

# Regímenes locales especiales en materia de turismo

Omar Bouazza Ariño\*

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo el estudio de los regímenes locales especiales en materia de turismo: desde los tradicionales municipios turísticos a nuevas figuras incorporadas en la legislación turística y de comercio, con diferentes consecuencias en unas y otras figuras. Se parte de su reconocimiento en la Constitución y su plasmación en la legislación básica estatal, en las legislaciones locales autonómicas así como en la sectorial de turismo y comercio.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to study the special local regimes in Tourism: from touristic municipalities to new concepts included in the Tourist and Trade legislation, with different consequences in each case. It begins with a constitutional study and its implementation in the Basic Local Act, the Regional Local Acts and the Regional Tourism Acts and Regional Trade Acts.

.....  
\* [obouazza@der.ucm.es](mailto:obouazza@der.ucm.es).

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «Servicios públicos e infraestructuras en la nueva ordenación territorial del Estado» (DER2009-13764/JURI), dirigido por el Prof. Dr. D. Tomás CANO CAMPOS, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO LEGAL. 1. La Ley de Bases de Régimen Local y la Ley de Haciendas Locales. 2. Las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas y las leyes sectoriales autonómicas de ordenación turística. 3. Referencia a la normativa de ordenación del comercio minorista u horarios comerciales. Remisión. III. REQUISITOS PARA LA DECLARACIÓN DE UN MUNICIPIO TURÍSTICO. IV. COMPETENCIA. V. POTESTADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS. VI. SERVICIOS MÍNIMOS QUE DEBEN PRESTAR LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS. VII. NORMAS SOBRE ORGANIZACIÓN. VIII. CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN. IX. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE MUNICIPIO TURÍSTICO. X. EL MUNICIPIO TURÍSTICO EN LA LEY DE HACIENDAS LOCALES. XI. OTRAS FIGURAS AFINES: ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LAS ZONAS DE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA. 1. Las mancomunidades turísticas y su financiación al amparo de la política turística estatal. 2. Las comarcas turísticas. 3. Los territorios de preferente actuación turística. 4. Los geodestinos turísticos. 5. Los municipios singulares. 6. Las zonas de gran afluencia turística. XII. CONCLUSIÓN. XIII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas por solucionar que afronta nuestro Derecho local es el del establecimiento de un adecuado régimen jurídico que permita dar respuesta a la inmensa variedad de municipios españoles. Si bien la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL)<sup>1</sup> llevada a término por la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local<sup>2</sup>, fruto de las reivindicaciones en torno al Pacto Local y en el contexto de una *incipiente* segunda descentralización, trató de prever alguna respuesta al respecto, no parece que se hayan logrado avances significativos. En este sentido, una de las cuestiones que merecen ser abordadas con más urgencia parece que es la de la configuración de regímenes especiales para aquellos municipios que gozan de una particular idiosincrasia. No cabe duda de que, en este marco, una de las modalidades municipales que requerirá un mayor empuje es la de los municipios turísticos<sup>3</sup>. Y es que se trata

.....

1 Ley 7/1985, de 2 de abril.

2 Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

3 La doctrina se ha ocupado desde temprano de esta figura. Así, Juan Carlos VILLACORTA: «Yo he visto nacer un municipio turístico...», *El Alcalde*, 17 (1968), pp. 27-39. En la doctrina administrativista, destacan los trabajos de José BERMEJO VERA: «Régimen jurídico de los municipios», *Documentación Administrativa*, 259-260 (2001), pp. 213-249; José ESTEVE PARDO: «Turismo y Administración local», en *XI Congreso Ítalo-español de profesores de derecho ad-*

de municipios en los que la afluencia masiva de visitantes durante determinadas épocas del año, compromete la prestación normal de los servicios públicos. Los municipios que se encuentran en esta situación no suelen estar preparados ni desde una perspectiva financiera ni infraestructural para acoger tal avalancha de visitantes, con lo que no es infrecuente que nos encontremos ante clamorosas situaciones de saturación. Por ello, Estado y Comunidades Autónomas –especialmente, estas últimas– deberán realizar un esfuerzo para configurar medidas que permitan a estos municipios un desarrollo sostenible para que los visitantes puedan gozar de un destino de calidad sin producirse perjuicios a los residentes. Por el momento, únicamente se prevén medidas concretas en la Ley estatal de Haciendas Locales y en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Galicia y Valencia. En este trabajo también daré cuenta de otras figuras que se han contemplado en la normativa sectorial, como las comarcas turísticas y las zonas de gran afluencia turística, en las que precisamente la presencia del fenómeno turístico, desde un punto de vista poblacional o en base a la existencia de recursos turísticos destacados, predeterminara soluciones especiales. Para esta labor, he analizado los preceptos relevantes de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la LBRL, las leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas, las leyes autonómicas de turismo, la Ley básica estatal 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales y las leyes autonómicas de desarrollo de la misma.

## II. MARCO LEGAL

### 1. LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y LA LEY DE HACIENDAS LOCALES

La Constitución española de 1978 (en adelante, también “la Constitución” o, simplemente CE) destaca, subraya y garantiza la autonomía local de los municipios (art. 137 y 140 CE) para la gestión de sus respectivos intereses. Por ello, las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 142 CE). Habida cuenta de la di-

.....

*ministrativo: construcción y gestión de grandes infraestructuras públicas. Turismo y administración local. Los problemas del Derecho administrativo en el fin de siglo XX*, pp. 377-391; Alejandro ROMÁN MÁRQUEZ: *El municipio turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*, Universidad de Granada, Granada, 2008, 1305 pp.; José TUDELA ARANDA: «Régimen local y turismo. Marco legal», en José TUDELA ARANDA (dir.): *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997, pp. 212-225.

versidad de entidades locales, en el marco de estas disposiciones constitucionales y su concreción legislativa, deberá permitirse la posibilidad de establecer regímenes jurídicos distintos ante situaciones también distintas. No se podrá, en este sentido, dar respuesta a la problemática específica que presentan los municipios turísticos mediante la aplicación del régimen común municipal, como todavía, en general, sucede. Por ello, los municipios turísticos deberán gozar de toda una serie de competencias, estructuras organizativas y financiación ajustada a su especialidad.

Las bases constitucionales que permiten el desarrollo y garantía del régimen especial del municipio turístico, se concretarán en la normativa estatal y autonómica. Desde la óptica estatal, se ejecuta la competencia estatal básica en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE), a través de la Ley de bases de régimen local. Igualmente, habrá que tomar en consideración el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales<sup>4</sup> (TRLHL, en adelante), desde la óptica de la financiación, perspectiva central en la configuración del estatuto jurídico del municipio turístico.

La LBRL prevé en su art. 25.2.m) que los municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, ejercerán competencias en materia de turismo. Ello con respecto de todos los municipios, sin establecer diferenciación. Este precepto, sin duda, hay que interpretarlo conjuntamente con aquellos contemplados en la Constitución que garantizan la autonomía local (arts. 137 y 140), y con otros preceptos de la LBRL como, por ejemplo, el art. 2, que dispone que “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, *deberá asegurar* a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”. A pesar de la claridad con la que se expresa este precepto, en realidad parece que las Comunidades Autónomas, los entes territoriales competentes en materia de turismo, no han previsto la posibilidad de descentralizar esta competencia en los entes locales, con alguna excepción. En efecto, rompe la regla general la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, que prevé un amplio marco de descentralización a favor de los municipios, comarcas y provin-

.....

4 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

cias, si bien, en realidad, no se ha procedido a la transferencia efectiva de tales competencias, excepto en el caso del Valle de Arán<sup>5</sup>. De la misma manera, la Comunidad de Madrid, ha contemplado la posibilidad de descentralizar las competencias autonómicas en materia de turismo a favor de los entes locales en su Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local, art. 2.2.m).

Este sistema de descentralización, no obstante, deberá completarse con las necesarias herramientas que ofrecen las relaciones interadministrativas, por ejemplo, en materia de asistencia y colaboración para la gestión adecuada de los intereses públicos y, además, la coordinación que pueda realizarse por parte de los entes territoriales que representan intereses superiores, de conformidad con lo que se establece en los arts. 10.2 y 59 LBRL. Siempre habrá que tener en cuenta que los intereses autonómicos o estatales no deben difuminar los intereses municipales sobre la actividad turística<sup>6</sup>.

Junto al esquema general de la competencia municipal en materia de turismo, la LBRL, siguiendo la línea que marca la Constitución, sienta las bases para romper con el tradicional uniformismo que ha marcado el ordenamiento constitucional, en los arts. 137 y 140, al consagrar la autonomía de los entes locales para la gestión de sus respectivos intereses. Lo que deberá permitir la posibilidad de configurar diferentes estructuras organizativas y diferentes regímenes para atender la diversidad que caracteriza nuestro municipalismo. Así, la LBRL, en su art. 30, autoriza a las leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas para establecer regímenes municipales especiales cuando concurren determinadas circunstancias. Se contempla esta posibilidad para los municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico artístico o el predominio en su término de actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes. Este precepto, por consiguiente, abrió la vía para que las Comunidades Autónomas pudieran prever un régimen adaptado a los municipios turísticos, con una estructura organizativa, unas competencias y una financiación que permitiera la prestación adecuada de los servicios públicos, en cualquier época del año, cumpliendo así, con el principio de eficacia y la satisfacción de las necesidades públicas que la Constitución exige en su art. 103.1. Y es que no puede establecerse un régimen común para todas las entidades locales pues presentan enormes diferencias entre sí. Habrá que resolver en cada caso los problemas que

.....

5 Me remito a mi trabajo, «Turisme», en Alfredo GALÁN GALÁN (dir.): *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Volum 2, Estudis sectorials*, Informe Pi i Súnyer, Fundació Pi i Súnyer, Barcelona, 2006, pp. 423-450.

6 José BERMEJO VERA: «Régimen jurídico de los municipios turísticos», *Documentación administrativa*, 259-260 (2001), p. 220.

presentan derivados, por ejemplo, de la mayor o menor concentración de población o el desarrollo de determinadas actividades (por ejemplo, las turísticas), previendo estructuras organizativas y modelos de financiación adaptados para la prestación adecuada de los servicios públicos y el cumplimiento de las competencias que deben ejercer.

Por otro lado, de entre los posibles regímenes especiales enunciados en el art. 30 –tégase en cuenta, además, que no se trata de una lista cerrada–, varios de ellos pueden referirse a lo turístico. Como se ha indicado, el precepto se refiere expresamente a los municipios en los que predominen las actividades turísticas, pero también hace referencia a los municipios con alto valor histórico artístico, a los municipios rurales y a los municipios en los que se desarrolle la actividad minera, en los que, de alguna manera, también puede ser relevante la actividad turística<sup>7</sup>. Por un lado, los recursos culturales son un importante atractivo para atraer corrientes turísticas destacadas. No en vano, las leyes autonómicas en materia de turismo definen los recursos culturales como una clase de recurso turístico. Por otro lado, una de las políticas principales desarrolladas en los municipios rurales desde hace dos décadas es la de fomento de la industria del turismo rural para paralizar, en la medida de lo posible, el éxodo del campo a la ciudad, intentando conservar la población mediante las rentas adicionales que puede proporcionar la reconversión de casas tradicionales en casas de turismo rural, siempre que ello no implique un abandono de la actividad principal (agricultura y ganadería, básicamente) para evitar una transformación negativa del paisaje y, en fin, desequilibrios territoriales. Igualmente, pequeños pueblos en los que tradicionalmente se había desarrollado la actividad minera ahora tratan de explotar los viejos yacimientos desde la perspectiva del turismo.

...

El régimen jurídico estatal en materia de municipios turísticos se completa con la Ley de haciendas locales. Esta Ley prevé un mecanismo de financiación de los municipios turísticos, basado en la participación en los tributos estatales. Habrá que determinar cómo encajan las previsiones en materia de financiación que contempla esta Ley y las posibles soluciones autonómicas. En este momento me limitaré a señalar esta norma como parte del derecho estatal aplicable en la materia remitiendo, por razones sistemáticas, a un epígrafe posterior el estudio del sistema de financiación contemplado, tras el estudio del estatuto jurídico global previsto en el ámbito autonómico.

.....

7 BERMEJO VERA: «Régimen jurídico de los municipios turísticos», art. cit., p. 229.

## 2. LAS LEYES SOBRE RÉGIMEN LOCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS LEYES SECTORIALES AUTONÓMICAS DE ORDENACIÓN TURÍSTICA

El desarrollo del régimen especial del municipio turístico contemplado en el art. 30 LBRL ha sido realizado en el ámbito autonómico a través de las leyes de régimen local y las leyes de ordenación turística. En unos casos el municipio turístico se regula en la legislación de régimen local. En otros, en la legislación turística. También hay Comunidades Autónomas que lo contemplan en ambos textos. E incluso otras que no lo prevén en ninguno. Tres Comunidades Autónomas, por el momento, han desarrollado reglamentariamente el régimen de los municipios turísticos y han hecho efectivo el régimen jurídico mediante la declaración de municipios turísticos en el ámbito de sus respectivos territorios. Son las Comunidades de Andalucía, Galicia<sup>8</sup> y Valencia<sup>9</sup>. Al determinar el régimen jurídico del municipio turístico en una Comunidad Autónoma en concreto, habrá que acudir, por consiguiente, a los diferentes textos normativos en los que se prevea.

## 3. REFERENCIA A LA NORMATIVA DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA Y HORARIOS COMERCIALES. REMISIÓN

En la delimitación del régimen jurídico del municipio turístico quizá hay que hacer referencia también a la normativa básica estatal de ordenación del comercio minorista y de horarios comerciales, así como a la normativa autonómica de

.....

8 En base a la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia, y la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia, se aprobó normativa reguladora de los municipios turísticos para esta Comunidad. Me refiero al Decreto 239/1998, de 30 de julio. En base a esta norma, se han declarado numerosos municipios turísticos, como, por ejemplo, Ribadeo (Resolución de 21 mayo 1999); Tui (Resolución de 7 febrero 2000); Viveiro (Resolución de 7 febrero 2000); Poio (Resolución de 12 mayo 2000); Miño (Resolución de 2 octubre 2000); A Veiga (Resolución de 28 septiembre 2001); A Pobra do Caramiñal (Resolución de 30 julio 2004); (Lugo) Resolución de 9 mayo 2006; Rianxo (Resolución de 26 julio 2007); Laxe (Resolución de 19 noviembre 2007), etc.

9 En el caso de la Comunidad Valenciana se ha procedido a la declaración de distintos municipios turísticos a través de los siguientes Decretos: Decreto 72/2000, de 22 mayo, Decreto 184/2000, de 22 diciembre, Decreto 54/2002, de 10 abril, Decreto 101/2006, de 7 julio, Decreto 237/2007, de 28 de diciembre. Con estos Decretos fueron declarados 184 municipios turísticos. Recientemente han adquirido esta condición 21 nuevos municipios, por Decreto 30/2010, de 5 febrero. Son los siguientes: en la provincia de Alicante, Callosa de segura, Elda, Monforte del Cid, Parcent, Pego, Benitachell y Zaló; en la provincia de Castellón, La Vilavella, Trig, Traiguera, Vallibona, Vilar de canes; en la provincia de Valencia, Ademuz, Alfauir, Andilla, Benigánim, Chera, Civa, l'Olleria, Olocau y Quesa).

desarrollo, en virtud de las cuales se ha previsto una nueva figura cercana al concepto de municipio turístico. Me refiero a las zonas de gran afluencia turística. Habrá que determinar la relación entre una y otra figura y las posibles zonas de confluencia. Tras el estudio del estatuto jurídico del municipio turístico, se observarán los requisitos que se exigen para la declaración de las zonas de gran afluencia turística. Teniendo en cuenta tales requisitos y la finalidad de la declaración de estas zonas, se observarán las posibles coincidencias con los municipios turísticos.

### III. REQUISITOS PARA LA DECLARACIÓN DE UN MUNICIPIO TURÍSTICO

Las leyes de régimen local y de turismo de las Comunidades Autónomas suelen establecer las siguientes condiciones definitorias de los municipios turísticos, normalmente configuradas como requisitos previos a la declaración del régimen especial:

- Deberá tratarse de municipios cuya población de hecho sea más numerosa que la población de derecho durante el año o de manera estacional (en las temporadas turísticas).
- Deberá tratarse de términos municipales en los que el censo de viviendas sea superior al de las viviendas habitadas por sus habitantes de derecho.
- Deberá tratarse de poblaciones en las que el número de plazas turísticas hoteleras o extrahoteleras supere la población de derecho<sup>10</sup>.

.....

10 Algunas Comunidades Autónomas contemplan, además, otros requisitos que permitirán la declaración de municipio turístico. En efecto, Cataluña y Galicia prevén en sus respectivas leyes de régimen local y ordenación turística, junto al criterio de la población, del número de segundas residencias y de plazas turísticas, la existencia en el término municipal de un recurso turístico esencial, en el caso de Cataluña; y la integración en el término municipal de algún recurso o servicio turístico susceptible de producir una atracción turística que genere una cantidad de visitantes cinco veces superior a su población, computada a lo largo de un año y repartida, al menos, en más de treinta días [art. 75 Decreto Legislativo 2/2003, de 28 abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; art. 18 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña; art. 90 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; y art. 27.c) Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia]. El art. 39.2 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de turismo de Cantabria, exige al municipio, junto a los requisitos referidos a la afluencia de visitantes, volumen de pernoctaciones, segundas residencias e importancia de la actividad turística en términos económicos, acreditar el desarrollo de un programa de promoción y fomento del turismo sostenible, en cuya elabora-

Por consiguiente, los tres requisitos exigidos son el de la población de hecho, la prevalencia en el municipio de segundas residencias y el predominio de plazas hoteleras o extrahoteleras. Normalmente no se requerirá la concurrencia de los tres aspectos a la vez, sino alguno o algunos de ellos. Por ejemplo, la Ley de ordenación turística de Aragón exige la concurrencia de al menos dos de los requisitos indicados. Sin embargo, la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia exige, al menos, la concurrencia de los tres requisitos.



Aparte de los requisitos mínimos, algunas Comunidades Autónomas contemplan aspectos adicionales a valorar. Por ejemplo, la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, contempla los siguientes: **a)** Oferta turística local, alojativa y complementaria que pueda justificar la citada denominación; **b)** Porcentaje significativo del Presupuesto Municipal anual destinado a promoción e infraestructuras turísticas, excluidas las cantidades destinadas a fiestas locales; **c)** Realización de programas que incidan en la calidad de la oferta turística; **d)** Existencia de Ordenanzas de Medio Ambiente donde figuren debidamente recogidas medidas para la preservación de los valores medioambientales, así como para el respeto a los derechos a la intimidad, la tranquilidad y el bienestar en general de los usuarios turísticos, con el alcance que se determine reglamentariamente; debiendo abarcar aspectos tales como salubridad, seguridad, control de ruidos y olores y cualquier otro que resulte procedente a los citados fines; **e)** El incremento significativo de población que se genere en ese municipio, con ocasión de los períodos vacacionales; **f)** Disponer de oficinas de turismo convenientemente señalizadas y dotadas; **g)** Aquellas otras especiales circunstancias que, debidamente acreditadas, aconsejen la concesión de la denominación.

.....

ción podrán recibir asistencia técnica y financiera del Gobierno de Cantabria. En el programa deberán detallarse como mínimo las siguientes cuestiones (art. 39.2): **a)** La necesidad de desarrollar un turismo que responda a las expectativas económicas y a las exigencias de protección del entorno; **b)** Toda actuación turística ha de tener incidencia efectiva en la mejora de la calidad de vida de la población, contribuir a su enriquecimiento socio-cultural y a la creación de trabajo digno; **c)** El mantenimiento de la cultura, historia y personalidad del municipio; **d)** La adaptación del urbanismo y la edificación al paisaje local y la ordenación integral del patrimonio; **e)** La existencia de reservas de agua estratégicas, así como su depuración y reutilización; **f)** El nivel de generación de residuos estará ligado a la existencia en la zona de planes de recogida, reducción, reutilización y reciclaje; **g)** Planes de formación y reciclaje profesional para los trabajadores y gestores del sector turístico; **h)** Planes para la reconversión de los recursos potenciales en productos turísticos y su ordenación en el territorio.

Por su parte, el Decreto andaluz 158/2002, de 28 mayo, por el que se regula la Declaración de Municipio Turístico, prevé las siguientes condiciones a valorar; a) Las inversiones previstas en el presupuesto municipal para la promoción e infraestructuras turísticas; b) Las actuaciones municipales en relación a los servicios mínimos que debe prestar el municipio respecto a los vecinos y a la población turística asistida, así como los servicios específicos prestados en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural, transporte público de viajeros, protección civil y seguridad ciudadana, así como otros que sean de especial relevancia turística; c) La existencia de un plan turístico municipal que al menos contenga un diagnóstico de la situación turística, así como la propuesta de actuaciones para mejorar la oferta del turismo en el municipio; d) La existencia de oficinas de turismo convenientemente señalizadas y equipadas; e) La relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal, con especial atención a los bienes declarados de interés cultural; f) La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano; g) La existencia de Ordenanzas Fiscales y de Medio Ambiente, en las que figuren debidamente recogidas medidas para la preservación de los valores medioambientales; h) La ubicación del término municipal, total o parcialmente, en alguno de los espacios naturales protegidos de Andalucía; i) La adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje; j) La existencia de un planeamiento urbanístico que contemple las dotaciones de espacios libres y otras que cumplan las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística, referidas a la población de derecho y a la población turística asistida; k) Contar con planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte<sup>11</sup>.

#### IV. COMPETENCIA

La competencia para la declaración de un municipio turístico variará dependiendo de la Comunidad Autónoma. En unos casos, la declaración corresponderá al Departamento en materia de turismo, a petición del municipio interesado, informando al consejo comarcal al que pertenezca (art. 15.3 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón). No obstante, lo habitual será que la declaración corresponda al Consejo de Gobierno, a iniciativa del municipio interesado (art. 29 de la Ley 3/1998, de 21 mayo, de promoción y ordenación del turismo de la Comunidad Valenciana, art. 41 de la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid y art. 4 Decreto andaluz 158/2002, de 28 mayo, por el que se regula la declaración de municipio turístico). En otros casos se supri-

.....

11 En términos similares, el art. 15.2 de la Ley de Turismo de Aragón.

mirá la iniciativa municipal, partiendo exclusivamente del Gobierno autonómico, a propuesta de la Consejería competente en materia de turismo (art. 51.3 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia y 27 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia<sup>12</sup>).

## V. POTESTADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS

Dependiendo de la Comunidad Autónoma, los municipios turísticos tendrán más o menos potestades administrativas. De entre las Comunidades más descentralizadoras en este sentido encontramos a Cataluña. En efecto, en esta Comunidad se ha ido más allá pues se ha extendido el régimen de delegación de competencias administrativas, inicialmente previsto para los municipios turísticos, al resto de municipios en general, como glosaré a continuación.

Debemos partir del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de esta Comunidad<sup>13</sup>. Su viejo art. 70 disponía que eran delegables en los municipios turísticos cuya población sumara más de 50.000 habitantes, los municipios que sumaran esta población al sumar la media ponderada anual de población turística y los otros municipios con una población inferior que lo solicitaran y que justificaran una capacidad suficiente de gestión técnica, las competencias de la Generalidad en materia de régimen sancionador y las establecidas por los apdos. 2 y 3 del art. 5 de la Ley 10/1990, del 15 de junio, sobre Policía del Espectáculo, las Actividades Recreativas y los Establecimientos Públicos. Son las siguientes:

- Autorizar los espectáculos y las actividades recreativas que se realicen en su municipio, con motivo de la celebración de fiestas y verbenas populares;

.....

- 12 La primera Ley gallega de ordenación turística (Ley 9/1999, de 21 de agosto), en su art. 8.3, contemplaba la iniciativa del municipio afectado, lo cual puede ser más respetuoso con la autonomía local, habida cuenta de que la declaración de municipio turístico no sólo implicará beneficios financieros, sino también determinadas obligaciones en la prestación de servicios públicos que no se exige a un municipio de régimen común. No obstante, el art. 20.1 de la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de Turismo de Galicia suprimiría la iniciativa local, siendo esta última la opción mantenida en la Ley vigente.
- 13 La legislación turística no establecerá disposiciones al respecto y se limitará a remitirse a la legislación local, lo cual debe considerarse un acierto pues con ello se evita posibles problemas de interpretación e, incluso, solapamiento, en el caso de que se establecieran disposiciones divergentes, como suele ocurrir.

- Autorizar excepcionalmente el otorgamiento de licencia a aquellos locales de valor arquitectónico notable en que tradicionalmente se han realizado espectáculos aunque no cumplan todas las condiciones reglamentarias, siempre que ello no signifique un riesgo para la seguridad de las personas y se determinen las medidas alternativas necesarias. La tramitación del expediente en este caso requiere el informe de los técnicos municipales y la conformidad de los órganos de la Generalidad competentes por razón de la materia.

No obstante, esta norma ha quedado derogada por la Ley 11/2009, de 6 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña. Esta nueva Ley establecerá un régimen jurídico generalizado, como he avanzado antes, sin hacer mención a los municipios turísticos. Por tanto, se amplía la delegación de competencias al resto de municipios con carácter general. Así, de conformidad con el art. 12 de esta Ley, la Generalidad puede delegar en los ayuntamientos que lo soliciten las competencias de autorizar los establecimientos abiertos al público de régimen especial y las sancionadoras, que le son atribuidas, respectivamente, por las letras c) y d) del art. 11.1 de la misma Ley, que son:

- c) Autorizar los establecimientos de régimen especial y los espectáculos y actividades recreativas de carácter extraordinario que no sean de competencia municipal.
- d) Inspeccionar y sancionar los establecimientos abiertos al público, espectáculos públicos y actividades recreativas que haya autorizado.

Para solicitar la delegación de estas competencias, los ayuntamientos deberán cumplir los siguientes requisitos (art. 12.2):

- a) Acreditar, en los términos que se establezcan reglamentariamente, que tienen capacidad de gestión técnica suficiente para ejercer las competencias que solicitan que se les delegue.
- b) Haber asumido el ejercicio de las competencias que les atribuye el art. 13.1.d, de acuerdo con el procedimiento establecido por el mismo precepto, y acreditar que las ejercen efectivamente. Estas competencias son de inspección y sanción de los establecimientos abiertos al público, espectáculos públicos y actividades recreativas sometidos a licencia municipal, en los supuestos de que, mediante un acuerdo del pleno municipal, se haya acordado asumir conjuntamente el ejercicio de estas competencias, lo cual debe comunicarse a los órganos correspondientes del departamento competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Por lo demás, constan como competencias municipales atribuidas por esta Ley, aparte de la que se acaba de mencionar, las siguientes:

- a) Aprobar ordenanzas, en el marco establecido por esta misma Ley.

b) Adoptar medidas de planificación urbanística, que, si lo establecen los correspondientes instrumentos de planeamiento, deben ser vinculantes para la ubicación de los establecimientos abiertos al público regulados por esta misma Ley.

c) Otorgar las licencias de establecimientos abiertos al público de espectáculos públicos y de actividades recreativas de carácter permanente, las licencias de establecimientos abiertos al público de espectáculos públicos y de actividades recreativas no permanentes desmontables, las licencias de espectáculos públicos y actividades recreativas extraordinarias, en los términos establecidos por el art. 42.2<sup>14</sup> y, en cualquier caso, con motivo de verbenas y fiestas populares o locales y las licencias de espectáculos públicos y de actividades recreativas en espacios abiertos al público.

d) Ser titulares de establecimientos abiertos al público u organizadores de espectáculos públicos o de actividades recreativas.

e) Ejercer, en su ámbito territorial, todas las potestades y facultades de naturaleza administrativa relativas a los establecimientos abiertos al público, a los espectáculos públicos y a las actividades recreativas que ésta u otras leyes no atribuyen expresamente a otras administraciones públicas.

Los ayuntamientos podrán delegar en la Generalidad el ejercicio de las competencias que les atribuye la Ley, o encargarle su gestión. Dichas delegaciones y encargos de gestión deben basarse en el mutuo acuerdo de las administraciones implicadas y tienen que formalizarse mediante un convenio, de acuerdo con lo establecido por la legislación administrativa y la de régimen local (Art. 13.2).

También se contempla la posibilidad de otorgar licencias o autorizaciones en inmuebles catalogados de Bien de Interés Cultural para la celebración de espectáculos públicos, bien que no cumplan las exigencias reglamentarias con carácter riguroso. Se prevé en el art. 30 y como diferencias más notables con respecto de la anterior regulación, destaca aparte de la extensión de la competencia a todos los municipios en general, la necesidad de que se trate de un BIC (no bastará, por tanto, que tenga notable valor arquitectónico, como se señalaba antes), y la previsión de mayores garantías, en los siguientes términos (art. 30.4):

Si concurren motivos de interés público acreditados en el expediente, pueden otorgarse licencias o autorizaciones de establecimientos abiertos al público en inmuebles catalogados o declarados de interés cultural en que tradicionalmente se han

.....

14 Este precepto dispone que “Los espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter extraordinario están sometidos a autorización de la Generalidad, salvo que se lleven a cabo en municipios de más de 50.000 habitantes o que se realicen con motivo de fiestas y verbenas populares. En tales casos, están sometidos a licencia municipal”.

desarrollado espectáculos públicos o actividades recreativas, pese a que sus características arquitectónicas no cumplan plenamente las condiciones técnicas establecidas con carácter general. En estos casos, deben cumplirse los siguientes requisitos específicos:

- a) Obtener el informe favorable del órgano de la Generalidad competente en materia de patrimonio cultural.
- b) Acreditar que están garantizadas la seguridad, la salubridad y la higiene del edificio, la calidad de los establecimientos, la comodidad y la protección de las personas y la insonorización u otras medidas para evitar molestias a terceras personas<sup>15</sup>.

Volviendo al Texto Refundido en materia de régimen local catalán, el art. 72.4 indica que los municipios turísticos serán tenidos especialmente en consideración al distribuir el Fondo de Cooperación Local habida cuenta de la exigencia de mayores responsabilidades y la pérdida de capacidad financiera que puede derivarse de la aplicación de las normas que afectan singularmente a los municipios turísticos.

## VI. SERVICIOS MÍNIMOS QUE DEBEN PRESTAR LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS

Una de las principales consecuencias de la declaración de un municipio turístico se concreta en la necesidad de atender determinados servicios públicos o de facilitar los mismos con un cierto nivel de calidad. Hay que subrayar que, incluso, como se ha comprobado más arriba, la prestación de tales servicios constituye en ocasiones un elemento a valorar para otorgar la calificación de municipio turístico. Todo ello, en cualquier caso, se traducirá en la previsión de fuentes de ingresos adicionales procedentes bien de la Administración del Estado bien de la Administración autonómica. Los servicios mínimos que se establezcan no sólo se referirán a la prestación de servicios públicos sino que también tendrán en

.....

- 15 Una norma que sin duda causa sorpresa, recogida también en otras Comunidades Autónomas, es la contemplada en el art. 29.8, auténtica vía de escape a la aplicación del régimen general respecto de actividades que intrínsecamente entrañan un riesgo. Y es que esta norma permite a la Generalidad eximir de la necesidad de obtener licencia municipal respecto de aquellas actividades puntuales de interés cultural o deportivo en edificios pertenecientes al patrimonio de la Comunidad:

“La Generalidad puede eximir de la obligatoriedad de obtener licencia municipal a los espectáculos públicos y actividades recreativas de interés artístico o cultural que se llevan a cabo ocasionalmente en edificios incluidos dentro del Inventario del patrimonio arquitectónico de la Generalidad”.

consideración otros elementos, como la protección del medio ambiente o una ordenación adecuada del territorio municipal.

No todas las Comunidades Autónomas indican una relación detallada de servicios que deban acometer los municipios que hayan obtenido la calificación de municipios turísticos. Una de las normas que establece una relación más completa es la Ley catalana de turismo. En efecto, esta norma dispone que los municipios turísticos deberán cumplir, sin perjuicio de los establecidos con carácter general y los que corresponden a otras administraciones públicas, los siguientes *servicios mínimos* (art. 19): **a)** La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas las playas y las costas; **b)** La protección civil y la seguridad ciudadana; **c)** La promoción y la protección de los recursos turísticos del término municipal; **d)** La señalización turística y de información general, de acuerdo con los criterios de homogeneización que sean determinados por reglamento; **e)** La atención y la orientación a los usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña con los servicios y el régimen horario mínimo que se determinen por reglamento; **f)** La puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a Internet, de utilización puntual, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público; **g)** Las funciones ambientales que les correspondan, de acuerdo con la normativa sectorial; **h)** Los servicios mínimos que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística; **i)** Igualmente, pueden establecer, de conformidad con la legislación de régimen local, y en función de sus necesidades, otros servicios complementarios, que pueden prestar temporalmente, o con varias intensidades, en función de la afluencia turística<sup>16</sup>.

.....

16 En términos muy similares, véase el art. 28 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia:

“Sin perjuicio de los servicios mínimos que se establezcan con carácter general y de las competencias que le correspondan a otras administraciones públicas, los ayuntamientos turísticos deben prestar los siguientes servicios: **a)** La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas playas y costas; **b)** La protección civil y la seguridad ciudadana; **c)** La promoción y protección de los recursos turísticos del término municipal; **d)** La señalización turística y la de información general; **e)** La atención y la orientación a las usuarias y usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Galicia; **f)** La puesta a disposición de las usuarias y usuarios turísticos de un servicio de acceso a internet, de utilización momentánea, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público; **g)** Las funciones ambientales que les correspondan de acuerdo con la normativa sectorial; **h)** El desarrollo de las políticas activas en infraestructuras y urbanismo para favorecer entornos agradables y turísticamente atractivos, especialmente en los núcleos históricos, conservando los tipos arquitectónicos gallegos”.

Se trata de una previsión sensible con el incremento de la demanda de servicios públicos como consecuencia del aumento y superación de la población de hecho con respecto de la población residente.

Con un carácter más general, otras leyes se referirán a la necesidad de salvaguarda de elementos esenciales. Es el caso de la Ley valenciana de turismo que establece que la actividad turística de los municipios turísticos deberá atender (art. 26): a) A la salvaguarda del medio ambiente y los valores ecológicos de la Comunidad Valenciana; b) A la protección de los valores culturales y tradicionales de la población autóctona; c) A la preservación de los bienes públicos o privados que guarden relación con el turismo.

Estas prestaciones adicionales se podrán llevar a cabo a través de instrumentos adicionales de los que se dotarán estos municipios, como los ingresos obtenidos de la participación en los tributos estatales o autonómicos o la celebración de convenios interadministrativos.

Sin perjuicio de que me refiera a estos instrumentos más adelante, valga ahora la referencia a la normativa andaluza, que recoge expresamente los servicios públicos que se prestarán fruto de la celebración de estos convenios (art. 13 Decreto 158/2002, de 28 mayo, de regulación de la declaración de municipio turístico): a) Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos; b) Proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona; c) Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos de Andalucía; d) Preservar los bienes públicos y privados relacionados con el turismo municipal; e) Aumentar, diversificar y mejorar la oferta turística complementaria, así como crear nuevos productos; f) Sensibilizar e implicar a la población y a los agentes locales en una cultura de calidad de vida.

Aparte de contener previsiones que mejoren y potencien los elementos que se tuvieron en consideración al proceder a la declaración de municipio turístico (art. 3), los convenios deberán incluir, en su caso, las siguientes acciones a realizar por el municipio (art. 15 Decreto 158/2002, de 28 mayo, de regulación de la declaración de municipio turístico):

#### 2.1. Servicios para turistas y visitantes:

- a) Centro de recepción.

.....

Los municipios turísticos deben prestar, además de los arriba indicados, los servicios mínimos que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con el promedio ponderado anual de población turística. También pueden establecer, de acuerdo con la legislación de régimen local, y en función de sus necesidades, otros servicios complementarios que puedan prestar temporalmente, o con varias intensidades, en función de la afluencia turística.

b) Oficina de información.

c) Páginas web.

d) Mejorar el acceso para personas con discapacidad.

**2.2. Señalización turística.** Establecimiento de un sistema de actualización, conservación y reposición autorizado conforme a la legislación correspondiente:

a) Establecimientos turísticos.

b) Patrimonio monumental y cultural.

c) Espacios Naturales.

**2.3. Accesibilidad a los recursos turísticos:**

a) Horarios.

b) Tarifas.

**2.4. Promoción adaptada a lo establecido en el art. 19 de la Ley del Turismo.**

**2.5. Creación de productos turísticos:** Plan municipal para la creación y diversificación de la oferta turística.

**2.6. Protección del medio urbano y natural:** Ordenanzas municipales dirigidas a la protección del paisaje, eliminación de ruidos, medidas contra acampadas ilegales, establecimiento de zonas para la ubicación de autocaravanas.

**2.7. Playas:**

a) Homogeneización del equipamiento, mantenimiento, conservación y reposición.

b) Fomento de actividades lúdicas.

**2.8. Formación:** Acciones tendentes a la formación y reciclaje profesional para quienes trabajen y gestionen el sector turístico.

La normativa canaria, en fin, se centrará en la protección medioambiental. En efecto, el art. 65 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Turismo, dispone que los municipios deberán prestar, en los núcleos turísticos, el servicio de vigilancia ambiental, que incluya: a) La aprobación de ordenanzas específicas sobre calidad del medio ambiente; b) El reforzamiento del servicio de limpieza y de salubridad, particularmente en las zonas de uso público como paseos, calles, plazas y playas; c) El control de ruidos, con especial atención a los producidos en horas nocturnas; d) El control de olores, con atención prioritaria a las industrias y actividades que los produzcan; e) La colaboración en el reforzamiento de la seguridad ciudadana.

## VII. NORMAS SOBRE ORGANIZACIÓN

Uno de los instrumentos que contempla la normativa autonómica para garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos por parte de los municipios turísticos, es la constitución de estructuras organizativas para ese fin en el seno de la Administración, así como la previsión de mecanismos de colaboración interadministrativa.

Desde la perspectiva estrictamente organizativa, una de las soluciones contempladas es la constitución de mancomunidades turísticas (art. 41.2 Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid; art. 46.3 Ley 6/1988, de 25 agosto, de la Región de Murcia; art. 91.2 de la Ley 5/1997, de 22 julio, de régimen local de Galicia). De un modo similar, previendo incluso la elaboración de un plan para municipios especiales, la Comunidad de Aragón contempla en su Ley 7/1999, de 9 abril, de Administración Local, los denominados programas de reorganización del territorio, definiéndose en los siguientes términos (art. 17):

1. Cuando uno o varios municipios, debido a su despoblación, carezcan de base demográfica que posibilite su funcionamiento efectivo como organización jurídica de la respectiva colectividad, y la incorporación a otros o la fusión entre sí no pueda dar solución al desempeño de las competencias obligatorias y de los servicios mínimos por la propia situación objetiva de los municipios limítrofes, podrán plantear a la Diputación General de Aragón su integración en un plan de reorganización del territorio, que incluya las alteraciones del mapa municipal que se estimen precisas para la mejor gestión del territorio afectado. Esta iniciativa podrá partir también, de oficio, de la Diputación General de Aragón, previa audiencia a los municipios afectados.

2. Si sus características y emplazamiento justificaran la elaboración de proyectos de repoblación forestal, protección ambiental, reforma agraria, polígonos ganaderos o industriales, **actividades turísticas**, equipamientos de interés supramunicipal u otros fines de interés general, la Diputación General de Aragón podrá elaborar un programa, de actuación. En ejecución de dicho programa podrán formalizarse convenios con el municipio o municipios originarios en relación con la prestación de determinados servicios, creación de empleo u otras actuaciones dirigidas al reasentamiento o mantenimiento de la población de la zona, así como con el destino del patrimonio de los municipios afectados.

También se ha previsto la posibilidad de crear órganos de gestión desconcentrada en localidades turísticas, en aras a mejorar la eficiencia administrativa. Por ejemplo, en las Islas Canarias, la Ley 7/1995, de 6 abril, de ordenación turística, establece que los barrios identificados turísticamente tendrán su organización complementaria mediante la creación de los órganos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias para la gestión desconcentrada y la participación ciudadana, debiendo, en todo caso, crearse un Consejo de barrio, si no existiese, y un Consejo del sector turístico. Además, los núcleos turísticos separados del casco urbano, tendrán una organización complementaria donde se posibilite la más amplia y efectiva participación ciudadana (DA 2ª de la Ley de turismo de Canarias).

Desde la óptica de las relaciones interadministrativas, la Ley canaria contempla, asimismo, la coordinación necesaria entre los cabildos insulares y los municipios turísticos a efectos de promoción turística. A pesar del uso del término

“coordinación” en verdad, tal y como está redactado el precepto, parece que en realidad se refiere a mecanismos de cooperación y colaboración administrativa. Veamos en concreto el redactado del precepto en el que se recoge esta norma (art. 6):

Corresponde a los Cabildos Insulares, en materia turística, aquellas competencias que les atribuye la legislación de régimen local y las transferidas por la Comunidad Autónoma de Canarias, y en especial las siguientes:

1. La promoción turística de su isla en coordinación con los municipios turísticos, conforme al principio de unidad de destino reconocido en esta Ley. [...]

Se trata, en fin, de unas pocas soluciones previstas por la legislación autonómica vigente para dar respuesta a la necesidad que exigen los municipios turísticos de una organización específica que pueda resolver, de una manera más eficaz, la prestación de los servicios públicos. Y que permita el ejercicio de las competencias para los objetivos que el propio Ordenamiento jurídico fija en orden a la eficacia y la satisfacción de las necesidades públicas.

## VIII. CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN

La declaración de un municipio como municipio turístico implica una serie de consecuencias desde el punto de vista de la financiación y la prestación de las necesidades de la población visitante y residente. Las Comunidades Autónomas han previsto diversas fórmulas de solución de las dificultades que puede tener un municipio en el acometimiento de los servicios públicos a los que está debido.

Los servicios mínimos que deben cumplir los municipios turísticos en algunas Comunidades Autónomas tienen la consideración de prioritarios a los efectos de planes de inversiones locales –lo que se traducirá en la atención preferente en relación con la mejora de las infraestructuras, por ejemplo– y, en general, de instrumentos de programación o planificación de fomento. Igualmente, se ha previsto, como he avanzado antes, la posibilidad de celebrar convenios con la Administración autonómica y otras administraciones locales para determinar las formas de cooperación y prestar adecuadamente sus servicios específicos y, si procede, para establecerlos. Se trata de la fórmula que han asumido y desarrollado las Comunidades Autónomas de Valencia y de Andalucía (arts. 13 a 16 del Decreto 158/2002, de 28 mayo, por el que se regula la declaración de municipio turístico; y arts. 32 a 35 de la Ley valenciana de turismo)

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en la Ley de Haciendas Locales de 1988, algunas Comunidades Autónomas han recogido –bien en sus leyes de régimen local (Comunidad de Madrid) bien en sus leyes sectoriales (Cataluña)– la posibilidad de que los municipios turísticos establezcan tributos o recargos específicos. No obstante, esta posibilidad ha quedado anulada

con el nuevo régimen jurídico previsto para los municipios turísticos, operado con la modificación de la Ley de Haciendas Locales de 2002, al que me referiré más adelante<sup>17</sup>.

## IX. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE MUNICIPIO TURÍSTICO

Los municipios turísticos perderán esta condición en los siguientes supuestos básicos, contemplados normalmente en la legislación turística autonómica: (véase, por ejemplo, el art. 30 de la Ley gallega de turismo): a) Variación sustancial de las condiciones que dieron lugar a la declaración de municipio turístico; b) Incumplimiento de alguna de las bases establecidas sobre las que se asienta el régimen especial derivado de la propia calificación como municipio turístico; c) A petición propia del municipio; d) Si el ayuntamiento no presta los servicios mínimos inherentes a la condición de municipio turístico; e) Igualmente, deberá entenderse que se perderá la condición de municipio turístico en el caso de que el ayuntamiento incumpla los términos pactados en los convenios de colaboración

.....

17 No obstante, téngase en cuenta que esta posibilidad de financiación si se ha llegado a hacer realidad en el ámbito autonómico. La primera experiencia fue la mal-llamada "ecotasa" balear, impuesto cuya recaudación se destinaba a un Fondo que servía a la protección del medio ambiente, cultural, agrícola y, en fin, a una redistribución más justa de la riqueza. Recientemente, la idea de la imposición turística ha sido recogida por la Comunidad Autónoma de Cataluña mediante la creación de un nuevo impuesto destinado a la promoción de la propia industria turística, aprobado por Ley 5/2012 de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. La cuota tributaria oscila entre los 0,50 céntimos y los 2,50 euros. Grava la singular capacidad económica de las personas que se alojan en los establecimientos de alojamiento y lo recaudado se destina al Fondo para el Fomento del Turismo. En concreto, las acciones que se financiarán con lo obtenido, se refieren a: a) la promoción turística de Cataluña; b) el impulso del turismo sostenible, responsable y de calidad, y la protección, preservación, recuperación y mejora de los recursos turísticos; c) el fomento, creación y mejora de los productos turísticos; d) el desarrollo de infraestructuras relacionadas con el turismo (art. 116.1 de la Ley). Se trata, en fin, de un impuesto muy similar a su precedente balear, por lo que me remitiré a mis trabajos: «La ecotasa balear: un ejemplo de situación de necesidad a la que nunca debió llegarse», *Estudios Geográficos*, 245 (2001), pp. 737-744; «Protección del medio ambiente, fiscalidad ambiental y turismo (A propósito del Auto del Tribunal Constitucional de 15 de enero de 2002, de levantamiento de la suspensión de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 113 (2002), pp. 119-135; y «Sustainable Tourism and Taxes: an Insight into the Balearic Ecotax Law», *European Environmental Law Review*, 11 (2002), pp. 169-174.

que se hayan podido celebrar para la gestión de los servicios públicos (art. 31 de la Ley valenciana de turismo).

## X. EL MUNICIPIO TURÍSTICO EN LA LEY DE HACIENDAS LOCALES

La Ley de Bases de Régimen Local, como se ha subrayado, remitía a las Comunidades Autónomas el desarrollo del régimen especial del municipio turístico. No obstante, tres años más tarde sería el propio Estado el que establecería nuevas disposiciones en la materia, con la aprobación de la Ley estatal 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Una de ellas, además, de enorme trascendencia. En efecto, esta norma autorizaba a los municipios turísticos a crear tributos o recargos específicos, posibilidad que sería recogida después por algunas leyes autonómicas, como la Ley de ordenación turística de Cataluña y la Ley de Administración Local de Madrid. No obstante, tal posibilidad sería eliminada por la Ley 51/2002, de 27 diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de Haciendas Locales, de 28 de diciembre<sup>18</sup>. Tras el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las

.....

18 Curiosamente poco antes se habría intentado reforzar la posibilidad de establecer nuevas variantes en beneficio de los municipios turísticos. Sería el Grupo Parlamentario Mixto en el Congreso, en la legislatura 2000-2004, el que elaborase la Proposición de Ley de creación del impuesto sobre pernoctaciones en empresas turísticas de alojamiento, de 29 de junio de 2001. Tenía como finalidad básica proporcionar una nueva fuente de financiación a los municipios que se ven desbordados por la masiva afluencia de visitantes en temporada alta por la intensidad del tráfico urbano, la generación de residuos, la elevada demanda de suministro de recursos como el agua o la energía, el impacto ambiental negativo, etc., etc., toda una serie de servicios a los que tienen que hacer frente los municipios turísticos en general y para los que no disponen de recursos. Esta idea, que pretendía una generalización del modelo del impuesto turístico balear, la defendería el Grupo Parlamentario Socialista que, en sesión de 27 de mayo de 2003, pronunció las siguientes palabras:

“[...] a la hora de abordar esta cuestión –en eso lleva razón la proposición de ley– en ningún caso se puede aceptar que los que no pueden hacer turismo sean los que paguen el destrozo del turismo, que es lo que pasa en estos momentos. Por eso los planteamientos de restauración de aplicación de medidas que fomenten el ambiente en defensa también de la industria del turismo no pueden recaer en exclusiva sobre aquellos que muchas veces no pueden hacer turismo. Ahí hay algunos desenfoces desde el punto de vista de la política fiscal y de una adecuada equidad fiscal”.

Se proponía la incorporación de este impuesto en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, con el siguiente redactado: “Subsección 7ª: Impuesto sobre pernoctaciones en empresas turísticas de alojamiento”, pudiendo ser exigido por los municipios con carácter potestativo.

Haciendas Locales, cuya Disposición Derogatoria única, declara formalmente derogada la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, excepto las disposiciones adicionales primera, octava y decimonovena, ya no queda duda alguna del régimen del municipio turístico contemplado en este ámbito del ordenamiento, en el que ya no se prevé la posibilidad de crear tributos o recargos específicos para los municipios turísticos.

El nuevo régimen jurídico de las haciendas locales prevé, no obstante, un sistema de participación de los municipios turísticos en los tributos del Estado. El art. 125 del Texto Refundido contempla los requisitos que deben reunir los municipios turísticos para poder acceder a este sistema específico de financiación:

- Tener una población de derecho superior a 20.000 habitantes; y
- Que el número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales, de acuerdo con los datos oficiales del último Censo de Edificios y Viviendas.

Quedan excluidos, los municipios que constituyan capitales de provincia o de Comunidades Autónomas y aquellos cuya población de derecho sea igual o superior a 75.000 habitantes (arts. 111 y 122 LHL).

Cualquier municipio español que reúna estos dos requisitos, pues, se considerará municipio turístico, a los efectos de poder participar en el sistema fiscal contemplado en esta Ley, con independencia de que hayan sido declarados o no municipios turísticos de conformidad con la normativa autonómica. Por consiguiente, no es un sistema que se contradiga con lo previsto en el ámbito autonómico, sino que es acumulativo, de tal manera, que se podrá beneficiar de él cualquier municipio español que reúna tales características, aunque en el ámbito de su respectiva Comunidad Autónoma no se haya determinado el estatuto jurídico del municipio turístico o se haya previsto uno diferente.

Es destacable igualmente que los requisitos que se contemplan en la LHL para la consideración de un municipio como municipio turístico son diversos con respecto de los comúnmente previstos en la normativa autonómica de régimen local y de ordenación turística.

En efecto, en primer lugar, normalmente la normativa autonómica tiene en consideración para la declaración de un municipio turístico, la superación de la población de derecho por la población de hecho, es decir, por la población visitante, teniendo en cuenta, además, el número de pernoctaciones. Además, sólo podrán beneficiarse del régimen previsto en la LHL aquellos municipios cuya población de derecho sea superior a 20.000 habitantes de derecho pero inferior a los 75.000, siempre que no sean capitales provinciales o autonómicas. Ello implicará dejar fuera de este régimen a gran cantidad de municipios, tanto por de-

fecto como por exceso. Esta limitación únicamente quedará justificada si se contempla para los municipios excluidos vías paralelas de financiación.

En segundo lugar, también es reseñable que la ley estatal se refiera a la segunda residencia como criterio delimitador. Las normas autonómicas, aparte de tener en consideración las segundas viviendas al proceder a la declaración de un municipio turístico, también consideran el número de plazas de alojamiento turístico. En realidad el requisito de la Ley estatal únicamente quedará justificado para algunos municipios pero no para la generalidad de municipios turísticos, pues quedarán excluidos de los beneficios fiscales aquellos municipios que no dispongan de un número de segundas residencias que supere al número de viviendas principales pero que, en cambio, disponga de un elevado número de plazas turísticas que permita superar considerablemente la población de hecho frente a la población de derecho.

En fin, si un municipio cumple los dos requisitos establecidos en la LHL, se prevé como consecuencia su participación en los impuestos especiales que gravan los hidrocarburos y las labores del tabaco.

## **XI. OTRAS FIGURAS AFINES. ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LAS ZONAS DE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA**

Si bien el municipio turístico es una figura bien conocida en nuestro ordenamiento jurídico, se han introducido toda una galaxia de nuevas figuras que toman en consideración el hecho local para favorecer acciones parecidas a las que se pretenden con el municipio turístico o, al menos, favorecer la promoción turística. Asimismo, en el marco de la legislación básica del Estado en materia de horarios comerciales, se habrán contemplado en el ámbito autonómico las denominadas zonas de gran afluencia turística, a las que prestaré especial atención en este epígrafe.

### **1. LAS MANCOMUNIDADES TURÍSTICAS Y SU FINANCIACIÓN AL AMPARO DE LA POLÍTICA TURÍSTICA ESTATAL**

Por otra parte, en el seno de la política turística estatal, desarrollada a través de títulos competenciales como comercio exterior (art. 149.1.10 CE), que habilita al Estado a promocionar fuera de nuestras fronteras la marca del turismo español en su conjunto; así como la ordenación general de la economía (art. 149.1.13ª CE), que permite al Estado formular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, el Estado ha elaborado diversos Planes de

Promoción Turística como el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futuro 1992-1995 y 1996-1999), el Plan Integral de la Calidad del Turismo Español (PICTE, 2000-2006) y el Plan Horizonte 2020<sup>19</sup>. A través de estos instrumentos se ha intentado mejorar o impulsar la oferta turística de localidades concretas, mediante convenios de colaboración celebrados entre diferentes Administraciones públicas (la estatal, autonómica y local) junto con el sector privado (asociaciones locales de empresarios). Todo ello en el seno de la Conferencia Sectorial. Ello se ha sustanciado a través de la aprobación de planes de dinamización turística, para aquellas localidades en las que no se hubiera desarrollado todavía una política turística destacada, pero que disponen de recursos turísticos destacados; y los planes de excelencia turística, para mejorar la oferta turística en aquellos destinos turísticos maduros. En este marco, Galicia activó la fórmula de las mancomunidades de municipios creando a finales de 2000, la de los municipios O Carballiño, Ribadavia, Boborás y Leiro, con la finalidad de gestionar el Plan de dinamización turística de estos cuatro ayuntamientos. Finalizada la gestión del Plan de dinamización turística, que supuso la definición de un producto turístico destacado, situándose como primera referencia en cuanto a destinos de turismo interior, con potencialidades muy amplias de crecimiento, tal y como se señala en el plan director de actuación turística de la mancomunidad, la mancomunidad ha continuado con la finalidad de poner en valor y potenciar los recursos turísticos de los cuatro ayuntamientos mancomunados (Orden de 22 de enero de 2008, de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia, por la que se publica la modificación de los estatutos de esta mancomunidad). Se trata, en fin, de servirse de las

.....

19 Estos instrumentos se dictan en base al art. 7 de la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que importa del derecho alemán los denominados planes y programas conjuntos, una técnica de cooperación interadministrativa de carácter funcional entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta técnica implica la elaboración cooperativa de planes o programas referidos a materias en las que Estado y Comunidades Autónomas dispongan de competencia concurrente, a iniciativa de la Conferencia Sectorial correspondiente. A ella también le corresponderá el seguimiento y evaluación del Plan (art. 7.2). El acuerdo de aprobación del Plan, deberá indicar los objetivos de interés común a cumplir; las actuaciones a desarrollar por cada Administración pública; las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración; y la duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación (art. 7.3). Este acuerdo tendrá eficacia vinculante entre las Administraciones que lo han suscrito, esto es, la Administración del Estado y la Autonómica, y puede ser completado mediante convenios de colaboración con cada una de ellas, que concreten los extremos que deban ser especificados de forma bilateral (art. 7.4). Esta técnica, posibilitaría la racionalización de la heterogeneidad que presenta la planificación de sectores como el turismo.

herramientas que ofrece el ordenamiento jurídico, en vistas a una voluntad de eficacia en el desarrollo de la política turística, para contribuir al desarrollo global.

Estas medidas ya no se contemplan en el nuevo Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2015, aprobado por el Consejo de Ministros en junio de 2012, que viene a sustituir el Plan Horizonte 2020. No contempla mecanismos de financiación y opta por la política del *laissez faire*, sin intervención estatal, amparado en la crisis económica actual. Al contrario, elimina barreras para que se pueda generar e impulsar actividad económica en las zonas de protección consagradas en la Ley de Costas. En efecto, si bien identifica como una de las debilidades que presenta la oferta turística de destino España, desde un punto de vista de producto y de recurso turístico, la falta de adecuación de la política de reparto de financiación municipal a las características peculiares de municipios con alta carga de población flotante respecto a la población fija, no concreta. Simplemente identifica la problemática de los municipios turísticos e indica que se pondrá en marcha un instrumento o método inspirado en la Agenda 21 de turismo sostenible de la Unión Europea, que ayude a los planificadores de las entidades locales a conocer la situación actual de su modelo de desarrollo turístico, a aplicar indicadores de seguimiento y a diseñar planes de acción de turismo sostenible. En base igualmente a la Agenda 21 se propone identificar las variables del destino turístico y crear una nueva modalidad de municipio turístico, el municipio turístico sostenible, al que se le aplicaría un nuevo modelo de ordenación y gestión turística que facilite su crecimiento económico y desarrollo. Para esta labor, que no parece sencilla y nada concreta tal y como se plasma en el plan, se apela a la participación y colaboración de las diferentes Administraciones. El Estado asumirá, tal y como refleja el Plan, las siguientes acciones específicas: a) promoción y comunicación de los atributos de los municipios turísticos sostenibles en mercados internacionales; b) establecimiento de criterios objetivos de evaluación del “estatus de municipio turístico” por parte del Instituto de Estudios Turísticos en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística como organismo que proponga los indicadores tanto directos (afluencia de visitantes, pernoctaciones en alojamientos hoteleros, etc.) como indirectos (por ejemplo, consumo energético y agua).

## 2. LAS COMARCAS TURÍSTICAS

La comarca turística es contemplada por vez primera en la Ley vasca 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo. Se trata de una unidad territorial de nueva creación, no preexistente por lo tanto, como pueda ser la provincia o el municipio, que se forma en base a la existencia de recursos turísticos básicos suficientes, alojamientos bastantes o de suelo apto para la edificación de los mismos y no exista otro uso incompatible con el turismo cuyo interés público sea

preferente. Nada suele decirse en los textos normativos autonómicos acerca de la necesidad de que el área territorial delimitada como comarca turística reúna intereses comunes o coincidencias culturales, histórico-culturales, geográficas o socioeconómicas. No nos encontramos, en realidad, ante las tradicionales comarcas ya que, tal y como se configuran en la Leyes que las regulan, rompen con el carácter estrictamente supramunicipal que caracteriza a esta entidad local, nivel intermedio entre el municipio y la provincia. Así, pueden declararse comarcas turísticas las áreas de territorio que abarquen la totalidad o parte de un municipio o un territorio perteneciente a varios municipios<sup>20</sup>. Del mismo modo se pueden constituir en comarca turística varios municipios o igualmente uno o más Territorios Históricos, en el caso del País Vasco, con lo que encontraríamos en estas dos últimas modalidades la supramunicipalidad que caracteriza a la comarca tradicional.

La doctrina ha destacado este carácter especial de las comarcas turísticas. Así, Francisco Javier Blanco Herráiz ha dicho que incluso comarca turística puede ser un barrio pero que nada impide que se reconduzca esta modalidad hacia el concepto de comarca tradicional, entidad formada por varios municipios con características geográficas, culturales, socioeconómicas e históricas comunes. Dadas las características especiales que presenta la comarca turística, deberemos entenderla como una figura flexible, destinada a convertirse en un ente que ordene el turismo de un modo más eficaz en un territorio delimitado, en aras a la eficacia de la gestión administrativa, para desarrollar la industria turística de una forma operativa. Sería, pues, la concreción de la política turística en un ámbito territorial que se ha unido (por ejemplo, varios municipios), por coincidencias en cuanto a recursos turísticos, la unidad de recurso turístico o, porque se considera que unido se gestiona el turismo de una forma más eficiente.

### 3. LOS TERRITORIOS DE PREFERENTE ACTUACIÓN TURÍSTICA

Una figura similar es la de los territorios de preferente actuación turística, contemplados, por ejemplo, en la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia. Se definen como territorios que, por sus especiales características, demandan una actuación específica y singular de las administraciones públicas con competencias en materia turística, a fin de garantizar la ejecución de una política turística común y especial.

.....

20 Recordemos que la Constitución configura las comarcas como entes supramunicipales al reconocer la posibilidad de crear “agrupaciones de municipios distintos de las provincias” (art. 141.3 CE) o “circunscripciones territoriales propias” de las Comunidades Autónomas consistentes en la “agrupación de municipios limítrofes” (art. 152.3 CE).

Para que un territorio sea declarado de preferente actuación turística será preciso que en el mismo concurren los requisitos que se establezcan reglamentariamente, así como los contemplados en la Ley:

- a) Que disponga de recursos de interés turístico así evaluados en cada caso por la Administración autonómica.
- b) Que el planeamiento urbanístico, de cada uno de los territorios, en su caso, tenga previsto el suelo preciso para la dotación de los equipamientos turísticos necesarios para la ejecución de las políticas turísticas que se formulen.

La iniciativa para la declaración de un territorio de preferente actuación turística partirá de los ayuntamientos interesados o de oficio por parte de la consejería competente en materia de turismo, con audiencia de los ayuntamientos afectados<sup>21</sup>. La declaración corresponderá a la consejería competente en materia de turismo.

La declaración de un territorio de preferente actuación turística tendrá como consecuencia la aprobación de un plan de actuación integral sobre el mismo, que se formalizará a través de mecanismos de cooperación interadministrativa entre la consejería competente en materia de turismo, la entidad o entidades locales afectadas y las asociaciones y organismos correspondientes. Igualmente, se dará participación al Consejo del Turismo de Galicia, en el que participan, aparte de las administraciones interesadas, asociaciones de empresarios y de defensa de los turistas, así como organizaciones sindicales.

En cuanto al contenido del plan de actuación integral, dispondrá, entre otros, de los siguientes contenidos: **a)** La catalogación de los recursos de interés turístico existentes; **b)** Las propuestas de reforma del planeamiento urbanístico precisas para la dotación de los equipamientos turísticos; **c)** La concreción de los usos turísticos previstos para el desarrollo del plan; **d)** Los recursos económicos precisos para su desarrollo; **e)** Las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección de los recursos culturales y patrimoniales existentes, etc.

Realmente, se observa la importancia de dar audiencia a los municipios afectados en los casos en los que la iniciativa haya sido autonómica, habida cuenta de que este plan puede suponer una vía para la modificación del planeamiento urbanístico, que representa intereses más globales.

Igualmente, contará con programas específicos de protección ambiental, con la finalidad de lograr los siguientes objetivos: **a)** Evitar la degradación o destrucción del medio natural y procurar su correcto aprovechamiento; **b)** Potenciar conductas responsables ecológicamente en todos los agentes que intervienen en

.....

21 Sin embargo, téngase en cuenta, como he señalado antes, que para la declaración de municipio turístico en Galicia no se contempla la participación del municipio interesado.

el sector del turismo; c) Preservar los recursos naturales no renovables, con la reducción de su consumo en lo posible, así como evitar su contaminación; d) Acomodar el desarrollo turístico al entorno físico, espacio y estética, siendo respetuosos con la historia y cultura gallega. De igual modo, se será especialmente respetuoso con las tradiciones de cada zona; e) Garantizar el equilibrio del medio natural en la utilización de los servicios turísticos.

#### 4. LOS GEODESTINOS TURÍSTICOS

Otra figura que igualmente afecta a las entidades locales, si bien desde la perspectiva de la promoción turística, es la de los geodestinos turísticos, contemplados asimismo en la Ley gallega (art. 23). Se definen como áreas o espacios geográficos limítrofes que comparten una homogeneidad territorial basada en sus recursos turísticos naturales, patrimoniales y culturales, con capacidad para generar flujos turísticos y que, junto a su población, conforman una identidad turística diferenciada y singular.

La consejería competente en materia de turismo, en el ejercicio de sus competencias de planificación, ordenación y fomento de la actividad turística, podrá definir y crear denominaciones de geodestinos turísticos, a propuesta del órgano directivo competente en materia de turismo, que tendrá en cuenta las especiales características del territorio afectado por la denominación, las infraestructuras turísticas existentes y sus recursos turísticos, así como su potencial desarrollo en productos o segmentos turísticos altamente competitivos y cualesquiera otras circunstancias que se determinen reglamentariamente.

Previamente a la definición y creación de la denominación del geodestino, la consejería competente en materia de turismo consultará a las entidades locales interesadas. Los geodestinos estarán presentes en las acciones de promoción turística de la Administración autonómica. Podrán ser utilizados, tras su creación, tanto por entidades públicas como privadas, siempre dentro de la marca turística global "Galicia" y no podrán emplearse como nombre comercial, rótulo de establecimientos o vehículos y marcas de bienes y servicios.



Previamente la Comunidad Autónoma de Cantabria ya contempló en su normativa una figura similar. En efecto, la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Turismo de Cantabria, prevé en su art. 40 las "Denominaciones geoturísticas". Así, la consejería competente en materia de turismo podrá definir, crear y otorgar denominaciones geoturísticas en la Comunidad Autónoma de Cantabria a áreas concretas y determinadas, localidades, Términos Municipales o Comarcas que, por sus especiales características, considere oportuno para la actividad turística

de la citada zona. El nombre de la denominación geoturística podrá ser utilizado para la promoción turística de la zona, ya sea realizada por entidades públicas o privadas, lo cual supone una diferencia destacada con respecto de lo contemplado en la ley gallega, que no permite el uso privado de la denominación.

## 5. LOS MUNICIPIOS SINGULARES

Una nueva variante viene dada por los municipios singulares, incorporados por la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura. Así, el art. 20.1, indica que los municipios que por contar con recursos de especial relevancia, presenten un gran potencial turístico para Extremadura, podrán ser declarados como Municipios Singulares para su promoción integral. Igualmente, podrán ser declarados Municipios Singulares aquellos que hayan obtenido la declaración de Villa Termal<sup>22</sup>.

La declaración de municipio singular corresponde a la consejería competente en materia de turismo, oído el Consejo de Turismo de Extremadura y a solicitud del propio interesado mediante acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta de los miembros de la Corporación.

Igualmente, también se prevé la declaración de Zona Singular a aquella que integre un determinado número de Municipios Singulares.

Se trata, en fin, de medidas, la declaración de territorios de preferente uso turístico geodestinos turísticos y municipios singulares, en las que primará la variante promocional frente a otros aspectos integrados en el concepto de municipio turístico, que tiende a una mejora financiera para la prestación normal de los servicios públicos a los vecinos.

## 6. LAS ZONAS DE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA

Junto a los regímenes locales especiales y figuras afines contempladas en la legislación turística hay que prestar atención también a una nueva figura recogida en la legislación básica de comercio y desarrollada por las Comunidades Autónomas, en el seno de las cuales se han dado variantes que deben destacarse. Me refiero a las zonas de gran afluencia turística.

.....

<sup>22</sup> El Decreto extremeño 68/2002, de 28 de mayo, por el que se establece y regula el procedimiento para Declaración de Excelencia Termal en Extremadura, indica en su art. 2.a que podrán ser declaradas “villas termales” las localidades que, cumpliendo los requisitos establecidos en el Decreto, cuenten, al menos, en los diez últimos años con una instalación de balneario activa continuada enclavada en su casco urbano, en las que existan un número significativo de establecimientos de alojamientos turísticos cuya principal actividad esté vinculada a aquélla.

La Ley de las Cortes Generales 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, aprobada en virtud de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases de la ordenación de la actividad económica, que le atribuye el art. 149.1.13 CE, contempla la **flexibilización del régimen de horarios comerciales** en aquellas zonas en las que se dé el hecho turístico. Marco jurídico que las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos territorios. Así, el art. 5.1 (Establecimientos con régimen especial de horarios) dispone que “Los establecimientos [...] en zonas de gran afluencia turística, tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional”. A continuación, en el apdo. 4 del mismo artículo, indicará que **las Comunidades Autónomas, a propuesta de los Ayuntamientos correspondientes, determinarán las zonas de gran afluencia turística para su respectivo ámbito territorial**. Además, concretará lo que debe entenderse por zona de gran afluencia turística, a los efectos de este ordenamiento jurídico, cerrando la relación de ejemplos con una cláusula abierta. Téngase en cuenta, además, que se tendrá en consideración el número de visitantes que reciba la zona así como el número de segundas residencias, factores que han asumido en general las Comunidades Autónomas. El espíritu de esta norma será facilitar un margen amplio de actuación a las Comunidades Autónomas. Veamos, en concreto, lo que dispone el art. 5.4:

[...] Se considerarán zonas de gran afluencia turística, aquellas áreas coincidentes con la totalidad del municipio o parte del mismo en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Existencia de una concentración suficiente, cuantitativa o cualitativamente, de plazas en alojamientos y establecimientos turísticos o bien en el número de segundas residencias respecto a las que constituyen residencia habitual.
- b) Que haya sido declarado Patrimonio de la Humanidad o en el que se localice un bien inmueble de interés cultural integrado en el patrimonio histórico artístico.
- c) Que limiten o constituyan áreas de influencia de zonas fronterizas.
- d) Celebración de grandes eventos deportivos o culturales de carácter nacional o internacional.
- e) Proximidad a áreas portuarias en las que operen cruceros turísticos y registren una afluencia significativa de visitantes.
- f) Que constituyan áreas cuyo principal atractivo sea el turismo de compras.
- g) Cuando concurran circunstancias especiales que así lo justifiquen.

Y se concluirá la relación de supuestos con una cláusula cerrada que no permite margen de maniobra a las Comunidades Autónomas, constituyendo una excepción destacada a la flexibilidad que en principio inspira esta norma básica. Me refiero al art. 5.5, que dispone que “En todo caso, en los municipios con más de 200.000 habitantes que hayan registrado más de 1.000.000

de pernoctaciones en el año inmediatamente anterior o que cuenten con puertos en los que operen cruceros turísticos que hayan recibido en el año inmediato anterior más de 400.000 pasajeros, se declarará, al menos, una zona de gran afluencia turística [...]”<sup>23</sup>.

Hay que decir, no obstante, que se trata de una medida ajena a la consideración formal del municipio en el que se integra como municipio turístico, con lo que nos podemos encontrar con una dualidad de regímenes que parten de un mismo hecho –la afluencia de visitantes– pero con consecuencias diferentes –en un caso la libertad de horarios y en otro el establecimiento de ayudas financieras, convenios de colaboración para la prestación de servicios públicos, etc.–. Hay que subrayar que, con carácter excepcional, el Decreto 171/2005, de 6 de septiembre, por el que se aprueba la primera revisión del Plan General de Aragón, dispone que pueden ser declarados zonas de gran afluencia turística los municipios turísticos según la legislación turística, aparte de los territorios que cumplan las exigencias contempladas en la normativa de comercio. Igualmente, algunas Comunidades Autónomas contemplan la participación de la consejería de turismo, mediante la emisión de un informe, previamente a la declaración de zona de gran afluencia turística, dictamen que se contempla incluso como preceptivo en el caso de Galicia (Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de horarios Comerciales). Se dará, normalmente, en aquellas Comunidades Autónomas en las que aparte de tener en consideración la afluencia de visitantes o la existencia de un porcentaje de segundas residencias destacado, concurren en la declaración la toma en consideración de la existencia en la zona de un recurso turístico destacado. Otra medida de conexión del ordenamiento comercial con el de turismo es la contemplada en la Ley 3/2011, de 23 de marzo, del Comercio de la Comuni-

.....

23 Se trata de una norma que tiene como finalidad aprovechar los ingresos que puede generar el turismo de cruceros, como modalidad pujante, así como la reconversión de los puertos en áreas comerciales. No en vano, la reciente reforma de la normativa estatal de puertos va en esa dirección contemplando a tal fin la derogación parcial de la Ley de Costas. Así, el art. 72.1.2º párrafo, del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, establece que “En aquellos terrenos que no reúnan las características naturales de bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en el art. 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y que, por causa de la evolución de las necesidades operativas de los tráficos portuarios hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria, podrán admitirse en el dominio público portuario espacios destinados a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no estrictamente portuarias, siempre que no se perjudique el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico”.

dad Valenciana, cuyo art. 42.3 dispone que la consejería competente en materia de comercio, en colaboración con otros departamentos de la Generalidad, los ayuntamientos y los agentes económicos y sociales, impulsará en municipios de carácter turístico, acciones y proyectos de promoción, dinamización, señalización y mejora de entornos urbano–comerciales en coordinación con los planes de dinamización turística que, como antes he señalado, son fruto de la cooperación interadministrativa en el seno de la Conferencia Sectorial de Turismo, entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios afectados, así como las asociación de empresarios hoteleros y de restauración.

Desde la perspectiva de la competencia para la declaración de zona de gran afluencia turística, encontramos variedad de soluciones en la legislación autonómica. Si bien la Ley del Estado indica que las Comunidades Autónomas, a propuesta de los municipios interesados, determinarán las zonas de gran afluencia turística en su ámbito territorial, aquéllas habrán establecido algunas variantes. En efecto, algunas Comunidades Autónomas contemplan la iniciativa no sólo del municipio interesado, sino que también de la propia Comunidad Autónoma de oficio (art. 3 Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de Extremadura), una entidad supramunicipal (art. 9 Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, de desarrollo de la Ley de Comercio de Castilla y León) e incluso por parte de las asociaciones de empresarios del sector comercial afectado (art. 41 de la Ley 11/2006, de 22 de diciembre, de Comercio Minorista de la Región de Murcia y Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comercio de Canarias). En el ámbito de la Comunidad Autónoma, normalmente será el competente el departamento de comercio, aunque habrá también alguna excepción en ello, como la prevista en La Rioja, que atribuye la competencia al departamento de turismo (art. 19.5 de la Ley 3/2005, de 14 de marzo, de comercio y ferias).

En algunas Comunidades Autónomas se atribuyen potestades destacadas a los municipios interesados. Así, en Aragón será el propio municipio el que declare la zona de gran afluencia turística, si bien declarándolo y notificándolo previamente a la dirección general de consumo (art. 4.4. del Decreto 171/2005, de 6 de septiembre, por el que se aprueba la primera revisión del Plan General de Aragón). En el caso de Cataluña, el art. 2.3. de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de Horarios Comerciales, contempla la posibilidad de que los ayuntamientos por razones de orden público, puedan conceder la obligatoriedad de cierre en horario nocturno de establecimientos que pretendan acogerse a cualquiera de las causas de exclusión del horario general. Se trata de una importante potestad que se otorga a los municipios, contemplada para garantizar el derecho a la tranquilidad y al descanso de los vecinos de las zonas turísticas que acogen un turismo masivo de botellón.

En cualquier caso, normalmente, se exigirá al ayuntamiento en su iniciativa, junto a la propuesta de declaración aprobada por mayoría absoluta del pleno del Ayuntamiento, informes de los sectores interesados, como las asociaciones de empresarios de la zona, asociaciones de defensa de los consumidores, sindicatos, cámaras de comercio y también, en algunos casos, la consejería de turismo.

En fin, hay que citar casos que se sitúan al margen de la legislación estatal, como la Comunidad Foral de Navarra, Asturias y la Comunidad de Madrid. En Navarra, la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, de Comercio, no hace referencia a las zonas de gran afluencia turística, sino que establece directamente la libertad de horarios de aquellos establecimientos que ofrezcan productos de interés turístico. En efecto, el art. 36 (Establecimientos dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales y turísticos), dispone en su apdo. 1 que “Tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público los establecimientos comerciales dedicados exclusivamente a la venta de productos culturales ubicados tanto en el interior de museos o cualquier local destinado a exposiciones, muestras, etcétera, culturales como independientemente de los mismos”, concretando que se entenderá por productos culturales “[...] aquellos cuya finalidad sea cultivar, desarrollar y formar los conocimientos humanos y el ejercicio de sus facultades intelectuales” (art. 36.2). En términos similares, la Ley 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior de Asturias. En la Comunidad de Madrid, por su parte, se han liberalizado los horarios comerciales en su totalidad (art. 6 de la Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial).

Algunas Comunidades Autónomas han regulado, en fin, la modificación y revocación del régimen de zona de gran afluencia turística. Es el caso de Galicia. En efecto, la Ley 23/2006, de 27 de diciembre, de Horarios Comerciales de Galicia, establece que si procede la modificación de la resolución dictada, con base en la necesidad objetiva de los consumidores, se seguirá el mismo procedimiento que se dio para la declaración, con la participación de las mismas asociaciones y organizaciones y con los informes preceptivos del ayuntamiento, en su caso, y de la dirección general competente en materia de turismo. Se podrá revocar la autorización, previa audiencia de las organizaciones que informaron correspondientes al municipio afectado, es decir, la cámara de comercio, las asociaciones o agrupaciones de comerciantes minoristas más representativas del sector comercial, las asociaciones de consumidores y usuarios y las organizaciones sindicales. Asimismo, se podrá recabar informes al efecto a la dirección general en materia de turismo. Hay que recalcar que ello no se establece con carácter preceptivo.

## XII. CONCLUSIÓN

El régimen jurídico de los municipios turísticos, contemplado en la normativa autonómica, varía según la Comunidad Autónoma de que se trate. En este trabajo se han establecido las líneas convergentes entre los diferentes ordenamientos. Se trata de un estatuto especial, previsto en las leyes de régimen local y en las leyes de ordenación turística, que plantea determinadas vías de solución para la adecuada prestación de los servicios públicos por parte de estas entidades, servicios que en determinadas estaciones del año, como consecuencia de la afluencia masiva de visitantes, son incapaces de prestar con normalidad. No obstante, para llevar a la práctica este régimen especial es imprescindible su desarrollo reglamentario. En realidad, únicamente tres Comunidades Autónomas han planteado de una manera efectiva la figura del municipio turístico. Son las Comunidades de Andalucía, Galicia y Valencia, procediendo a la declaración de los correspondientes municipios turísticos, desarrollándose en ellos el estatuto especial contemplado a nivel legal y reglamentario. Una de las medidas más destacadas es la celebración de convenios de colaboración interadministrativos para asegurar la prestación de determinados servicios públicos esenciales y, en general, para asistir a estos municipios. No obstante, quizá debiera profundizarse más en el establecimiento de estructuras administrativas más ajustadas a las necesidades de estos municipios y en el establecimiento de mecanismos financieros que realmente permitan la prestación de los servicios públicos con unas mínimas condiciones de calidad.

Por el contrario, los municipios turísticos o zonas de gran afluencia turística contemplados en las leyes sectoriales de comercio sí han tenido un efecto mayor habida cuenta de que realmente la consecuencia de su declaración es a coste cero al implicar, simplemente, una liberalización de horarios comerciales<sup>24</sup>.

## XIII. BIBLIOGRAFÍA

- BERMEJO VERA, J.: «Régimen jurídico de los municipios turísticos», *Documentación administrativa*, 259-260 (2001), pp. 213-249.
- BIEDMA FERRER, J.M<sup>a</sup>: «El municipio turístico andaluz: algunas consideraciones legales», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, 3 (2010), pp. 181-194.
- BLANCO HERRANZ, E.J.: «Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública, Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Monografías III (1999), pp. 155-181.

.....

24 Ello sin perjuicio del impacto económico concreto que pueda tener en el ámbito de la empresa privada, que no tendrá porqué ser positivo. Habrá que ver con el transcurso del tiempo, a medio plazo, el éxito o el fracaso de la generalización de la medida.

- BOUAZZA ARIÑO, O.: «Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en turismo», en GALÁN GALÁN A. / PRIETO ROMERO C. (dirs.): *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens, Madrid, 2009, pp. 245-277.
- «La ecotasa balear: un ejemplo de situación de necesidad a la que nunca debió llegar-se», *Estudios Geográficos*, 245 (2001), pp. 737-744.
  - *Planificación turística autonómica*, Reus, Madrid, 2007, 472 pp.
  - «Protección del medio ambiente, fiscalidad ambiental y turismo (A propósito del Auto del Tribunal Constitucional de 15 de enero de 2002, de levantamiento de la suspensión de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 113 (2002), pp. 119-135.
  - «Sustainable Tourism and Taxes: an Insight into the Balearic Ecotax Law», *European Environmental Law Review*, 11 (2002), pp. 169-174.
  - «Turisme», en (Alfredo GALÁN GALÁN, dir.): *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Volum 2. Estudis sectorials*, Informe Pi i Sunyer, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, 2006, pp. 423-450.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. / VILLAREJO GALENDE, H.: «Municipios turísticos y horarios comerciales», en *III Congreso Universidad y Empresa. Municipios Turísticos, tributación y contratación empresarial y formación y gestión del capital humano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 331-357.
- CORCHERO PÉREZ, M.: «Competencias de los municipios en materia de turismo», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, 5 (2011), pp. 149-155.
- CORNO CAPARRÓS, Luis: «El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 42 (1984), pp. 423-433.
- ESTEVE PARDO, J.: «Turismo y Administración local», en *XI Congreso Ítalo-español de profesores de derecho administrativo: construcción y gestión de grandes infraestructuras públicas. Turismo y administración local. Los problemas del Derecho administrativo en el fin de siglo XX*, Cedecs, Barcelona, 1998, pp. 377-391.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.: «El régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía. El Derecho a la carta», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 52 (2003), pp. 51-85.
- GALÁN GALÁN, Alfredo: *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Volum I. Estudi General*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006, 182 pp.
- LASARTE ÁLVAREZ, J. / ADAME MARTÍNEZ, ED.: «Consecuencias de la calificación como municipio turístico en relación con los gastos e ingresos públicos», en *IV-V-VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía* (Adolfo AURIOLES MARTÍN, coord.), Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 421-452.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis: «Las entidades locales en la legislación turística», *Cuadernos de Derecho Local*, 9 (2005), pp. 72-86.
- MORELL OCAÑA, L.: «Realidad y problemas de los municipios turísticos», en *III Congreso Universidad y Empresa. Municipios Turísticos, tributación y contratación empresarial y formación y gestión del capital humano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 15-38.

- PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: «Organización administrativa del turismo», en *Derecho Público del Turismo* (José Manuel PÉREZ FERNÁNDEZ, dir.), Thomson / Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004, pp. 55-83.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M<sup>a</sup>: «Organización local del turismo», en *III Congreso Universidad y Empresa. Municipios Turísticos, tributación y contratación empresarial y formación y gestión del capital humano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 39-67.
- ROMÁN MÁRQUEZ, A.: *El municipio turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*, Universidad de Granada, Granada, 2008, 1305 pp.
- SARMIENTO ACOSTA, M.J.: «El régimen especial del municipio turístico», *Actualidad Administrativa*, 45 (1994), pp. 669-685.
- TOSCANO GIL, F.: *Autonomía y potestad normativa local*, Comares, Granada, 2006, 202 pp.
- TUDELA ARANDA, J.: «La comarcalización y otras formas de colaboración supramunicipal. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón», en *IV-V-VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía* (Adolfo AURIOLES MARTÍN, coord.), Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 485-496.
- «Régimen local y turismo. Marco legal», en *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo* (José TUDELA ARANDA, dir.), Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997, pp. 212-225.
- VILLACORTA, J.C.: «Yo he visto nacer un municipio turístico...», *El Alcalde*, 17 (1968), pp. 27-39.