipio competencia «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas» en materia de «actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; *turismo*».

Recordemos que la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985<sup>18</sup>, compromete al respeto de la autonomía de los Entes locales en términos inequívocos. Al referirse al alcance de dicha autonomía, la Carta asegura a las Entidades locales, naturalmente, dentro del ámbito de la Ley, «libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad» (art. 4.2). También impone el deber genérico a quienes realicen procesos de planificación y de decisión —y ello resulta trascendente en bastantes ámbitos, incluido el turístico— a oír a su debido tiempo y de forma apropiada a las Entidades locales en las cuestiones que les afec-

---

<sup>17</sup> Puede verse, a tal efecto, un breve resumen de la evolución histórica de las competencias municipales en materia turística en el trabajo de Eduardo ROCA ROCA y José PÉREZ MARTOS, «Administración municipal y turismo», publicado en el volumen *XI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1998, pp. 500 y siguientes.

<sup>18</sup> Ratificada por instrumento de la Jefatura del Estado, de 20 de enero de 1988, de conformidad con el artículo 94.1 de la Constitución y, por tanto, vinculante para los órganos legislativos españoles.

ten directamente (art. 4.6). Asimismo, les asegura recursos financieros de «naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias» (art. 9.4). Y, por último, sin que esta cita pueda ser considerada como exhaustiva, la Carta impone la obligación de proteger a las Entidades locales financieramente débiles a través de «procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben», sin que dichas fórmulas reduzcan la libertad de opción de las Entidades locales en su propio ámbito de competencia (art. 9.5).

Semejante atribución carece de eficacia, contemplada en términos genéricos, pero se corresponde con los principios constitucionales de autonomía local y, en particular, de los Municipios (art. 140 de la Constitución –CE–), a quienes, junto a Provincias y Comunidades Autónomas, se les garantiza el goce «de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE). La concreción de tal principio –como «garantía institucional» se juzga incluso<sup>19</sup>– se encuentra, con carácter general, en la LBRL, cuyo artículo 2 constituye, a mi modo de ver, un ariete eficaz frente a las barreras que desde los otros niveles de Administración se suelen imponer a la acción municipal. Como ya sabemos, el Tribunal Constitucional explicó el sentido de la autonomía de los Municipios como «garantía institucional» señalando:

*«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional (...) La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (...) Lo que garantiza el precepto constitucional no es, pues, un elenco de asuntos locales, sino el derecho de todos los entes de ese nivel territorial a intervenir*

<sup>19</sup> Véase Antonio FANLO LORAS: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; Miguel SÁNCHEZ MORÓN: *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1990; y, muy destacadamente, Luciano PAREJO ALFONSO: *Garantía constitucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981; y también, «La autonomía local en la Constitución», en el excelente *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por S. Muñoz MACHADO, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1988, pp. 21 y siguientes.

*en todos los asuntos que afecten a la comunidad con independencia del dato de la relevancia local o supralocal; intervención que puede ser de distinta intensidad pues la garantía institucional no asegura un contenido concreto, sino la preservación de la institución como tal ...»<sup>20</sup>.*

Por su parte, la STC de 21 de diciembre de 1989, al avalar la constitucionalidad del artículo 2.2 LBRL («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 las materias que regulen»), reitera el significado del principio de autonomía local considerando coherente lo dispuesto en el artículo 2.1, aunque defiere la concreción de las competencias locales, como no podía ser de otro modo, a la legislación estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De ahí que la previsión del artículo 25 reconociendo competencias al Municipio, *en todo caso*, sobre turismo (párrafo 2, apartado m) implique el deber legislativo, ineludible, de asignar alguna cuota de intervención municipal en el desarrollo (fomento, servicio o control) de la actividad turística, y eso aun cuando no se contemple como «servicio obligatorio mínimo» esta cuestión de modo directo, pues algunos de los servicios de obligatoria prestación (art. 26 de la LBRL) pueden repercutir favorablemente –y de hecho, repercuten– en el desarrollo de la acción municipal turística, como puede ocurrir con parques o bibliotecas públicas, instalaciones deportivas de uso público o protección del medio ambiente.

Observamos, pues, que se trata de una excesivamente genérica previsión, más en la línea de la legislación turística tradicional del Estado<sup>21</sup> que en la abierta de modo abstracto por la Constitución. Tal vez por ello, la propia LBRL, consciente de las dificultades de cohesión interés municipal y competencia turística, abrió la segunda vía posible de una forma un tanto enigmática: *la posibilidad de establecimiento de un régimen jurídico específico para los Municipios en cuyo término predominasen las actividades turísticas.*

Como es sabido, la LBRL (art. 30) autoriza a las Leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas el establecimiento de regímenes especiales para algunos Municipios, entre los que se mencionan los «pequeños» o de carácter rural, y aquellos otros cuyas características lo hagan aconsejable, entre los que, ejemplificativamente, se incluyen aquellos donde sea manifiesto el «predominio en su término de las actividades turísticas» o el «carácter histórico-artístico» de los mismos. De

<sup>20</sup> STC de 28 de julio de 1981, cuya doctrina se ha repetido en diversas ocasiones, por ejemplo, en la de 27 de febrero de 1987 y en la de 19 de febrero de 1998.

<sup>21</sup> Véase mi trabajo, *Administración pública y turismo*, cit., *in toto*.

ahí, por ejemplo, que la temprana Ley canaria de régimen jurídico de las Administraciones públicas, de 18 de noviembre de 1986 (sustituida por la de 26 de julio de 1990), que ordenaba transferir a los Cabildos Insulares, entre otras muchas, la competencia sobre turismo —y cuyo traspaso efectivo concretó un Decreto de 1988—, anunciase ya la posibilidad de un régimen especial para municipios de predominante vocación turística, encomendando al Gobierno de Canarias la elaboración de los pertinentes estudios en orden a su «posible establecimiento»<sup>22</sup>.

La extraña —por inconcreta— previsión de la legislación estatal se reproduce en algunas leyes autonómicas de régimen local. La Ley Foral de Administración Local de Navarra, de 2 de julio de 1990 (art. 34), se limita a reiterar la posibilidad de establecimiento de regímenes especiales para los supuestos de municipios que, por su situación geográfica, actividad «primordial», patrimonio histórico-artístico, o cualquier otra peculiaridad, hagan aconsejable un tratamiento diferenciado en su organización o en su sistema de financiación.

La Ley de Entidades locales de Castilla-La Mancha, de 14 de marzo de 1991 (arts. 65-67), contempla el supuesto de regímenes especiales, aludiendo también a los Municipios que reúnan características histórico-artísticas o en cuyo término predominen las actividades turísticas. Ahora bien, en lugar de configurar un régimen determinado y específico, se adopta la fórmula simple de identificación —«tendrán la consideración», se dice— del Municipio, remitiendo a la decisión —por Decreto— del Consejo de Gobierno la aplicación de un régimen «previsto» en la Ley que, por cierto, no se prevé. Hay que hacer notar que dicho Decreto se utiliza como sucedáneo, confiándole la extremadamente compleja tarea de especificar las «obligaciones a que están sujetos» los Municipios señalados, así como «los beneficios que puedan obtener» y la «creación de aquel o aquellos órganos especiales» de estudio y propuesta en materia de conservación, protección y vigilancia de los sectores por los que se les declara el régimen especial que —insisto— no se contempla en la Ley. Ésta se limita a prever «una especial atención» de la Administración autonómica y de la Diputación Provincial que deberán garantizar «una adecuada prestación de los servicios públicos».

Idéntico planteamiento ofrece la Ley de régimen local de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 22 de septiembre de 1993 (arts. 53-54), si bien, por respeto al principio de reserva legal, se encomienda a la Ley el señalamiento de los Municipios a los que será de aplicación el régi-

---

<sup>22</sup> Varios años después, como veremos, al promulgarse la Ley de ordenación del turismo canario, en abril de 1995, seguía vigente el mandato, aunque apareció mucho más perfilado, pues no solamente se concretó la conveniencia de un «Estatuto» de Municipios turísticos, sino que se determinaban sus «bases».

men «previsto» —que tampoco se prevé—, salvo el anuncio de obligaciones, beneficios y órganos especiales de estudio y propuesta, además de la «especial atención» de la Comunidad Autónoma en garantía de la adecuada prestación de los servicios públicos.

La Ley reguladora del régimen local de Castilla y León, de 4 de junio de 1998, al contemplar la posibilidad genérica de establecer regímenes municipales especiales, incluye algunas determinaciones para municipios de población inferior a 5.000 habitantes (art. 77) y también para los «Municipios histórico-artísticos» (art. 78). Se anuncia la posibilidad de tratamiento diferenciado respecto de los Municipios en que predominen «características propias en relación con el ámbito material de la regulación sectorial o concurren otras circunstancias objetivas que lo justifiquen», en cuyo caso serán las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública las que establezcan el régimen especial (art. 80)<sup>23</sup>.

En esa misma línea, la reciente Ley aragonesa de régimen local, de 9 de abril de 1999, aunque, según advierte la exposición de motivos, «plasma, por tanto, la vocación potencialmente universal de la acción municipal», se limita a reconocer una genérica competencia sobre turismo (art. 42.2,n). Aunque ello hace pensar que la Ley ha marginado el fenómeno turístico, se contempla el supuesto, en el capítulo de regímenes especiales (arts. 47-61), de la «consideración» de Municipios histórico-artísticos o monumentales. Como esta previsión, sin embargo, aparece ligada a la posibilidad de «su visita y disfrute que excedan notoriamente de las que vendrían exigidas por la población residente» (art. 59.1), es de suponer que se tiene en cuenta el turismo. El régimen especial —que exige declaración por Decreto del Gobierno de Aragón— se circunscribe a los órganos de estudio y propuesta, la especial colaboración de la Administración autonómica y la prioridad en ayudas públicas, confiando la efectividad de tan precario régimen a un convenio de *duración plurianual o indefinida*<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Esta Ley (art. 20,1,q) reconoce como competencia municipal singular la de «turismo y tiempo libre», si bien el ejercicio de tal competencia debe llevarse a cabo, como en las diversas leyes autonómicas de régimen local, «en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma». No obstante, la Ley de Ordenación del Turismo de Castilla y León, de 19 de diciembre de 1997, no reconoce prácticamente competencia alguna a los Municipios.

<sup>24</sup> Resulta curiosa la fórmula utilizada en la legislación local aragonesa, pues el «convenio» a formalizar entre la Diputación General de Aragón y el Municipio interesado puede tener una duración superior a la prevista en la normativa reguladora del procedimiento común y contractual de las Administraciones públicas. Ahora bien, como estos convenios no se hallan sujetos a la legislación de contratos de las Administraciones públicas (el art. 3.1,c del Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo de 16 de junio de 2000, en relación con los arts. 6 y 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 57 de la LBRL, los excluye expresamente del régimen general de la contratación administrativa), es verosímil que esta fórmula convencional indefinida pueda generar un auténtico *status* en los Municipios de orientación turística, pues, en mi criterio, la Ley de Régimen Local aragonesa constituye una cobertura jurídica suficiente para la regulación sustantiva —y efectivamente del régimen especial, tal y como se anuncia en dicha Ley— de las competencias municipales, además de la organización, funcionamiento y régimen económico-financiero, en su caso.

En esta descripción del marco general de configuración de la competencia municipal sobre el turismo conviene aludir, por último, al sistema estructural y organizativo, intermunicipal, que la propia Constitución facilitó. En efecto, el artículo 141.3 abrió la posibilidad de crear «*agrupaciones de Municipios diferentes de la provincia*». En primer lugar, y desde el punto de vista de la legislación autonómica sobre «comarcas», las competencias sobre promoción del turismo y patrimonio histórico-artístico se encuentran en un primer plano. Así ocurre, por ejemplo, en la Ley aragonesa de Comarcas, de 4 de noviembre de 1993 (art. 8) y en la Ley cántabra de 28 de abril de 1999 (art. 9). Aunque no alude directamente a las competencias turísticas, la Ley general de organización comarcal de Cataluña, de 4 de abril de 1987, alguna Ley comarcal singular, como la del Valle de Arán, de 13 de julio de 1990, le reconoce plena competencia sobre el turismo (art. 20.3). No puede decirse lo mismo de la Ley reguladora de la comarca de El Bierzo, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de 14 de marzo de 1991, porque se limita a reconocer la competencia sobre «turismo y tradiciones populares», pero en los términos que especifiquen las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública (art. 4).

En segundo lugar, la vía del asociacionismo municipal, prevista, entre otras finalidades, para agrupar Municipios cuyas características determinen intereses comunes que precisen de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de ámbito intermunicipal (arts. 42 y 44 de la LBRL) constituye una posibilidad más, frecuentemente desaprovechada, para la potenciación de las competencias y, en definitiva, de la acción turística municipal<sup>25</sup>.

Por estas vías, en suma, no se ha producido, al menos de una forma efectiva, ni la concreción, ni la ampliación del ámbito material de la competencia turística de los municipios. Ello, aparte de poner en riesgo el auténtico significado de la autonomía local, como garantía institucional, recomienda explorar otros cauces utilizados en las leyes locales

---

<sup>25</sup> Este planteamiento se reproduce, casi en los mismos términos, en las diversas Leyes autonómicas de régimen local. Incluso en alguna, como por ejemplo la Ley de Administración Local de Galicia, de 22 de julio de 1997 —en la que, como veremos, se reconoce expresamente el Municipio turístico—, se ordena a la Comunidad Autónoma fomentar «la constitución de mancomunidades de Municipios turísticos para fines de esta naturaleza». De este planteamiento genérico se hace eco José TUDELA ARANDA, al comentar con elogios la importante previsión de la Ley de Ordenación del Turismo del Parlamento Vasco, de 16 de marzo de 1994, sobre la comarca turística. Véase su trabajo «Régimen local y turismo. Marco legal», en el volumen colectivo, dirigido por el mismo José TUDELA, *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997, p. 223. También habría que mencionar aquí los Consorcios y otras fórmulas organizativas administrativas, que, por cierto, pueden recibir importantes ayudas de la Unión Europea. Véase al respecto el trabajo de David BLANQUER, «Régimen jurídico del turismo rural», en el volumen colectivo *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, citado, pp. 444 y siguientes.

y sectoriales o de delimitación de la competencia pública sobre el turismo. En particular, vamos a examinar los planteamientos sobre el estatuto de los llamados Municipios turísticos.

### 3. EL RECONOCIMIENTO EN LA LEGISLACIÓN DEL MUNICIPIO TURÍSTICO

Importante, y probablemente más eficaz es el camino emprendido por algunos órganos legislativos en la configuración específica del Municipio turístico. Se trata, a mi modo de ver, de un intento de conectar las necesarias especialidades organizativas y funcionales del Municipio con el indispensable reconocimiento de competencias y correspondiente régimen de financiación en el ámbito de las actividades turísticas.

El planteamiento de un régimen especial —o un diseño inicial del mismo, mejor dicho— para los Municipios que ofrecen perspectivas positivas en el ámbito del turismo arrancó de la propia legislación autonómica reguladora del régimen local en desarrollo de la LBRL. No nos parece extraño que algunas normas autonómicas reguladoras del régimen local hayan desarrollado, aunque sea tímidamente, los regímenes municipales especiales, recordando, no solamente la «invitación» y cobertura que proporcionan la LBRL, sino también las homólogas autonómicas que la desarrollan. El fenómeno se explica fácilmente por las peculiaridades —y vocación tradicional de atracción turística— de algunas Comunidades Autónomas. Éste fue el caso de la temprana Ley municipal y de régimen local de Cataluña, de 15 de abril de 1987<sup>26</sup>, que incluyó entre los regímenes municipales especiales a los (municipios) «turísticos» (art. 69.1.c). Estos Municipios se definían en la Ley a partir del parámetro de la afluencia estacional, cuya media ponderada anual de población turística fuese superior al número de población residente y el número de alojamientos turísticos fuera superior al número de viviendas de residencia primaria.

Pasando por alto la inconcreción o complejísima identificación jurídica de la «población turística», y en la interpretación convencional de

<sup>26</sup> A dicha Ley, como pionera, se refiere de forma extensa José TUDELA: *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, citado, p. 222, atribuyéndole su importancia «en el reconocimiento de la singularidad del municipio turístico y en la posibilidad que supone de adecuar el ordenamiento jurídico a sus especialidades». Sobre la figura del Municipio turístico, con apuntes interesantes para la configuración de su régimen fue pionero el trabajo de Luis CORNO: «El estatuto legal del municipio turístico», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 42 (año 1984), pp. 423 y ss. Vid. también, J. SUAY y M.P. RODRÍGUEZ: «Las competencias turísticas de los Municipios. En particular, la categoría de los Municipios turísticos», en *I Congreso del Turismo* (dirigido por BLANQUER), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; y M. J. SARMIENTO: «El régimen especial del Municipio turístico», *Actualidad Administrativa*, núm. 45 (año 1994).

que ahí cabría incluir aquellas personas no inscritas en el padrón municipal como vecinos<sup>27</sup>, 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 ostensible 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 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<sup>28</sup>.

La Ley catalana previó, asimismo, regímenes especiales para los Municipios histórico-artísticos y los «de montaña» o que formen parte de una «comarca de montaña», lo que podría, sin duda, interpretarse como una ampliación tipológica de los Municipios turísticos. En el caso de los Municipios histórico-artísticos, se atiende a la declaración como conjunto histórico, en todo o, como mínimo, en la mitad de los inmuebles del Municipio (art. 73). Atendiendo a la importancia singu-

---

<sup>27</sup> La Ley catalana no pudo tener en cuenta la modificación que, respecto del padrón, introdujo en LBRL la Ley 4/1996, de 10 de enero de 1996. Esta Ley modificó los artículos 15 y siguientes de la LBRL, eliminando la anterior distinción entre vecinos y domiciliados, para considerar que los inscritos en el padrón municipal son «los vecinos del Municipio» (art. 15).

<sup>28</sup> En efecto, ésta es una cuestión bastante clara, a la vista de la doctrina que contienen las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 179/1985, de 19 de diciembre de 1985 y, sobre todo, la núm. 233/1999, de 16 de diciembre de 1999, dictada a propósito de la Ley estatal de Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988.

lar de su patrimonio, el texto legal se preocupa especialmente de la organización específica de protección y vigilancia que, aun respetando la potestad de autoorganización local, exige la presencia de profesionales cualificados en el campo del patrimonio cultural, incluso de «arqueólogo municipal» obligatorio en el caso de que tales municipios cuenten con patrimonio arqueológico importante. La articulación de estas determinaciones se remite, bien al reglamento –para el caso de las condiciones de formación y titulación de los profesionales o del nombramiento y determinación de las funciones específicas del arqueólogo–, bien a los convenios de asistencia y cooperación técnica, económica y financiera<sup>29</sup>. La condición para la integración en el régimen especial de los Municipios de montaña, previsto en la Ley comarcal de Cataluña, es la situación geográfica, bien por tener el setenta y cinco por ciento como mínimo de la superficie de su término municipal en cotas superiores a los ochocientos metros, bien por tener una pendiente media superior al veinte por ciento y tener situado el setenta por ciento, como mínimo, de la superficie de su término en cotas superiores a los setecientos metros (art. 71). El texto legal atiende más a la problemática del desarrollo rural que a los objetivos turísticos, por la especial y probablemente débil profesión económica de este tipo de Entidades locales, en tanto en cuanto la legislación catalana prevé, por encima de todo, prioridad en relación con obras y servicios que demanden estos Municipios y tratamiento preferencial en ayudas y subvenciones sectoriales, siempre con atención específica a las determinaciones de las disposiciones singulares sobre Municipios de montaña<sup>30</sup>.

También alguna otra Ley Autonómica de administración local, como la de la Comunidad Autónoma de Galicia, de 22 de julio de 1997, 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-artísticos, Municipios pesqueros o 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 asis-

---

<sup>29</sup> Este precepto ha sido completado –respetando lo esencial– por la Ley catalana de 30 de septiembre de 1993, del Patrimonio Cultural (art. 6).

<sup>30</sup> Artículo 37 de la Ley de 4 de abril de 1987, sobre organización comarcal de Cataluña, y Ley catalana de 9 de marzo de 1983, de alta montaña (art. 2), para la consideración de una comarca como comarca de montaña. Sobre la problemática de los municipios o zonas de montaña puede verse el excelente libro de Javier OLIVÁN DEL CACHO: *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, con especial alusión a los planteamientos de la legislación catalana de alta montaña y de organización comarcal (pp. 269 a 310).

tencia 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 o recargos específicos «de acuerdo con la legislación de las haciendas locales»<sup>31</sup>.

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<sup>32</sup>. 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.

No obstante, la vía más eficaz para el establecimiento con cierta eficacia, de un *status* y un *estatuto* para el Municipio turístico se encuentra en las Leyes sectoriales reguladoras del turismo. Como ya se adelantó, el reconocimiento constitucional de la autonomía local —y la importantísima labor de interpretación *in extenso* que ha venido realizando el

---

<sup>31</sup> En cualquier caso, conviene señalar que la existencia de actividades o servicios turísticos —nota predominante y decisiva para la calificación—, resulta hasta cierto punto secundaria, dado que la categorización como Municipio turístico se plantea a partir del siguiente dato: cuando por afluencia periódica o estacional, la media ponderada anual de población turística sea superior al 25% del número de vecinos, o cuando el número de alojamientos turísticos y de segundas viviendas sea superior al 50% del número de viviendas de residencia primaria. Hay que añadir las dificultades que plantea esa inconcreta habilitación para establecer tributos (véase nota 28).

<sup>32</sup> La Ley de ordenación y promoción del turismo de la Comunidad Autónoma de Galicia, de 21 de agosto de 1997 —que se supone tramitada y aprobada al mismo tiempo que la anterior— confirmó este planteamiento, añadiendo algunos parámetros sobre actuación municipal relativa a servicios de alcantarillado y vertido de aguas, recogida y tratamiento de residuos, etc., así como otras consecuencias de la declaración, como la inclusión en los planes provinciales de obras y servicios o la prioridad en beneficios derivados de los planes de desarrollo y mejora del sector turístico.

Tribunal Constitucional en este campo— impone al Legislador correspondiente el deber de contar realmente con las Entidades locales a la hora de establecer regulaciones de intervención sobre las actividades turísticas. Es fácil observar en estas leyes previsiones más explícitas sobre las competencias de los municipios en la materia, aunque debe advertirse que los planteamientos competenciales se enmarcan en 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 la competencia que ha de reconocerse al Ministerio de Información y Turismo»<sup>33</sup>.

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.

Porque, las Leyes sobre inspección y disciplina en materia turística, sobre ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos o condiciones de autorización de instalaciones predominantemente turísticas, promulgadas en los años ochenta silencian la cuestión competencial en lo referente a los Municipios, en ocasiones, estas normas legales abrían alguna fórmula de colaboración de los Ayuntamientos<sup>34</sup>, pero, en cualquier caso, se detecta la desconfianza hacia la acción municipal, que ya se observaba en la profusa legislación estatal turística de los años sesenta<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Cita GUAITA esta importante Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1966, en la que el Ayuntamiento de Benidorm, que había impugnado el Reglamento de 23 de diciembre de 1964 sobre centros de desarrollo de la Ley de 8 de julio de 1963, sobre competencia en materia turística, aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1964, y cuyo argumento principal se centraba en un debate del Consejo de Ministros sobre la tesis municipalista o la estatalista para defender las competencias sobre turismo, y en la que, según dicha resolución judicial, prevaleció la tesis contraria al municipalismo.

<sup>34</sup> A través de la previa audiencia, como en la Ley Catalana sobre Centros Recreativos Turísticos, de 16 de febrero de 1989 (art. 4º).

<sup>35</sup> Desde los importantes planes de modernización hotelera, la regulación de hojas de reclamaciones, el «menú de la casa», los campings, apartamentos y viviendas vacacionales, establecimientos hoteleros, recomendaciones de calidad, declaración de territorios preferentes de uso turístico, centros de iniciativas turísticas, ordenación de la oferta, fiestas de interés turístico, agencias

Algunas recientes Leyes autonómicas reguladoras del turismo, sin embargo, 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. La Ley Balear de 24 de marzo de 1999 silencia la cuestión competencial, salvo la delegación a los Consejos Insulares de Menorca e Ibiza. Tampoco la Ley madrileña de ordenación del turismo, de 12 de marzo de 1999, contempla la figura del Municipio turístico, ni prevé competencias municipales explícitas, aunque deja a salvo las que puedan corresponder a cualquier otra Administración pública en lo que se refiere al otorgamiento de autorizaciones, licencias o habilitaciones en el ámbito turístico (art. 21.2) y permite el establecimiento de líneas de ayuda y subvenciones a Corporaciones locales (art. 48). Idéntico planteamiento ofrece la Ley de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, de 26 de mayo de 1999, que salva también la competencia que puedan tener «otros organismos o Administraciones en la materia» (art. 3,c) y permite a la Administración autonómica establecer líneas de ayuda y otorgar subvenciones a Corporaciones locales (art. 44) e incluso establece la audiencia previa, sin otro efecto, de los Ayuntamientos afectados cuando el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma define, crea u otorga «denominaciones geoturísticas», aunque éstas afecten a términos municipales concretos (art. 47).

En la legislación que expresa directamente la previsión del Municipio turístico, configurando los parámetros y requisitos procedimentales y sustantivos, las fórmulas e instrumentos previstos son bastante semejantes.

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 Canario la elaboración, con audiencia

---

de viaje, albergues y paradores, guías-interpretes de turismo, crédito turístico, precios y reservas en alojamientos turísticos, hasta incluso «libros de interés turístico» (Orden Ministerial de 26 de marzo de 1979, cuya declaración otorgaba el derecho a llevar el título en la cubierta así como en la publicidad), premios específicos sobre fotografía, embellecimiento y mejora de pueblos, gastronomía, etc.. Todo ello, planteado antes de una forma dispersa, ha cuajado en la actualidad ordenadamente en las leyes autonómicas turísticas y en sus desarrollos reglamentarios.

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<sup>36</sup>. Estas «bases» son las siguientes:

a) En primer lugar, los bienes de dominio público y los servicios públicos municipales deberán tener una orientación turística expresa. 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.;

b) en segundo lugar, el reconocimiento de medidas fiscales y de financiación que permitan la prestación de servicios con la calidad suficiente. En este punto nada precisa la Ley, si bien se refiere abundantemente a la previsión de acciones de fomento económico y apoyo técnico;

c) en tercer lugar, la atención especial a la identificación de núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, tanto naturales como urbanos. De acuerdo con esta base, las acciones y actividades concretas se plasmarían preferentemente en el fomento del sector del turismo rural, senderismo y atractivos medioambientales, turismo de incentivos, convenciones y congresos, turismo interior y turismo deportivo o cualquier otro que se adapte al «mercado turístico» (art. 54);

d) por último, la previsión de organización complementaria para los núcleos turísticos separados del casco urbano y para los barrios turísticos, con la más amplia y efectiva participación ciudadana. 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).

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

---

<sup>36</sup> No es preciso insistir en que tales «bases» vincularán, sin ninguna duda, al texto del proyecto gubernamental, lo que no significa que ello pueda extenderse a la Ley que, en su caso, llegue a ser aprobada. La única reserva de ley que tiene alguna operatividad es, según es bien sabido, la que figura en el texto constitucional –en lo que se refiere al Ordenamiento del Estado–, así como, en mi criterio, la que figure en una Ley básica del Estado que puede condicionar el rango de la norma de desarrollo que, eventualmente, corresponda a las Comunidades Autónomas y que, por lo común, suele coincidir con las reservas legales que figuran en la Constitución (por ejemplo, la previsión del art. 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del procedimiento administrativo común).

deber de prestar «servicios turísticos obligatorios». En términos generales, los servicios obligatorios se conectan a la «vigilancia ambiental», la vigilancia en las 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, como es el caso de los artículos 17.2, párrafos c y f (sobre limpieza pública en condiciones especiales), y artículo 19 (sobre la publicidad y el ruido). El otorgamiento de las licencias para empresas y establecimiento 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).

La Ley de ordenación y promoción del turismo de Galicia, de 21 de agosto de 1997, completa el planteamiento ya examinado de su propia legislación local.

La Ley de Turismo de la Región de Murcia, de 12 de diciembre de 1997, 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. 4.4), 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. 7.3). De ahí, la previsión específica de condiciones sobre los Municipios turísticos, aunque la Ley se remite a las disposiciones reglamentarias para la concesión de la *denominación*. Esta terminología nos parece reveladora, no sólo porque rebaja al rango reglamentario la fijación de parámetros de configuración del «Estatuto» del Municipio turístico y, por ende («distintos tipos», dice), *presupone la insuficiencia o limitación de las medidas normativas a adoptar*, sino porque reduce los beneficios a lograr, circunscritos a la recepción de acciones de fomento y promoción. 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 las normas reglamentarias (art. 51).

Mucho más completa 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 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 personal, 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 contratación de «obligaciones presupuestarias en sus gastos muy superiores a sus posibilidades de ingreso». Todo ello con «estricto respeto a la legislación básica de régimen local» (art. 25.2).

También en esta Ley se utilizan conceptos jurídicos indeterminados. Pero, sus parámetros encorsetan la catalogación de la figura del Municipio turístico y limitan la capacidad de acción discrecional de la Administración autonómica. Así, la consideración de Municipio turístico se concreta a los siguientes tipos:

a) Municipios de «destino turístico». El Ente municipal se identifica así por mantener una afluencia de visitantes a lo largo de todo el año, con pernoctación, cuando la afluencia de personas supere a los propios residentes del Municipio y consiguientemente la capacidad del alojamiento en el Municipio sea también superior a la de las viviendas de primera residencia, siempre que ello suponga «la base de su economía»;

b) Municipios de «destino vacacional». Se definen por el dato de que la afluencia de personas se limite a etapas concretas, con pernoctación, y cuando el número de tales personas sea superior al de residentes, siempre que la capacidad de su alojamiento turístico y de viviendas de segunda residencia sea también superior al de las viviendas de primera residencia;

c) Municipio turístico, con «destino de atracción turística». Es aquél que posea atractivos naturales, monumentales, socioculturales o

adquiera relevancia en algún mercado turístico, siempre que exista en algún periodo anual un número significativo de visitantes en relación a su vecindad, haya o no pernoctación.

La consideración —de nuevo la indeterminación jurídico-formal— de Municipio turístico alcanza, por igual, a los que lo soliciten, siempre que reúnan los requisitos exigidos en la Ley, para tal consideración (art. 28), lo que puede implicar un elemento de limitación del margen de apreciación de la Administración autonómica. Por ello, se prevé el procedimiento de consideración o declaración, que comienza por el acuerdo municipal (mayoría absoluta de los miembros del Pleno), continúa con la tramitación del expediente por la Agencia Valenciana del Turismo<sup>37</sup>, información pública incluida, y finaliza con la declaración acordada por Decreto del Gobierno de la Comunidad Valenciana. Del mismo modo que se adquiere la condición de Municipio turístico, según lo dispuesto en la Ley, puede perderse por variación o desaparición de las condiciones que dieron lugar a la declaración, incumplimiento de las bases establecidas de su régimen especial o petición del propio Municipio. Debe advertirse que, tengan o no la consideración o condición de Municipio turístico, todos los demás Municipios siguen teniendo cobertura para su desarrollo turístico en los planes y programas de la Agencia Valenciana del Turismo (art. 26.3) y que el régimen establecido por específicas razones turísticas ha de respetar, como no podía ser de otro modo, lo dispuesto en la legislación básica de régimen local. 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 sus 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 indu-

---

<sup>37</sup> La Agencia Valenciana del Turismo constituye un simple organismo jurídico-público, pero la Ley le atribuye importantísimas competencias en la «ordenación» de la actividad turística, además del fomento, la ejecución de la política turística y demás competencias de orden ejecutivo. Hay que advertir, no obstante, que esta atribución ordenancista debe interpretarse dentro de los límites de la capacidad y competencia de los poderes públicos —legislativo y ejecutivo— valencianos.

dable, 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 deberán tener «una orientación turística preferente». Aparte de ello, la tramitación de los Planes Urbanísticos en los supuestos de los Municipios de destino turístico y destino vacacional requiere informe preceptivo, aunque no vinculante, de la Agencia Valenciana del Turismo, y una especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y conservación de sus atractivos. También es la Ley la que fija directamente las condiciones de procedimiento de adquisición y pérdida de la categoría (art. 29).

La Ley de Ordenación del Turismo de Cantabria, de 8 de mayo de 1999, atribuye expresamente a los Municipios competencias en materia de turismo, sin perjuicio de las establecidas en la legislación de régimen local (art. 6), como la promoción de recursos y productos turísticos existentes en el ámbito municipal, el fomento, la protección y conservación de aquellos recursos, el otorgamiento de licencias relativas a empresas y establecimientos turísticos de acuerdo con lo dispuesto en la legislación general, e incluso prevé la posibilidad de que se atribuyan al Municipio competencias por delegación. Las licencias de apertura otorgadas por los Municipios se vinculan a los requisitos mínimos de infraestructura que en dichas licencias figuren y que controlan los respectivos Municipios, de acuerdo con la reglamentación aplicable (art. 34).

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 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 de 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*.

Por último, la Ley del Turismo de Andalucía, de 15 de diciembre de 1999, partiendo del objetivo inicial de delimitar las competencias de las diferentes Administraciones públicas (art. 1.2,c), atribuye competencias a las Entidades locales de las que ya son titulares según la legislación local. Pero también opta por la categorización del Municipio turístico, encomendando a la Administración autonómica la competencia para declararlo (art. 3.1,d). 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. Como finalidad esencial para tal declaración considera «el fomento de la calidad de la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida», considerando a ésta «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» (art. 6). La declaración de Municipio turístico es competencia del Gobierno andaluz, a solicitud de los propios Entes municipales (con acuerdo pleno, por mayoría absoluta, del Ayuntamiento correspondiente) y sólo se tendrá en cuenta, aparte de lo que se determine en los criterios reglamentarios, la existencia de servicios mínimos para los vecinos y para la población turística asistida, con especial referencia a los servicios de salubridad pública, protección civil, seguridad ciudadana y aquellos que «sean de especial relevancia turística» (art. 7).

Pues bien, como en los supuestos normativos 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 ha 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).

El panorama que acaba de describirse, con alguna evaluación interpretativa, resulta bastante revelador. Como ocurre en otros campos, la fuerte desconfianza del Estado hacia los Municipios<sup>38</sup> se ha «transfe-

---

<sup>38</sup> Esta desconfianza ha sido puesta de relieve en innumerables ocasiones, y no sólo por referencia a nuestro país y Ordenamiento. Con ocasión de la traducción del libro de Jean de SAVIGNY (*¿El Estado contra los Municipios?*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978), tuve ocasión de poner de manifiesto el constante azote de la vida local, con acuse de recibo del debilitamiento y decadencia de los poderes locales, precisamente iniciado en el momento en que se reconoce su autonomía jurídico-formal. Veinte años después, sigue observándose que «las Entidades locales, y singularmente los Municipios, han sido hasta ahora los grandes ausentes de nuestro proceso constitucional de descentralización política abierto

rido» también a las Comunidades autónomas, cuya legislación local y sectorial, si tiene en cuenta la acción municipal en el turismo, no se corresponde —como apuntó TUDELA<sup>39</sup>— con «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. Vamos a ver, pues, si existe esa habilitación constitucional y en qué medida sería necesaria la reordenación competencial para la consecución de técnicas efectivas de intervención pública de los Municipios en el turismo.

#### 4. LA HABILITACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INTERVENCIÓN Y ÁMBITO COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO EN EL TURISMO

Hemos de partir de la base de que los Municipios, como Poderes públicos, son Administraciones obligadas a cumplir la Constitución y el resto del Ordenamiento jurídico y, más concretamente, a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida ... económica, cultural y social (art. 9 del texto constitucional). Pues bien, los Municipios, como tales poderes públicos, se encuentran vinculados por los principios rectores de la política social y económica, entre los que destacan la garantía del descanso y la promoción de centros adecuados para ello (art. 40), la tutela preventiva de la salud (art. 43), el fomento del deporte y la facilitación de una adecuada utilización del ocio (art. 43), la promoción y tutela del acceso a la cultura (art. 44), el deber de conservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales (art. 45), la conservación y promoción del patrimonio históri-

---

por la Constitución de 1978, para vertebrar territorialmente el Estado y dar cabida a la pluralidad histórica y constitutiva de España como Nación» (es opinión de José Ramón PARADA en la Revista *Teoría y realidad constitucional*, núm. 4, 1999, p. 45). En cambio, y según apunta la doctrina italiana, la autonomía municipal tiene, en Italia, sólidas raíces en la historia y, mientras en España o Alemania se reconoce una consolidada identidad regional, en Italia esa identidad es más reciente, incierta y precaria, pues «Italia es más el país de las cien, de las mil ciudades que el país de la veinte regiones». *Apud* Franco BASSANINI: *Tendenze delle riforme amministrative*, Spisa, Bolonia, 1998, p. 8.

<sup>39</sup> José TUDELA: «Régimen local y turismo. Marco legal», cit., p. 216.

co, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran (art. 46), la promoción de la participación de la juventud en el desarrollo social y cultural (art. 48).

Estos principios rectores de la política social y económica, muy distintos entre sí por su naturaleza, pero indudablemente con la acción turística, han de ser objeto de reconocimiento, respeto y protección por la legislación positiva. En efecto, de conformidad con lo que dispone el artículo 53.3 de la Constitución, todos los poderes públicos están vinculados, por estos principios que «informarán» la legislación positiva, la práctica judicial y la *actuación* de aquellos poderes. Es verdad que 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 (art. 53.3 del texto constitucional), pues el propio Tribunal Constitucional lo dedujo rotundamente al anular ciertos preceptos de la Ley 44/1988, por contrariar directamente el mandato constitucional del artículo 39 que ordena la protección de la familia<sup>40</sup>.

Ahora bien, abundan los ejemplos de aplicación de estos principios constitucionales. Si, por una parte, la legislación ha sido prolija en las materias a que antes se ha hecho referencia —deporte, protección de la salud, turismo, asistencia social, etc.— 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 algunos 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. Así, por ejemplo, puede recordarse una conocida Sentencia del Tribunal Supremo, de 9 de mayo de 1986 que, aludiendo al artículo 49 de la Constitución, refrendaba el valor *normativo* de los principios rectores de la política social y económica, señalando:

*«Como los demás de esta misma rúbrica, como la totalidad de los que integran la Constitución, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos».*

---

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 45/1989, de 20 de febrero de 1989 (BOE de 2 de marzo de 1989), anulando ciertos preceptos de la Ley Reguladora del IRPF de 8 de septiembre de 1978.

También el Tribunal Constitucional, desde una de sus pioneras Sentencias, viene advirtiendo sobre la normatividad de estos principios rectores de la política social y económica<sup>41</sup>.

Y en conexión con los principios rectores de la política social y económica, los poderes públicos están obligados a atender la modernización y desarrollo de *todos* los sectores económicos, lo que, sin duda, incluye al sector turístico (art. 130).

El texto constitucional contiene otros preceptos que completan este marco genérico. Por ejemplo, y puesto que de Poderes públicos se trata, los Municipios están obligados a garantizar la defensa de los consumidores y usuarios (art. 51 CE), en cuyo ámbito, sin duda, 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 turismo<sup>42</sup>.

Asimismo, «toda la riqueza del país en sus distintas formas y, sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general» (art. 128 de la CE), lo que impide a los Municipios obstaculizar la genérica disponibilidad de sus recursos, incluidos los calificados como recursos turísticos. También desde esta perspectiva negativa, hay que recordar que el derecho a la libre circulación y la correlativa prohibición constitucional a la obstaculización de la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en el territorio español (art. 139) vinculan a los Municipios. Pero, como compensación, también se les reconoce la iniciativa en la actividad económica, sin exclusiones, dado que tal reconocimiento es general y no puede —ni debe— ser exceptuado para los Municipios, en sentido subjetivo, ni para la actividad turística, en sentido objetivo.

---

<sup>41</sup> Se trata de la Sentencia 19/1982, de 5 de mayo de 1982 y, más recientemente la Sentencia de 24 de julio de 2000.

<sup>42</sup> Ya en 1970 advertían los Profesores VILLAR PALASÍ, MARTÍN MATEO y MARTÍN-RE-TORTILLO que «es un tanto pueril confiar la defensa del turista a él mismo; su naturaleza (es frecuentemente un extranjero), su carácter (de paso) configuran una real situación de indefensión jurídica del mismo frente al establecimiento, tanto más cuanto que la cuantía de la reclamación judicial es normalmente pequeña. La función administrativa asume el carácter de tutora del turista, dejando a salvo siempre la acción civil» (p. 47 del volumen *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, cit. en nota 6). Es evidente que la promulgación de la legislación general y autonómica para la defensa de los consumidores y usuarios que considera al consumidor y usuario como la persona física que adquiere, utiliza o disfruta como destinatario final «... productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los facilitan, suministran ...» (art. 1.2 de la estatal de 19 de julio de 1984 y homólogos de las autonómicas) protege al turista. En cualquier caso, todas las leyes autonómicas reguladoras del turismo incluyen un capítulo de derechos y obligaciones de los turistas, en su consideración de usuarios y consumidores, así como un régimen «disciplinario» (que incluye la inspección, los cuadros de infracciones y de sanciones correspondientes) para hacer efectiva dicha protección.

Ahora bien, el planteamiento actual de los repartos competenciales parece desalentar el reconocimiento de unos ámbitos competenciales propios –y efectivos– para los Municipios en el orden de la intervención administrativa sobre el turismo. Es sabido que el artículo 149.1 de la Constitución no reservó al Estado competencia alguna directa sobre el turismo, mientras que el artículo 148.1.18 permitió a las Comunidades Autónomas asumir la competencia de «promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial». Como tales competencias exclusivas, fueron asumidas por todos los Estatutos de Autonomía<sup>43</sup> y, ciertamente, la regulación jurídica sustantiva ha sido bastante semejante en las Comunidades Autónomas. Pero conste que el Estado no ha perdido del todo sus competencias en la ordenación de la materia turística, ni tampoco pueden quedar marginadas las competencias municipales en atención a los planteamientos constitucionales y su desarrollo en la legislación estatal básica.

Desde sus primeras Sentencias, el Tribunal Constitucional se inclinó decididamente por la competencia autonómica en materia de turismo, no solamente al contrastar la inexistencia de reserva competencial expresa del Estado, sino incluso al privar de valor a las reservas competenciales sobre planificación y coordinación económica del artículo 149.1.13 de la Constitución, pues la utilización de este título «vaciaría de competencias a las Comunidades Autónomas»<sup>44</sup>. Cierta rectificación se produce a partir de la Sentencia de 2 de junio de 1987 (BOE de 25 de junio de 1987), a propósito de la impugnación de una Orden ministerial reguladora de las subvenciones turísticas, pues aquí el Tribunal acudió, para justificar la competencia estatal, al título que se deriva del artículo 149.1.13. Con posterioridad, y a propósito de sendas órdenes ministeriales sobre promoción del turismo rural, el Tribunal se decantaba ya a favor de la posibilidad del Estado de incidir sobre el título competencial turístico, invocando de

---

<sup>43</sup> Sobre esta problemática, con particular referencia a los trabajos parlamentarios de las Cortes constituyentes, puede verse Alfonso SALGADO: «La distribución de competencias en materia de turismo», en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9 (año 1996), pp. 319 y siguientes. Y con referencia a la constatación de los Estatutos de Autonomía, A. DORRIGO DE CARLOS: «Turismo» (voz de la *Enciclopedia Jurídica Básica*, Ed. Civitas, volumen IV, Madrid, 1995, p. 6723).

<sup>44</sup> STC de 20 de diciembre de 1984 –BOE de 11 de enero de 1985– (a propósito del Real Decreto de 27 de julio de 1983 sobre «hoteles recomendados por su calidad»). No obstante lo cual, recordaremos que a esta Sentencia le acompañaba un voto particular del Magistrado Jerónimo Arozamena, sosteniendo que el Real Decreto impugnado no afectaba, directa ni indirectamente, a la ordenación turística, tratándose de promoción de oferta turística general, de España, cuyo fomento no podía reivindicarse por las Comunidades Autónomas ni, por ello, padecer su ámbito competencial.

nuevo el artículo 149.1.13, aunque advirtiendo *la imposibilidad de una interpretación extensiva de este título*<sup>45</sup>.

En el fondo –y se cita por su semejanza– ocurre aquí como en la materia de la defensa de los consumidores y usuarios. Se recordará que, impugnada la Ley de 19 de julio de 1984 por las Comunidades Autónomas vasca y catalana, considerando que la promulgación de esta Ley, sin título habilitante del Estado, venía a ser como una especie de «loa-palización sectorial», el Tribunal Constitucional liberó a la Ley de la tacha de inconstitucionalidad con carácter general, señalando que, además de este título competencial reservado en exclusiva (entonces no, ahora sí) a las Comunidades Autónomas, existían otros títulos competenciales, de los que sí dispone el Estado, que pueden incidir sobre la materia del consumo. El Tribunal señalaba:

*«... Además, aun cuando resulta indiscutible que el artículo 51 de la CE no es conceptuable como norma competencial, no puede dejarse de reconocer que, dada la singularidad de la materia sobre la que versa la Ley, el Estado dispone a priori de diversos títulos competenciales, constitucionalmente indisponibles para todas –y aquí sin excepción– las Comunidades Autónomas, que tienen una evidente incidencia en la defensa del consumidor y del usuario (...) Ello mismo evidencia que, si bien en el artículo 149.1 CE no se ha mencionado expresamente la rúbrica «defensa de los consumidores y usuarios», abriéndose así, en estrictos términos formales, la posibilidad de que algunos Estatutos de Autonomía hayan asumido la competencia «exclusiva» sobre la misma (art. 149.3 CE), como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en estos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir*

---

<sup>45</sup> Sobre la jurisprudencia constitucional, véase Ricardo GARCÍA MACHO: «La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre derecho estatal, autonómico y local», en *Lecciones de Derecho del Turismo*, cit., p. 25 y siguientes. Mucho más reciente, incluyendo una relación pormenorizada de las normas estatutarias y de las transferencias competenciales realizadas, Antonio CALONGE VELÁZQUEZ: *El turismo. Aspectos institucionales y actividad administrativa*, cit., p. 71 y siguientes. Aquí no se cita, sin embargo, la importante Sentencia núm. 175/1995, de 5 de diciembre de 1995, donde el Tribunal Constitucional atribuye la competencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre otorgamiento de becas para alumnos extranjeros en materia de enseñanzas turísticas, ni tampoco la importante Sentencia núm. 242/1999, de 21 de diciembre, en relación con varias Órdenes del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y otras resoluciones de rango menor de la Secretaría de Estado y el Instituto de Turismo de España, todas ellas relativas al Plan marco de competitividad del turismo español (abreviadamente, Plan Futures) (BOE de 20 de enero de 2000). En esta última Sentencia, se estima parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado por la Generalitat de Cataluña, declarando que buena parte de estas disposiciones vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma.

*directamente en las competencias que sobre «defensa del consumidor y del usuario corresponden a determinadas Comunidades Autónomas —entre ellas las ahora impugnantes—, las cuales, en ese caso, también podrán quedar vinculadas a las previsiones estatales. La defensa del consumidor y del usuario nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos sin necesidad ahora de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1, en sus números 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 CE, principalmente)» (STC 15/1989, de 26 de enero de 1989).*

Es ahora más compleja la situación si se tiene en cuenta la introducción en el Tratado de la U.E. de una nueva competencia relativa directamente al turismo. En efecto, la mención expresa del Tratado de la Unión Europea al turismo (art. 3.1,u del Tratado en la versión de Ámsterdam) abre la posibilidad de acción comunitaria, porque ya existe «base jurídica» —en terminología «europeísta»— que justifique dichas acciones de las instituciones comunitarias. Hasta la reforma del Tratado de 1992, sólo el Parlamento Europeo había venido adoptando diversas Resoluciones respecto de la política comunitaria del turismo (Resoluciones de 16 de enero de 1984, 12 de enero de 1987, 13 de abril de 1987 y, sobre todo, 22 de enero de 1988 sobre la facilitación, promoción y financiación del turismo en la Comunidad Europea). Es a partir de aquí cuando la Unión Europea, para alcanzar los amplios fines previstos en el Tratado, podrá emprender una tarea de uniformización normativa más que deseable. Recordaremos que la introducción de este párrafo en el Tratado se produjo después de la adopción por el Parlamento Europeo de una nueva Resolución, de 11 de junio de 1991, en la que se reconocía como esencial de cara a la creación de la unión económica y monetaria, una eventual política turística común a los Estados miembros<sup>46</sup>. Ahora bien, y para el objetivo de este trabajo, señalaré que el Tratado ha incluido expresamente el «principio de subsidiariedad», lo que sirve para delimitar las intervenciones de la propia Unión Europea y los Estados miembros, con el fin de lograr mejor los objetivos de la acción, «debido a la dimensión o a los efectos de la acción contempla-

<sup>46</sup> Puede verse en el Plan de medidas comunitarias a favor del turismo, presentado por la Comisión de la U.E., en el *Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas*, núm. 33, 1991, pp. 223 a 259. Un comentario general sobre estas medidas, en Olga HERRÁIZ: «El aprovechamiento turístico de las vías pecuarias», en el vol. *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, cit., Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999, pp. 285 y siguientes. Véase FRAGOLA: *Perfil comunitario del turismo*, Ed. Cedam, Padua, 1996.

da» (art. 5 del Tratado UE). ¿Este mismo parámetro debe servir para articular las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los municipios en el ámbito del turismo?

Atendiendo a este marco cabe propugnar la configuración de un régimen especial que implique a los Municipios considerados turísticos. El legislador autonómico debe replantear el protagonismo de los Entes locales en la asunción competencial sobre la actividad turística. Y sabemos que nuestra legislación ni ha sido, ni es generosa con los Municipios. Basta recordar otra vez que la primera ley sobre competencia en materia turística, de 8 de julio de 1963, tras atribuir, con carácter y función privativa a la Administración pública, «la ordenación y coordinación del turismo y la de orientar y regular la información, propaganda, relaciones públicas, fomento y atracción del turismo, ya sean ejercidas dichas actividades por la Administración pública o por particulares», e incluso de establecer la salvedad de otras competencias administrativas, como las correspondientes a las Administraciones provinciales o municipales, no sólo reducía prácticamente a la nada tales competencias, por el método directo de monopolizar en la Administración estatal todas las competencias (por ejemplo, reservando a la Administración estatal la inspección, gestión, promoción y fomento de las actividades turísticas en todo el ámbito territorial del Estado), sino por la más eficaz y negativa fórmula de restar posibilidades a la legítima financiación de los Municipios. ¿Es posible y recomendable la reordenación competencial en forma de apuntalamiento del protagonismo municipal? Para algunos, «puesto que la competencia en la materia es de la Comunidad Autónoma, será ésta la que fije la política a seguir en el territorio, a la que los distintos entes locales deben sujetarse<sup>47</sup>. Este papel secundario o subordinado de las Entidades locales, que sin duda se predica de los Municipios y especialmente a los de menor potencial económico, no se comparte por otros, para quienes «las entidades locales, especialmente los Municipios, no pueden renunciar a su especial posición en la ejecución de la política turística ni renunciar a desarrollar sus propias políticas»<sup>48</sup>, incluso sosteniendo que «de la misma manera, la Administración local, y en particular el Municipio, *en su esfera competencial*, podrá ejercer competencias *tanto de ordenación* como de promoción<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Ésta es la opinión, por ejemplo, de Alfonso SALGADO: «La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en Aragón: una propuesta», en el vol. colectivo *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, cit., p. 88.

<sup>48</sup> Así lo entiende José TUDELA: «Régimen local y turismo», cit., p. 213.

<sup>49</sup> Así lo estiman, rotundamente, ROCA ROCA y PÉREZ MARTOS, en «Administración municipal y turismo», cit., p. 520.

La desconfianza o recelo frente a la necesidad de un reforzamiento de la autonomía local se manifiesta en la *timidez* con la que se ha abordado la reciente reforma de la legislación local<sup>50</sup>, fruto del Gran Pacto local, debe ser definitiva e irreversiblemente superada. Hay datos y circunstancias que avalan este deseo, absolutamente dependiente de la voluntad política más que de una supuesta racionalización de la reinterpretación normativa. Y ya no solamente me refiero al mencionado «pacto local», sino al análisis que la doctrina viene haciendo respecto de las tendencias al reforzamiento de ámbito autonómico. El Profesor BASSANINI ha incidido recientemente en esta cuestión señalando que «se justifica un creciente papel de los gobiernos locales, cuyas administraciones son más cercanas a los ciudadanos y a las empresas, más atentas a la variedad y complejidad de los sistemas económicos territoriales, más adecuadas a dialogar con las empresas y las organizaciones *non-profit*, utilizando la colaboración de los particulares y del tercer sector para asegurar el suministro de los ciudadanos de bienes y utilidades públicas», añadiendo que «mientras en España o en Alemania se reconoce una consolidada identidad regional, en Italia resulta más reciente, incierta, precaria»<sup>51</sup>. Esta idea nuclear late en la opinión del Profesor PARADA, quien recomienda «una segunda gran descentralización política que desplace poderes y competencias hacia las entidades locales –poco más desde el Estado y mucho más desde las Comunidades Autónomas– que reequilibre la distribución territorial del poder político según los principios de subsidiariedad, eficacia y eficiencia. En definitiva, acercar en lo posible la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos y evitar que el viejo centralismo del Estado sea sustituido por el nuevo centralismo de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas»<sup>52</sup>.

En definitiva, la distribución por títulos competenciales cerrados que llevan a cabo la Constitución y los Estatutos de Autonomía –y su interpretación sistemática–, no significa que los Municipios (y demás corporaciones locales) sean privados de competencia alguna en relación a las materias «distribuidas», si bien tal reparto ha supuesto, en líneas generales y como ya se advirtió, que las funciones que sobre las actividades turísticas desarrollaba la Administración del Estado están ahora desempeñadas –previas las transferencias iniciales– por las Comu-

<sup>50</sup> Este llamado «pacto local» ha propiciado un paquete de medidas legislativas importantes que afecta a la estructura y organización y a 28 preceptos de la LBRL (Leyes de 21 de abril de 1999). Véase sobre el desarrollo del pacto local, el *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, coordinado por Tomás FONT, y especialmente su propio trabajo, «La evolución de gobierno local en España: de los "nuevos principios" a la "geometría variable"», pp. 13 y siguientes.

<sup>51</sup> Franco BASSANINI: *Tendenze delle riforme amministrative*, cit., p. 6.

<sup>52</sup> J. R. PARADA VÁZQUEZ, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 4, cit., p. 45.

nidades Autónomas. Por ello, como ha recordado recientemente PARADA, «no cabe esperar una ampliación por vía jurisprudencial del ámbito material de las competencias de los Municipios o provincias y de su 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»<sup>53</sup>.

En resumen, y a la vista de todo lo expuesto, cabe reflexionar, no sin cierta perplejidad, sobre un par de cuestiones contradictorias. De un lado, los planteamientos constitucionales y legales facilitan, sin asomo de duda, el reconocimiento y reforzamiento de efectivas competencias turísticas para los Municipios. De otro, la muestra que nos ofrece la legislación vigente, sea por uno u otro de los cauces utilizados —es decir, ampliación del ámbito competencial o configuración institucional del Municipio turístico— resulta poco significativa. Las potencialidades abiertas por la habilitación de la Ley estatal básica de régimen local, reiterada en sus homólogas autonómicas, no han producido efectos relevantes en el objetivo principal de adecuar regímenes especiales a los Entes locales que así lo exijan por las singulares características de incidencia de la actividad turística. Tampoco la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas en materia de turismo ha cumplido aquel objetivo, ni aun en el caso de previsiones concretas sobre los Municipios turísticos. Aquellas y estas leyes han dado pasos adelante sin hacer camino, es decir, de 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<sup>54</sup>, no es más que redundar sobre lo que es viable sin habilitaciones reguladoras especiales.

Pues bien, el reconocimiento de un régimen especial para los Municipios turísticos es viable. Si el propio constituyente, y por derivación

---

<sup>53</sup> J. R. PARADA VÁZQUEZ, *ibidem*.

<sup>54</sup> Sobre este punto, resulta de interés la opinión de Rafael GÓMEZ-FERRER, en «Las competencias funcionales: el nuevo marco de la asistencia y cooperación municipales», en *Anuario de Gobierno Local 1999/2000*, cit., pp. 73. Señala GÓMEZ-FERRER que la cooperación «genera prestigio, ya que no es de policía, ni de ordenación, ni de control, sino que esencialmente, y por diversas vías, consiste en completar los medios de los que dispone el propio municipio. De ahí lo difícil que es racionalizar el ejercicio de esta competencia y de dejar que la ejerza el nivel al que corresponde institucionalmente».

el legislador competente, han considerado la posibilidad de establecer un «régimen especial» es porque resulta recomendable. Supuesto que el precepto de la LBRL a tal efecto (art. 30) es demasiado abstracto y sólo condiciona la posibilidad a que se opere «en el marco de lo establecido en esta Ley», no cabe otra interpretación que la de entender el marco como instrumento de cobertura o habilitación y no de restricción, lo que, sin duda, concede mayores márgenes al legislador.

Y aquí, precisamente, se encuentra la primera condición ineludible y, al mismo tiempo, de eficacia, pues la reserva de ley, lejos de suponer un elemento de distorsión y obstaculización constituye un auténtico parámetro de eficacia, al asegurar, más que la norma reglamentaria, cierta protección contra los vaivenes políticos. El legislador autonómico, al modo en que lo ha hecho en la Comunidad Valenciana, debe determinar en términos inequívocos los requisitos determinantes de ese «régimen especial», pues, caso de deferir al reglamento aspectos normativos relevantes, se podría poner en cuestión su propia eficacia.

En segundo lugar, es absolutamente necesario establecer una tipología de características de los diferentes Municipios con intereses turísticos notorios. Como ha dicho recientemente Tomás FONT, la estructura del gobierno local debe plantearse «a partir del reconocimiento de la diferencia y, por tanto, de la necesaria asimetría o geometría variable en su régimen legal»<sup>55</sup>. Es evidente que la caracterización tipológica sólo es posible contando con las previas —y muy bien estudiadas— diversificaciones del turismo<sup>56</sup>.

En tercer lugar, la determinación de un régimen especial exige actuar normativamente en los diferentes planos o niveles de intervención pública. Teniendo en cuenta que los municipios carecen de potestades legislativas, y dicho lo anterior sobre la reserva legal, convendría replantear la actual ordenación en sus diferentes perspectivas de estructura y organización de gobierno. De modo que, en síntesis, la configuración del régimen especial del municipio turístico pasaría por:

a) Determinar legalmente los parámetros de reconocimiento del municipio turístico, a partir de elementos subjetivos u objetivos. La triple vertiente de la residencia temporal, la posesión de bienes residenciales y el simple goce o disfrute ocasional de los recursos turístico debería replantearse como parámetro de la «afluencia de población» con algún

<sup>55</sup> Tomás FONT: *Anuario del Gobierno Local. 1999/2000*, cit., p. 33.

<sup>56</sup> Aquí resulta obligado remitirse a las valiosísimas aportaciones que contiene el repetidamente citado volumen colectivo *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, dirigido por José TUDELA y, en particular, al estudio de los tipos que llevan a cabo Javier CALLIZO y Antonio J. LACOSTA: «Un estudio tipológico de los recursos turísticos», pp. 19 y siguientes. Desde otra perspectiva más concreta, véase el interesante libro de José Manuel ASPAS ASPAS: *Los deportes de aventura. Consideraciones jurídicas sobre turismo activo*, Ed. Prames, Zaragoza, 2000.

efecto sobre la configuración política de los órganos municipales. En los casos en que esa «afluencia» pueda ser ponderada con arreglo a criterios fijos de repercusión en la vida local, cabría reintroducir en el padrón municipal la posibilidad de la «doble residencia» matizada por el parámetro de la estacionalidad.

b) Sería así viable reacomodar la organización municipal, adaptando las estructuras orgánicas por medio del incremento de los representantes municipales previsto en función del número de residentes. Al admitir, por ejemplo, la temporalidad como elemento-base para la elección o designación de representantes, reinterpretando de forma flexible —o, si es el caso, modificando en términos razonables— los artículos 15 y 18 de la LBRL y 176 y 179 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral de 1985.

En cuarto lugar, resultaría útil la reestructuración de las potestades administrativas a disposición de los Municipios reconocidos. Concretamente, las potestades de ordenanza, contractual, la de investigación y protección de bienes y la de expropiación.

La reconsideración de la potestad de ordenanza supone la predeterminación en la Ley autonómica correspondiente del método concreto de habilitación y reforzamiento de las potestades municipales. Así, por ejemplo, debería operarse alguna modificación en materia de condiciones de establecimiento —con repercusión en el régimen de licencias de apertura, regulación de horarios industriales y comerciales<sup>57</sup> y el transporte, al modo de la previsión del transporte turístico de la Ley de ordenación de los transportes terrestres de 1987<sup>58</sup>.

En lo que se refiere a la contratación administrativa, sería recomendable flexibilizar las posibilidades de actuación, tanto en el nivel de las exigencias de publicidad y concurrencia, como en el de las competencias y los elementos temporales. Ello afectaría, sin duda beneficiosamente, al derecho eficaz de contratación de obras y servicios municipales, incluida la esfera de los contratos del personal.

Las potestades de investigación y protección de bienes públicos, circunscrita a los bienes de «su pertenencia», podrían extenderse a los demás bienes, instrumentando las fórmulas por vía de modificación legal o por el cauce de las «delegaciones convencionales».

En lo que se refiere a la potestad expropiatoria, quizás resultaría útil introducir algunas reglas específicas para los municipios turísticos

---

<sup>57</sup> Hay que recordar aquí la fórmula abierta por la Ley orgánica complementaria de la de ordenación del comercio minorista, de 15 de enero de 1996 en lo referente a la libertad —relativa— de fijación del horario de apertura y cierre de los establecimientos comerciales.

<sup>58</sup> Artículos 110 a 112 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, de 30 de julio de 1987 y artículos 128 a 132 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto de 28 de septiembre de 1990.

en los supuestos legales de ocupación temporal, requisita e incluso de expropiación por motivos de función social.

Todo ello, naturalmente, sin reducir o rebajar de ningún modo el nivel de competencias alcanzado por estos Municipios de vocación turística en los ámbitos de planificación y programación territorial y específicamente turística, promoción o fomento, prestación de servicios y organización supramunicipal.

