



LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS. ASPECTOS PARTICULARES DE LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE SUS RECURSOS TURÍSTICOS, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Ma. Inés Gil Casión

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

TESIS DOCTORAL

LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS. ASPECTOS PARTICULARES DE
LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE SUS
RECURSOS TURÍSTICOS, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL
DERECHO ADMINISTRATIVO

Ma. Inés Gil Casión

Universitat Rovira i Virgili



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Departament de Dret Públic

Tarragona, 2015



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

HAGO CONSTAR que el presente trabajo, titulado: "Los Municipios Turísticos: Aspectos particulares de la ordenación y gestión de sus recursos turísticos, desde el punto de vista del Derecho Administrativo", que presenta Ma. Inés Gil Casión para la obtención del título de Doctor, ha sido realizado bajo mi dirección en el Departamento de Derecho Público de esta universidad.

Tarragona, 24 de noviembre de 2015.

El director de la tesis doctoral

Judith Gifreu i Font

ÍNDICE

ÍNDICE.....	5
1. Agradecimientos.....	13
2. Abreviaturas utilizadas.....	15
3. Resumen y palabras clave.....	19
4. Consideraciones preliminares.....	21
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN. LA PROBLEMÁTICA SOCIAL, AMBIENTAL Y FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS.....	29
1. Notas introductorias.....	29
2. Los ciudadanos en el municipio turístico.....	32
3. La evolución de la ciudad turística. Crecimiento de población y demanda de nuevos servicios en los municipios turísticos.....	38
3.1. Servicios a prestar y competencias locales relacionadas con el turismo y la nueva población.....	39
3.2. La incidencia de la LRSAL sobre las competencias sectoriales relacionadas con el turismo y la nueva población: servicios sociales, integración y educación.....	40
3.3. Otras competencias sectoriales relacionadas con los nuevos vecinos y el turismo residencial: los servicios sanitarios y la protección ciudadana.....	48
4. Las competencias y servicios prestados por la administración local en materia de turismo.....	50
4.1. La respuesta normativa a los problemas actuales en el ámbito de los municipios turísticos.....	54
4.2. La insuficiencia financiera de los municipios turísticos.....	56
4.3. Los efectos del desarrollo turístico, sobre el medio ambiente. El principio de sostenibilidad y las competencias municipales en materia ambiental.....	58
4.4. Los efectos del turismo residencial y del aumento de residentes sobre la ordenación del territorio.....	63
5. El estatuto jurídico especial de los municipios turísticos.....	64
CAPÍTULO 2: ASPECTOS JURÍDICOS DEL TURISMO.....	67
1. El turismo: actividad sectorial y multidisciplinar.....	67
2. Definición punto de vista etimológico.....	68
3. Definición actual: la relación entre turismo y viaje.....	69
4. Definición desde la perspectiva económica.....	71
5. El turismo. Clasificación.....	74
6. El turismo como viaje y el turismo como estancia: los recursos turísticos. La vinculación del turismo con el territorio.....	76

7. El turismo como materia de investigación	79
7.1. El turismo para la doctrina económica	79
7.2. El turismo para la doctrina de la Geografía.....	81
7.3. El turismo para la doctrina jurídica	81
8. Las definiciones propuesta en el marco internacional.....	86
9. La Unión Europea y el turismo.....	91
10. La Organización Administrativa del Turismo en España.....	97
10.1. El tratamiento del turismo en la Constitución	99
10.2. El concepto de turismo y en particular de recurso turístico, en el derecho positivo	106
10.2.1. Normativa estatal.....	106
10.2.2. En la Constitución de 1978.....	108
10.2.3. Las definiciones de las leyes de Turismo de las Comunidades Autónomas .	109
11. Organización Administrativa del Turismo	111
11.1. Evolución Histórica Institucional	111
11.2. La organización administrativa turística actual	113
12. Política turística española y de la Unión Europea	115
12.1. La política turística estatal.....	115
12.2. La política turística de la Unión Europea	118
CAPÍTULO 3. LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS.....	123
1. Tipología específica de las actividades que se ejercen en los municipios turísticos y mecanismos de intervención municipal sobre las mismas	123
2. Actividades turísticas. Clasificación y regulación.....	129
3. Los alojamientos turísticos	131
3.1. Establecimientos hoteleros	132
3.2. Los apartamentos turísticos	140
3.3. Las viviendas de uso turístico.....	141
3.4. Los campamentos de turismo	143
3.5. El turismo rural.....	144
3.6. El alojamiento en establecimientos turísticos de aprovechamiento por turno.....	145
3.7. La diversa regulación de los alojamientos turísticos.....	146
4. La intermediación turística: agencias de viajes, centrales de reserva y organizadores profesionales de congresos	147
5. Guías de turismo	148
6. Oficinas de información turística	149
7. Empresas de restauración	150
8. Espectáculos públicos y actividades recreativas	153
8.1 Concepto de espectáculo público y actividad recreativa.....	153
8.2. Atribución de competencias en la materia.....	156
8.3. Clasificación de los espectáculos públicos.....	165
8.4. Singularidades en los municipios turísticos.....	171
9. El ruido derivado de las actividades turísticas como problema ambiental local.	176
9.1. El ruido como problema ambiental local.....	176

9.2. Competencias municipales, en relación al ruido en la legislación estatal y en el derecho autonómico comparado	180
9.3. Problemas específicos de los municipios turísticos en relación a las actividades musicales ordinarias y extraordinarias, así como respecto de la venta y consumo de alcohol en la vía pública	212
9.4. La jurisprudencia dictada en materia de inactividad de la administración ante la contaminación acústica.....	216
9.5. La vertiente penal de la contaminación acústica. El incumplimiento de los requerimientos municipales.....	218
9.6. La posibilidad de establecer un régimen especial para los "municipios turísticos no ruidosos".....	219
10. La nueva normativa dictada en aplicación de los principios de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo y sus efectos sobre el tratamiento de las actividades en el ámbito municipal	220
10.1. Los nuevos requisitos para el ejercicio de las actividades de espectáculos públicos y actividades recreativas.....	220
10.2. Las consecuencias de las nuevas reformas normativas: El reforzamiento de las potestades de inspección, control y régimen sancionador.....	224
10.3. Posibles efectos desfavorables de las técnicas de control posterior. Problemática ambiental y de calidad asociada a la pérdida de mecanismos de control previo a la puesta en funcionamiento de actividades turísticas	227
11. El necesario refuerzo del papel de los municipios turísticos en materia de actividades	232
CAPÍTULO 4. LOS RECURSOS TURÍSTICOS	235
1. Los recursos turísticos	235
1.1. El concepto de recurso turístico.....	237
1.1.1.El concepto de recurso turístico en la normativa turística española.....	239
1.1.2. El concepto de recursos turísticos en las leyes de Turismo de las Comunidades Autónomas.....	240
1.1.3.El concepto propuesto por las organizaciones internacionales	243
1.1.4. El concepto propuesto por la Unión Europea.....	244
1.2. Clasificación de los recursos turísticos.....	246
2. Los recursos turísticos naturales o territoriales	249
3. Los recursos artísticos y monumentales	250
3.1. Normativa y principios básicos	250
3.2. Concepto.....	253
3.3. Grados de protección.....	255
3.4.Los bienes culturales como recurso turístico.....	258
4. Los parques temáticos	259
5. El turismo activo.....	263
5.1. Regulación del turismo activo	265
5.2. El turismo activo en Cataluña.....	271
5.3. Los campos de golf.....	276
5.4. Los recursos naturales protegidos: los parques naturales.....	281
6. Otros recursos turísticos naturales: el litoral y las playas.....	287

6.1. Incidencia de los nuevos principios internacionales sobre la ordenación del litoral	287
6.2. Los Instrumentos autonómicos de ordenación del litoral, en particular en Cataluña	292
6.3. Competencias de la Administración del Estado	296
6.4. Competencias de las Comunidades Autónomas	297
6.5. Competencias de los entes locales sobre el litoral y las playas	300
6.6. La nueva Ley de Costas y los usos turísticos del litoral	303
7. Actividad de la administración. Ordenación y fomento de los recursos turísticos.....	309
7.1. Las formas de la actividad de la administración pública sobre el turismo	309
7.2. La planificación de los recursos turísticos.....	311
7.3. El fomento de los recursos turísticos	313
7.4. La gestión sostenible y planificada de los recursos turísticos	317
CAPÍTULO 5: RÉGIMEN JURÍDICO DEL MUNICIPIO TURÍSTICO	319
1. El municipio turístico. Régimen jurídico aplicable y problemática a la que se enfrenta.	319
1.1. El municipio como marco territorial donde se desarrollan las actividades turísticas	319
1.2. La problemática derivada de la gestión de la actividad turística del municipio.....	321
2. Las previsiones constitucionales sobre atribución de competencias a los entes locales.	324
2.1. Las competencias de los entes locales en el sistema de la LRBRL previo a la LRSAL. El principio de autonomía local.	324
2.2. El principio de suficiencia financiera de los entes locales	334
2.3. Incidencia sobre las competencias locales de las normas de racionalización y reforma administrativa.....	341
3. La materia turística dentro del sistema de competencias locales	346
3.1. La materia turística en la LRBRL previa a la reforma de la LRSAL.	346
3.2. La proyección del principio de autonomía local sobre la materia turística	350
3.3. La atribución de competencias en materia turística a los entes locales, en los Estatutos de Autonomía y en las diversas leyes ordenadoras del régimen local de las CCAA	353
3.4. La atribución de competencias en materia turística a los entes locales, en la normativa de turismo de las diversas CCAA.....	364
3.5. Las competencias sobre turismo de los entes locales distintos al municipio. La asistencia de las Diputaciones provinciales	377
4. La figura del municipio turístico.	381
4.1. Marco legal de la existencia de regímenes jurídicos especiales para algunos municipios. La Constitución Española y la LRBRL	381
4.2. Antecedentes históricos de la figura del municipio turístico.....	383
4.3. El régimen fiscal diferenciado de los municipios turísticos. Las previsiones de la LRHL en relación al municipio turístico	393
4.4. Regulación de la figura del municipio turístico en la normativa turística de las distintas Comunidades Autónomas	397
4.5. Otros regímenes locales especiales en materia turística: Las zonas de gran afluencia turística	472

5. Las competencias turísticas de las entidades locales, tras la entrada en vigor de la LRSAL.....	479
5.1. Introducción.....	479
5.2. Las competencias turísticas de los municipios tras la LRSAL.....	482
5.3. La LRSAL y la financiación municipal.....	497
5.4. El régimen jurídico del municipio turístico tras la reforma efectuada por la LRSAL	507
CAPÍTULO 6. EL TURISMO SOSTENIBLE.....	511
1. El turismo sostenible	511
1.1. Aparición del concepto “sostenibilidad”	511
1.2. La Declaración de Río de 1992. La Agenda 21	512
1.3. La aplicación del concepto de sostenibilidad al ámbito turístico	514
1.4. La sostenibilidad turística en España.....	517
2. El medio ambiente y el turismo	519
2.1. Consideraciones previas	519
2.2. La gestación del concepto de “desarrollo sostenible”	520
2.3. El concepto de sostenibilidad en el ámbito internacional y su relación con el turismo.....	521
2.3.1. Los orígenes del desarrollo sostenible.....	521
2.3.2. La Conferencia de Lanzarote: la Carta Mundial de turismo sostenible	522
2.3.3. La Agenda 21 para la industria de los Viajes y el turismo: hacia un desarrollo sostenible medioambiental	523
3. El desarrollo sostenible en la Unión Europea.....	524
3.1. La evolución de las políticas ambiental y turística de la Unión Europea: hacia un turismo sostenible	524
3.2. La actuación comunitaria en materia de medio ambiente: la evolución de las bases jurídicas	527
3.2.1 La consideración del medio ambiente en el Acta Única Europea	529
3.2.2. El Tratado de Maastricht	530
3.2.3. El Tratado de Ámsterdam.....	532
3.2.4. El tratado de Lisboa.....	533
4. Los Programas de acción en materia ambiental	534
4.1. Su valor como criterio orientador para las disposiciones de derecho derivado.....	535
4.2. El primer Programa Comunitario sobre Medio Ambiente	535
4.3. El Segundo Programa: el seguimiento de los objetivos, principios y acciones de política ambiental iniciados	536
4.4. El tercer Programa: la globalización de los objetivos ambientales	536
4.5. El Cuarto Programa: la integración de las cuestiones ambientales en otras políticas	537
4.6. El Quinto Programa: el avance en la implantación del modelo de desarrollo sostenible	537
4.7. El Sexto Programa: Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos	541
4.8. El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea (2013-2020).....	542
5. La consideración de las cuestiones ambientales en las actuaciones turísticas de la Unión Europea.....	544
5.1. Las orientaciones iniciales para la realización de una política comunitaria en materia de turismo	544

5.2. El dictamen de la Comisión sobre la Acción comunitaria en el sector del turismo: la distribución temporal y geográfica del turismo con el fin de evitar los efectos negativos del turismo de masas sobre el medio ambiente	546
5.3. El Año Europeo del Turismo, su papel positivo sobre el medioambiente	547
5.4. El plan de acciones comunitarias a favor del turismo sostenible	548
5.5. El V Programa Comunitario sobre medio ambiente y desarrollo sostenible: “Hacia un desarrollo sostenible”	549
5.6. La revisión del V Programa.....	551
5.7. El Libro Verde de la Comisión sobre el papel de la Unión Europea en materia de turismo.....	553
5.8. Las previsiones ambientales del Programa Philoxenia.....	555
5.9. El Sexto Programa Ambiental “El futuro está en nuestras manos”.....	556
5.10. El Séptimo programa ambiental. La protección de riesgos para la salud y el bienestar.....	558
5.11. La Agenda Europea por un Turismo Sostenible y Competitivo.....	558
5.12. La Declaración de Madrid: "Hacia un modelo turístico socialmente responsable"	560
5.13. Comunicación de la Comisión: Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo	561
6. La revisión del modelo turístico tradicional en España.....	561
6.1. La recepción de los principios de turismo sostenible en la política sectorial turística	561
6.2. La recepción de las tendencias internacionales y comunitarias en el Derecho turístico español. El concepto de "zona saturada" y su relación con el turismo sostenible	565
CAPÍTULO 7: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS	
577	
1. El urbanismo de los municipios turísticos.....	577
1.1. Evolución histórica y normativa urbanística reciente.....	577
1.2. La liberalización del mercado del suelo	580
1.3. Los efectos de la liberalización del suelo en los municipios turísticos	583
2. Urbanismo y sostenibilidad	585
2.1. Urbanismo y desarrollo sostenible. Ideas previas	585
2.2. La Unión europea y el Urbanismo sostenible.....	588
2.3. El planeamiento urbanístico y los procesos hacia la sostenibilidad (agenda 21, sistemas de gestión ambiental municipal)	597
2.4. La necesidad de una normativa urbanística específica del territorio turístico.....	601
2.4.1. La incorporación del concepto de sostenibilidad en la nueva legislación urbanística autonómica	601
2.4.2. La legislación de protección de espacios naturales y fauna silvestre	606
2.4.3. La problemática aplicación de la normativa general urbanística a los territorios y municipios estrictamente turísticos	608
2.4.4. El planeamiento como instrumento de urbanismo y turismo sostenible. La planificación de los recursos turísticos.....	610
3. Los instrumentos de planificación turística y su incidencia sobre el urbanismo municipal	613
3.1. Legislación estatal	615

3.1.1. La normativa reguladora de los centros y zonas de interés turístico nacional	615
3.1.2. La intervención estatal en materia de subvenciones para la modernización de destinos turísticos maduros.....	617
3.2. Legislación de las Comunidades Autónomas.....	618
4. Estudio de la práctica planificadora de un territorio turístico en Cataluña. El Centro Recreativo y Turístico de Vilaseca y Salou.....	638
4.1. Los parques temáticos como recurso turístico.....	638
4.2. La intervención de la Administración en su promoción e implantación territorial	640
4.3. La normativa autonómica reguladora de los instrumentos de planeamiento para la implantación de los parques temáticos y otros proyectos de interés supramunicipal ...	642
4.4. La normativa reguladora de los centros recreativos y turísticos en Cataluña	644
4.5. Las recientes modificaciones de la normativa catalana.....	649
4.6. El Plan Director Urbanístico de reordenación del ámbito del Centro Recreativo de Vila-seca i Salou.....	653
4.7. La colaboración público privada. El Consorcio del Centro Recreativo y Turístico como ente de cooperación y coordinación entre el sector público y privado.....	657
CONCLUSIONES FINALES	663
BIBLIOGRAFÍA	673

1. Agradecimientos

Para que este trabajo de investigación haya visto finalmente la luz, han contribuido muchas personas que, con su ayuda, han hecho más llevadero el camino de su elaboración.

Quisiera dar las gracias muy especialmente a la profesora Dra. Judith Gifreu i Font, Directora de esta Tesis, por sus consejos y apoyo, aprovecho estas líneas para disculparme por la tardanza en ponerlos en práctica y finalizar la tesis. También al profesor Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasso, por su insistencia en la necesidad de acabar este trabajo, su cordialidad y convencimiento de que esta labor algún día llegaría a buen puerto.

A la profesora Dra. M. Luisa Roca Fernández Castanys, en cuya compañía virtual me inicié en el apasionante mundo de la docencia del turismo y de los estudios de doctorado, es gracias a su generosidad y buen ejemplo que emprendí la elaboración de esta tesis. También a los profesores Dr. Agustín Cerrillo, Dr. Raúl Pérez Guerra, todos compañeros virtuales en las aulas de la UOC, que tan buenos consejos me han dado para la elaboración.

Mi más sincero agradecimiento a la Prof. Dra. Lucía Casado Casado, que ha tenido la bondadosa paciencia de leer la tesis y corregirla a mano con certeras observaciones, que eran tan necesarias.

A mis compañeras del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili, que me han ayudado con su compañerismo y optimismo.

Al municipio de Salou, paradigma de municipio turístico y de la problemática objeto de este trabajo de investigación.

Y en especial a mi familia, por su constante aliento y ayuda logística, sin ellos no hubiera podido acabar este trabajo

2. Abreviaturas utilizadas

AA: Revista *Actualidad Administrativa*.

AC: Antes de Cristo.

AIECT: Asociación Internacional de Expertos Científicos en turismo.

BIMA: Boletín Informativo del Medio Ambiente.

BOAR: Boletín Oficial de Aragón

BOC: Boletín Oficial de Cantabria.

BOCAIB: Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

BOCAN: Boletín Oficial de Canarias.

BOCG-CD: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados.

BOCG-S: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado.

BOCM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

BOCYL: Boletín Oficial de Castilla León.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

BONA: Boletín Oficial de Navarra.

BOPAS: Boletín Oficial del Principado de Asturias.

BOPV: Boletín Oficial del País Vasco.

BOR: Boletín Oficial de La Rioja.

BORM: Boletín Oficial de la Región de Murcia.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CCEE: Comunidades Europeas.

CCLL: Corporaciones Locales.

CDS: Centro Democrático y Social.

CE: Comunidad Europea.

CE: Comunidad Europea.

Cit.: Citado

Coord.: Coordinador.

Coords.: Coordinadores.

CyT: Revista *Ciudad y Territorio*.

D. L.: Decreto-Ley.

D. Leg.: Decreto Legislativo.

D.: Decreto.

D.: Don.

DA: Disposición Adicional.

DA: Revista *Documentación Administrativa*.

DDFF.: Disposiciones Finales.

DF: Disposición Final.

Dir.: Director.

Dirs.: Directores.

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas

DOCL: Diario Oficial de Castilla-León.

DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

DOE: Diario Oficial de Extremadura.

DOG: Diario Oficial de Galicia.

DOGC: Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.

DOGV: Diario Oficial de la Generalidad Valenciana.

DORN: Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales.

EAPC: Escuela de Administración Pública de Cataluña.

ECAYJ: Revista *El Consultor de Ayuntamientos y Juzgados*.

Ed.: Editorial/ Editor.

Eds.: Editores.

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental.

Et. al.: Y otros.

Etc.: Etcétera.

FITUR: Feria Internacional del Turismo.

FJ: Fundamento Jurídico.

IEAL: Instituto de Estudios de Administración Local.

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.

IVAP: Instituto Vasco de Administración Pública.

L.: Ley

LO: Ley Orgánica.

LOFAGE: Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

LOPJ: Ley 6/1985, de 1 de julio, orgánica del Poder Judicial.

LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LRJAP: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Núm.: Número.

NUE: Noticias de la Unión Europea,

O.: Orden.

OEA: Organización de Estados Americanos.

OM: Orden Ministerial.

OMT: Organización Mundial del Turismo

Op.: Obra.

Págs. Páginas.

PICTE: Plan Integral de Calidad del Turismo Español.

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

R. O.: Real Orden.

RAAP: *Revista Andaluza de Administración Pública*

RAMINP: Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

RAP: *Revista de Administración Pública.*

RArAP: *Revista Aragonesa de Administración Pública*

RD: Real Decreto.

RDAm: *Revista de Derecho Ambiental.*

RDU: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.*

REALA: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.*

REDA: *Revista Española de Derecho Administrativo.*

REDC: *Revista Española de Derecho Constitucional.*

REP: *Revista de Estudios Políticos.*

RET: *Revista de Estudios Turísticos.*

REVL: *Revista de Estudios de la Vida Local.*

RIE: *Revista Instituciones Europeas.*

RJAst: *Revista Jurídica de Asturias.*

RPT: *Revista Papers de Turisme.*

RSCL: Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales.

RVAP: *Revista Vasca de Administración Pública*

SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional.

SSTS: Sentencias del Tribunal Supremo.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional.

TS: Tribunal Supremo.

TSJC: Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

UE: Unión Europea

V. g.: *Verbi gratia*.

Vid.: Ver.

Vol.: Volumen.

Vols.: Volúmenes.

3. Resumen y palabras clave

Resumen

El fenómeno turístico produce desequilibrios importantes en los municipios, consecuencia de la afluencia estacional o permanente de personas procedentes de otros lugares. Pese a esta realidad evidente, la legislación en el ámbito local, no reconoce una específica atribución de competencias, ni una financiación proporcionada a estos municipios.

El reconocimiento y exhaustiva regulación de la tipología especial de municipio turístico podría por tanto corregir o, al menos, paliar la problemática competencial y financiera observada, así como dar solución a algunos de los problemas actuales de los municipios turísticos.

Abstract

The phenomenon of tourism and migration produces significant imbalances in the municipalities, resulting from seasonal or permanent influx of people from elsewhere. Despite this obvious reality, legislation at local level does not recognize a specific allocation of responsibilities, nor does it provide appropriate funding for these costs borne by these municipalities.

The recognition and comprehensive regulation of these special-type tourist town municipalities would correct or at least mitigate these finance and competence problems, as well as going some way to solving a number of the problems experienced by the tourist towns.

Palabras clave

Ordenación del territorio, turismo, desarrollo sostenible, cooperación interadministrativa, coordinación de las competencias locales, recursos turísticos, medioambiente, fomento. derecho público y normativa administrativa.

Keywords

Spatial planning, tourism, sustainable development, interadministrative cooperation, coordination of local competencies, tourist resources, nature, promotion. public and administrative legislation.

4. Consideraciones preliminares

Esta tesis tiene por objeto, como se desprende de su título, realizar una síntesis y exposición del régimen jurídico administrativo especial aplicable a los municipios turísticos, con especial referencia a las técnicas jurídicas empleadas para la protección y fomento de los recursos turísticos, para el control de las actividades relacionadas con el turismo, así como para la planificación territorial de los mencionados municipios.

De sobras es conocida la repercusión que el fenómeno turístico produce sobre la economía española. España es el primer destino mundial en turismo vacacional y el segundo por número de llegadas e ingresos. Se trata de un sector clave para la economía y sociedad española, pues además de su peso como sector específico, tiene un efecto multiplicador importante y fuertes implicaciones sobre otros sectores estratégicos del país: construcción, medio ambiente y sanidad, entre otros.

Pero el turismo no proporciona sólo beneficios y cifras favorables, sino que plantea graves e importantes problemas para la Administración Pública, que ha dado lugar a la configuración de una administración pública especializada bajo la denominación de administración turística y a que se produzca una regulación jurídica que se integra como sector particular dentro del Derecho administrativo español, como “derecho administrativo turístico”¹.

En la actualidad, la administración turística está consolidada en el ámbito Estatal y en la totalidad de las Comunidades Autónomas, que por otra parte cuentan con leyes generales de ordenación del turismo en vigor².

Pero también en el ámbito local tiene lugar la práctica del turismo y también en el ámbito local se hace necesaria una administración turística capaz de gestionar los recursos y dar respuesta a los desequilibrios generados como consecuencia de la afluencia estacional o permanente de personas procedentes de otros lugares.³

¹ ROCA ROCA, E. “Administración Pública y turismo”, en *Documentación administrativa*, núms. 259-260, 2001, págs. 11-12.

² Las últimas Comunidades Autónomas en dotarse de normativa general en materia turística fueron, en el 2003, Navarra y Aragón.

³ Hay que tener en cuenta que la Unión Europea ha reconocido expresamente a las autoridades regionales y locales su papel fundamental para el logro de los objetivos de desarrollo del potencial turístico (Dictamen del Comité de las Regiones sobre "El papel de las autoridades locales y regionales en el desarrollo turístico y la intervención de la Unión Europea en materia de turismo" (1999/C 293/08).

No obstante, la legislación reguladora de los recursos y actividades turísticas en el ámbito local, así como la administración especializada en este ámbito municipal, es dispersa, escasa y fragmentaria. Esto es así, consecuencia por un lado, de la parca y genérica atribución de competencias generales a los municipios, en la LRBRL y en las leyes autonómicas de turismo, mientras que por otro lado, se aprecia una amplia atribución concreta, caso por caso, de competencias de gestión administrativa en la normativa reguladora de las diversas actividades turísticas⁴.

Así, se puede afirmar que los municipios turísticos padecen las limitaciones propias derivadas de una situación general de insuficiencia financiera, si bien, además, deben atender o cumplir con unas funciones adicionales: contribuir al mantenimiento y mejora de la oferta turística local, incrementando la calidad de los servicios públicos y de las condiciones del entorno urbano y el medioambiente; y responder a las demandas de servicios de los propios turistas⁵.

Diversas organizaciones municipales han reclamado de forma reiterada, la elaboración de un estatuto singular del municipio turístico que reconozca el régimen organizativo, competencial y financiero diferente de los municipios que tienen este carácter y que solucione las deficiencias económicas causadas por el fenómeno turístico sobre la organización municipal⁶.

El régimen local, es una de las materias que gozan en nuestro derecho administrativo de más larga y fructífera tradición, y son muchos e importantes, los trabajos sobre el régimen jurídico de los municipios turísticos que han ido publicándose⁷, sobretodo en la última década.

⁴ Respecto de la parca atribución de competencias municipales en la legislación autonómica de turismo, ver PEREZ FERNANDEZ, J.M. *Derecho Público del Turismo*, Ed. Thomson – Aranzadi, 2004, págs. 49-51.

⁵ Lo afirma RAYA MELLADO P., en “Situación financiera de los municipios turísticos, *V Jornadas de derecho turístico en Andalucía*. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005.

⁶ Podemos citar la de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que presentó en el Senado (Registrado el 30 de Marzo de 2007, calificado el 17 de Abril de 2007), ante la Ponencia para el estudio del fenómeno de la desestacionalización en el sector turístico y para la elaboración de una propuesta normativa que garantice el uso racional de las estaciones de esquí, constituida en el seno de la Comisión de Industria, Turismo y Comercio, una propuesta relativa a la necesaria elaboración de un estatuto del municipio turístico.

⁷ No pueden dejar de citarse los trabajos de BERMEJO VERA, J. “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, *Documentación Administrativa* 259-260, 2001, 213-249; TUDELA ARANDA, J. “Régimen local y turismo. Marco legal”, en la obra colectiva, *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997, 212-225; y FERNÁNDEZ RAMOS, S. “El Régimen Jurídico del

Con carácter general, la doctrina administrativa coincide en la afirmación de un hecho diferencial en los municipios turísticos que avalaría el reconocimiento legal de un estatuto singular en la normativa de régimen local, para estos municipios⁸ y se han dedicado importantes estudios a su régimen jurídico. No obstante, son menos los estudios dedicados a las especificidades de la gestión administrativa de los recursos y actividades turísticas en el ámbito municipal⁹.

La elección de este tema obedece pues, a la necesidad de sistematizar el régimen jurídico aplicable en el ámbito municipal, a los sectores relacionados con los servicios y actividades turísticas, que la doctrina administrativa ha sintetizado en los siguientes: la planificación del territorio, el medioambiente y la sostenibilidad¹⁰.

Vemos por tanto, que la variante medioambiental y territorial, en el ámbito de los municipios turísticos, también deberá ser objeto de estudio. El desarrollo turístico provoca impactos en el medioambiente que se manifiestan con distinta intensidad dependiendo de múltiples factores, pero es evidente que a nivel local, los turistas compiten con los residentes por el acceso a recursos escasos, como el agua y el suelo. También se puede afirmar que a medida que se intensifica el carácter turístico de los municipios, crecen sus

municipio turístico en Andalucía: El Derecho a la carta”, *Revista Andaluza de Administración Pública* 52, 2003, págs. 51-85

⁸ Se puede ver por ejemplo a PEREZ FERNANDEZ, J.M. que en *Derecho Público del Turismo (op.cit pág. 7)* afirma el innegable protagonismo de los entes locales en la política turística, pese a constatar las limitaciones sufridas por el afán centralizador de la normativa preconstitucional y por la posterior atribución de la competencia turística a las CCAA, que también ha limitado la recuperación del protagonismo que sin duda les corresponde. También NIETO GUERRERO LOZANO, A.M. afirma que, tras un recorrido por la normativa sobre la materia turística, se llega a la conclusión que el papel que se otorga a los Municipios en materia de turismo es secundario, y se encuentra muy lejos de tener el protagonismo que pudiera corresponderles en una materia cuyo desarrollo es finalmente local, en “La distribución competencial en materia turística. Especial referencia al nuevo papel, en la materia, de los entes locales y, concretamente, de los municipales”, *Congreso de Derecho Administrativo Turístico*, Ed. Universidad de Extremadura, 2002.

⁹ Con la excepción del amplio y exhaustivo estudio, en el que nos apoyaremos a lo largo de nuestra exposición, realizado por SUAY RINCÓN, J. y RODRIGUEZ GONZALEZ M. P. “Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos”, en *I Congreso Universitario de Turismo*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999 y RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. “Organización local del turismo”. *III Congreso Universidad y Empresa*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

¹⁰ ROCA ROCA, E. “Administración Pública y turismo”, cit., págs. 12-13. Otros autores añaden la protección del turista y la seguridad como elemento esencial del estatus singular de derechos y deberes para el turista. Ver TUDELA ARANDA, J. “Un nuevo derecho para un nuevo turismo”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 24, 2004, págs. 286-287.

necesidades objetivas en materia medioambiental¹¹ y es más difícil su adaptación al principio de sostenibilidad¹².

Además, la legislación urbanística tradicional, pasa por alto los componentes sociales y económicos que el turismo imprime en el territorio. Así, se echa en falta la existencia de figuras específicas en el urbanismo de los municipios turísticos, que logre evitar que la promoción turística pase por encima del régimen del suelo y la ordenación territorial.

Interesa por tanto también, conocer experiencias normativas de planificación territorial del turismo y su integración en la ordenación general del territorio.

Son entonces cuatro, los ejes principales sobre los que bascula el presente estudio: el régimen local, el turismo, la sostenibilidad y el urbanismo, todo ello en el ámbito municipal, con el objetivo de describir la especial situación de los municipios turísticos y los instrumentos que el derecho administrativo ofrece para la gestión de un turismo sostenible, tanto en nuestro país como en otros países de nuestro entorno.

No es preciso advertir la importante problemática que cada uno de estos temas por sí solo plantea, por lo que uno de los principales problemas que hemos debido de afrontar ha sido la selección de aspectos que nos han parecido más relevantes para plasmarlos en un trabajo de estas características, sin reiterar aspectos ya sobradamente tratados por la doctrina administrativa.

No obstante, respecto al turismo, entendemos que un estudio sistemático exige analizar, en primer lugar, sus antecedentes históricos y el estado actual de la consideración del derecho turístico como una rama del derecho administrativo que se encuentra en fase de sustantivación, a la vez que contacta y se relaciona con otras ramas del derecho. Asimismo era necesario tratar propiamente la figura del municipio turístico y sus competencias, para redefinirla a la luz de los nuevos criterios competenciales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

¹¹ Lo afirma BENITEZ ROCHEL, J.J. en la Conferencia “Impacto medioambiental en los municipios turísticos de Andalucía”, *VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*. Ed. Junta de Andalucía, 2005.

¹² El principio de sostenibilidad se ha ido construyendo, a lo largo de los últimos 30 años, a partir de diversos informes, declaraciones y conferencias internacionales, de los que ya es posible concluir una serie de principios y condicionantes. Entre estos principios y condicionantes, cabe destacar respecto del ámbito municipal, la importancia de las iniciativas de las autoridades locales, que ya fue reconocida como objetivo dentro del Plan de Acción acordado en la Cumbre de la Tierra en 1992 .

Respecto del territorio, deberemos analizar el concepto de sostenibilidad¹³ aplicado al planeamiento urbanístico y al turismo, como instrumento que compatibilice las actividades recreativas y económicas con la conservación de los valores naturales y culturales. Particular atención dedicamos al litoral y a la incidencia de estos nuevos principios internacionales sobre su ordenación y gestión¹⁴.

Es evidente que las entidades locales ejercen, por tradición y expresa previsión legal, competencias turísticas y urbanísticas. Asimismo se reconoce en la legislación de las Comunidades Autónomas, el concepto de municipio turístico. Queda por ver, si este reconocimiento conlleva la existencia de un régimen especial y si éste resulta suficiente para la gestión del fenómeno turístico en el ámbito municipal, desde el punto de vista de su régimen local y urbanístico.

A continuación presentaremos la estructura de esta Tesis, que se corresponde, como luego veremos, con las competencias que los municipios españoles ostentan en materia de turismo¹⁵.

- La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural, así como la adopción de medidas tendentes a su efectiva utilización y disfrute.
- El fomento de las actividades turísticas de interés municipal, así como la promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito.
- El desarrollo de las infraestructuras turísticas de su competencia.

¹³ El concepto de desarrollo sostenible obtiene carta de naturaleza, por primera vez, en el informe que elaboró en 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo bajo el título de “Nuestro futuro común, informe de la Asamblea General de las Naciones Unidas”, más conocido como informe BRUNTLAND. En dicho informe se declaraba que la humanidad debía cambiar las modalidades de vida y de interacción comercial, si no deseaba el advenimiento de una era con inaceptables niveles de sufrimiento humano y degradación ecológica. Para ello la humanidad contaba con la aptitud para lograr un desarrollo sostenible, esto es, “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”.

¹⁴ GREENPEACE publica anualmente informes, en los que reclama poner freno a las políticas de expansión de las urbanizaciones costeras que han saturado el litoral, destruyendo riqueza ambiental y disminuyendo el atractivo de las poblaciones. Entre las soluciones se cita la modificación de la financiación de los ayuntamientos, que obtienen su principal fuente de ingresos gracias a las licencias de construcción.

¹⁵ Esta sistematización, que luego veremos deducida de las diversas leyes de turismo de las CCAA españolas, la ofrece también PEREZ FERNANDEZ, J.M. en *Derecho Público del Turismo*. Ed. Thomson-Aranzadi. Cizur Menor, Navarra, 2004, pág. 51. En el mismo sentido, NIETO GUERRERO LOZANO, A.M., en “La distribución competencial...” op. Cit. Concluye que los entes locales, como administraciones más cercanas a los ciudadanos, deben participar muy activamente, tanto en la planificación, promoción, fomento y la más completa gestión de la actividad turística que se efectúe en sus territorios.

- El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación con las empresas y establecimientos turísticos.
- La elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico que les compete, conforme al ordenamiento vigente; así como la participación en la formulación de los instrumentos de planificación estrictamente turísticos.

Así, para empezar, en el capítulo primero se realizará una aproximación a la problemática social, ambiental y financiera de los municipios turísticos.

Continuamos, en el capítulo segundo, exponiendo algunos de los aspectos jurídicos más importantes del turismo.

Se tratará en el capítulo tercero, la tipología, clasificación y regulación de las actividades que se ejercen en los municipios turísticos y mecanismos de intervención municipal sobre las mismas, con especial atención a la nueva regulación derivada de la Directiva Bolkestein.

El capítulo cuarto, estudia la tipología de los recursos turísticos y la actividad administrativa de ordenación y fomento respecto de los mencionados recursos.

El capítulo quinto, analiza el régimen jurídico del municipio turístico, así como las competencias municipales en materia turística, con especial referencia a los efectos de la LRSAL sobre las indicadas competencias.

El capítulo sexto, examina el concepto de turismo sostenible, desde su origen hasta su recepción en el derecho turístico español.

Finalmente, el capítulo séptimo, realiza un estudio de la ordenación del territorio en los municipios turísticos, desde su origen histórico hasta la práctica planificadora actual, mediante a través del ejemplo de la efectuada en un territorio turístico de Cataluña, el Centro recreativo y turístico de Vilaseca y Salou.

En la elaboración de esta Tesis, como no podía ser de otra manera, enmarcándose en un Programa de Doctorado en Derecho, la perspectiva que se va a utilizar es la jurídica, en particular la perspectiva del derecho público, sin olvidar la necesidad de tomar en

consideración, en algunos momentos, la normativa privada, de naturaleza civil y mercantil, así como algunas disciplinas extrajurídicas, máxime en un sector como es el turismo, de marcado carácter económico.

Los métodos de investigación que hemos seguido han sido fundamentalmente el exegético, a través del análisis de las normas jurídicas, tanto vigentes como ya derogadas, en la medida en que éstas últimas pueden aportar claves importantes para comprender la situación jurídica actual; el dogmático, mediante el examen y la contrastación de la doctrina científica sobre el tema; y el análisis jurisprudencial, recurriendo a la jurisprudencia – del TEDH, del TJCE, del TC, del TS, de la AN y de los TTSSJ – como vía para corroborar, inducir o ejemplificar algunas de las afirmaciones que se realicen.

Para el acceso a las fuentes bibliográficas y jurisprudenciales han resultado esenciales las consultas efectuadas en las Bases de Datos y fondos bibliográficos de las bibliotecas de los siguientes centros: Universitat Rovira i Virgili, Universitat Oberta de Catalunya, Universitat Pompeu Fabra y Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Finalmente, cabe señalar que este trabajo se ha cerrado, a efectos de incorporación de fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales, a 15 de noviembre de 2015.

Expuestas ya las pretensiones de esta Tesis y la manera a través de la cual se pretende abordar, así como la metodología utilizada, ha llegado ya el momento de proceder a su desarrollo.

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN. LA PROBLEMÁTICA SOCIAL, AMBIENTAL Y FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS

1. Notas introductorias

De sobras es conocida la repercusión que el fenómeno turístico y migratorio produce sobre la economía española. España es el primer destino mundial en turismo vacacional y el segundo por número de llegadas e ingresos. Se trata de un sector clave para la economía y sociedad española, pues además de su peso como sector específico, tiene un efecto multiplicador importante y fuertes implicaciones sobre otros sectores estratégicos del país: construcción, medio ambiente y sanidad, entre otros.

Pero el turismo y la inmigración, no proporciona sólo beneficios y cifras favorables, sino que plantea también importantes retos para la Administración Pública, que ha dado lugar a la configuración de una administración pública especializada bajo la denominación de administración turística y a que se produzca una regulación jurídica que se integra como sector particular dentro del derecho administrativo español, como “derecho administrativo turístico”¹⁶.

En la actualidad, la administración turística está consolidada en el ámbito Estatal y en la totalidad de las Comunidades Autónomas, que por otra parte cuentan con leyes generales de ordenación del turismo en vigor¹⁷.

Pero también en el ámbito local tiene lugar la práctica del turismo y también en el ámbito local se hace necesaria una administración turística capaz de gestionar los recursos y dar respuesta a los desequilibrios generados consecuencia de la afluencia estacional o permanente de personas procedentes de otros lugares¹⁸.

¹⁶ ROCA ROCA, E. “Administración Pública y turismo”, en *Documentación administrativa*, núms. 259-260, 2001, págs. 11-12.

¹⁷ Las últimas Comunidades Autónomas en dotarse de normativa general en materia turística fueron, en el 2003, Navarra y Aragón.

¹⁸ Hay que tener en cuenta que la Unión Europea ha reconocido expresamente a las autoridades regionales y locales su papel fundamental para el logro de los objetivos de desarrollo del potencial turístico (Dictamen del Comité de las Regiones sobre "El papel de las autoridades locales y regionales en el desarrollo turístico y la intervención de la Unión Europea en materia de turismo" (1999/C 293/08).

No obstante, la legislación en el ámbito local, así como la administración especializada en este ámbito municipal, es dispersa, escasa y fragmentaria, fruto de una parca atribución de competencias generales a los municipios, en las leyes autonómicas de turismo, en contrapartida a una amplia atribución concreta, caso por caso, de competencias de gestión administrativa en la normativa reguladora de las diversas actividades turísticas¹⁹.

De la misma forma, en materia de inmigración y extranjería, la competencia es fundamentalmente estatal, pero los entes locales, continúan siendo la administración más próxima a la inmigración, y ejercen competencias sectoriales muy importantes como la educación, la sanidad o la prestación de servicios sociales, además de ser el municipio, el territorio donde se produce la integración social y la inserción socio laboral de los nuevos vecinos²⁰.

Así, se puede afirmar que los municipios turísticos padecen las limitaciones propias derivadas de una situación general de insuficiencia financiera, si bien, además, deben atender o cumplir con unas funciones adicionales: contribuir al mantenimiento y mejora de la oferta turística local, incrementando la calidad de los servicios públicos y de las condiciones del entorno urbano y el medioambiente; y responder a las demandas de servicios de los propios turistas²¹ y de los turistas residentes e inmigrantes.

Con carácter general, la doctrina administrativa coincide en la afirmación de un hecho diferencial en los municipios turísticos que avalaría el reconocimiento legal de un estatuto singular en la normativa de régimen local, para estos municipios²².

¹⁹ Respecto de la parca atribución de competencias municipales en la legislación autonómica de turismo, ver PEREZ FERNANDEZ, J.M. *Derecho Público del Turismo*, Ed. Thomson – Aranzadi, 2004, págs. 49-51.

²⁰ La posible descentralización de competencias, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de la Generalitat a los entes locales, ha sido tratada por MOYA MALAPEIRA, D. en: *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Volum II. Estudis sectorials*. Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. 2006, págs.95-170. En su informe, el autor concluye que las administraciones locales disponen de un mínimo de competencias propias, aseguradas por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía, entre las que se encuentran las “actuaciones de primera acogida de los inmigrantes”. También pueden ejercer competencias delegadas por el Estado o por las CCAA, de forma destacada por lo que respecta a competencias sectoriales relacionadas con la inmigración, como la educación o los servicios sociales. Finalmente el autor destaca la atribución a los municipios de facultades que son en realidad intervenciones obligatorias de auxilio y colaboración interadministrativa, como el informe de arraigo o el informe sobre vivienda. En relación a esta última realidad, el autor destaca que han obligado a los municipios a asumir una serie de atribuciones que hasta el momento no tenían y, en algunos casos, a crear una serie de servicios especiales para esta finalidad.

²¹ Ver RAYA MELLADO P. en: “Situación financiera de los municipios turísticos, *V Jornadas de derecho turístico en Andalucía*. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. 2005, págs. 141-152

²² Se puede ver por ejemplo a PEREZ FERNANDEZ, J.M. *Derecho Público ... op. cit.* págs. 49-51), que afirma el innegable protagonismo de los entes locales en la política turística, pese a constatar las limitaciones

Este hecho diferencial lo encontramos en que el desarrollo turístico provoca impactos en el medioambiente que se manifiestan con distinta intensidad dependiendo de múltiples factores, pero es evidente que a nivel local, los turistas compiten con los residentes por el acceso a recursos escasos, como el agua y el suelo. También se puede afirmar que a medida que se intensifica el carácter turístico de los municipios, crecen sus necesidades objetivas en materia medioambiental²³ y es más difícil su adaptación al principio de sostenibilidad²⁴.

Esta situación, es particularmente importante, en los municipios receptores de inmigrantes, muchos de los cuales son también municipios turísticos en sentido estricto, tal y como los define la normativa de régimen local²⁵.

Una nueva normativa clara de atribución de competencias, así como de una financiación proporcionada para poder ejercerlas adecuadamente, parece necesaria, teniendo en cuenta que algunos municipios turísticos ya han ensayado algunas iniciativas para frenar el establecimiento de población. Por ejemplo, hace ya una década, el Cabildo de Lanzarote, en el proceso de desarrollo de su programa Life Lanzarote 2001-2004, encaminado a preservar la declaración de Reserva de la Biosfera de la isla, planteaba la desclasificación de 25 millones de m² del Plan Insular de Ordenación con la finalidad, entre otras, de

sufridas por el afán centralizador de la normativa preconstitucional y por la posterior atribución de la competencia turística a las CCAA, que también ha limitado la recuperación del protagonismo que sin duda les corresponde. También NIETO GUERRERO LOZANO, A.M. afirma que: “La distribución competencial en materia turística. Especial referencia al nuevo papel, en la materia, de los entes locales y, concretamente, de los municipales”, *Congreso de Derecho Administrativo Turístico*, Ed. Universidad de Extremadura. 2002, págs. 53-72. Posteriormente añade que, tras un recorrido por la normativa sobre la materia turística, se llega a la conclusión que el papel que se otorga a los Municipios en materia de turismo es secundario, y se encuentra muy lejos de tener el protagonismo que pudiera corresponderles en una materia cuyo desarrollo es finalmente local. También se puede ver a: BENAVIDES VELASCO P. “El municipio turístico” *Revista europea de derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, núm. 20, 2004, págs. 3083-3090

²³ Lo afirma BENITEZ ROCHEL, J.J. “Impacto medioambiental en los municipios turísticos de Andalucía”, *VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*. Ed. Junta de Andalucía. 2005, págs. 337-354.

²⁴ El principio de sostenibilidad se ha ido construyendo, a lo largo de los últimos 30 años, a partir de diversos informes, declaraciones y conferencias internacionales, de los que ya es posible concluir una serie de principios y condicionantes. Entre estos principios y condicionantes, cabe destacar respecto del ámbito municipal, la importancia de las iniciativas de las autoridades locales, que ya fue reconocida como objetivo dentro del Plan de Acción acordado en la Cumbre de la Tierra en 1992 .

²⁵ La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante LRBRL), establece en su artículo 30 la posibilidad de que las leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas establezcan regímenes especiales para los municipios turísticos (entre otros). Así lo hizo la antigua Ley catalana de régimen local, que configuró un régimen especial en su artículo 72. Este precepto ha sido derogado y sustituido por las previsiones de la Ley 13/2002 de turismo de Cataluña, que prevé un régimen especial para los municipios turísticos en sus artículos 18 a 22.

reducir la oferta de empleo y la inmigración de 45.000 trabajadores²⁶. También en su programa de contención del crecimiento turístico, el propio Cabildo de Lanzarote solicitó informes respecto de la posibilidad de regular de forma restrictiva la compra de segundas residencias a extranjeros²⁷. Es más, en las propias Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias se incluye un apartado referente a limitar la residencia en el Archipiélago, aunque se deja para una norma posterior su regulación definitiva²⁸.

Aunque la mayor parte de las iniciativas institucionales que se han desarrollado han ido encaminadas a favorecer el desarrollo del turismo y la integración de la nueva población, no deja de ser representativo este caso, como demostración de un fenómeno existente: la asimetría entre las necesidades de los entes locales de régimen general y los municipios turísticos, que exige, en consonancia, una asimetría en la configuración competencial y financiera²⁹.

Es por ello que la justificación del estudio que vamos a realizar se sustenta en los siguientes puntos: en primer lugar, se expondrán las distintas definiciones de los términos que trataremos. En segundo lugar, se expondrán los cambios en la demanda de servicios y evolución de los municipios turísticos, consecuencia de los cambios en la población. En tercer lugar, se planteará razonadamente la falta de respuesta normativa a estos efectos particulares del aumento de población y del turismo residencial, sobre los municipios turísticos. En cuarto lugar, se hará referencia al planteamiento de un estatuto especial del municipio turístico, cuya regulación exhaustiva pueda paliar la problemática observada.

2. Los ciudadanos en el municipio turístico

Tratar de definir la inmigración y el turismo residencial, desde un punto de vista únicamente jurídico, es una operación que comporta cierta controversia. El concepto de inmigrante, así como el de turista, debe abordarse desde diferentes disciplinas. El motivo, lo encontramos en la naturaleza misma del fenómeno migratorio. Así, la “inmigración”

²⁶ www.cabildodelanzarote.com/life/layman.doc. Fecha de la última consulta: 15 de noviembre de 2015.

²⁷ De esta pregunta se hizo eco el periódico La Opinión de Tenerife en la página 18 de su edición del día 22 de septiembre de 2002. Se puede ver además en la página web del Cabildo de Lanzarote, el informe jurídico emitido por FAJARDO SPÍNOLA, L. catedrático de Derecho de la Construcción de la Universidad de La Laguna, sobre la posibilidad de limitar el acceso a la segunda residencia en Lanzarote

²⁸ La sensibilidad con las cuestiones demográficas llevó al Gobierno de Canarias, en diciembre del año 2001, a crear un Comité de Expertos sobre Población e Inmigración cuyas actividades fueron desarrolladas por tres subcomisiones, la socio-demográfica, la económica y la jurídica. Tras varios meses de trabajo, en el año 2002 se publicó el informe elaborado por este Comité, en el que se dejaban las puertas abiertas para actuaciones legislativas de este tipo.

²⁹ Lo afirma BOUAZZA ARIÑO, O. *Ordenación del territorio y turismo*. Atelier, Barcelona, 2006, pág. 440.

tiene diversas vertientes, que deben ser abordadas desde el punto de vista del derecho, la sociología, la economía, la geografía, la antropología o la política. Además, incluso dentro de una misma disciplina puede encontrarse una diversidad de posicionamientos conceptuales respecto a qué se entiende por inmigración, inmigrante y turista. Es por ello, que iniciaremos la definición de los términos, partiendo de su etimología.

La Real Academia Española³⁰, entiende por inmigrante, a aquel que inmigra, que dicho del natural de un país, implica llegar a otro para establecerse en él, especialmente con idea de formar nuevas colonias o domiciliarse en las ya formadas. En cambio, el turista, es aquella persona que hace turismo, entendido como actividad o hecho de viajar por placer.

Desde un punto de vista sociológico, la distinción entre un turista, un turista residente y un inmigrante, también es clara y responde a una evolución de la trayectoria vital de la persona y del destino turístico. Ésto se puede apreciar claramente si atendemos al modelo elaborado por ALLAN WILLIAMS y MICHAEL HALL³¹, que concluye que la consideración turística o migratoria de esta actividad se relaciona con las características específicas del momento de la trayectoria vital de la persona que se desplaza y con la fase de maduración turística en la que se encuentre el destino, de tal forma que estas dos cuestiones, pueden en determinadas etapas acercarse.

La primera fase se corresponde con el descubrimiento del destino, lo que da lugar a la llegada de un primer flujo de turistas. En la segunda surgen procesos tendentes a la masificación que suponen tanto el aumento de las necesidades de profesionales como de mano de obra no cualificada. En estas primeras fases la naturaleza de la movilidad es principalmente turística, en el sentido de lo que comúnmente conocemos como "viaje de placer".

En la tercera fase la situación es más intrincada y la distinción entre inmigrantes y turistas ya no es tan nítida. El motivo es que los flujos turísticos iniciales generan a su vez flujos migratorios desde las regiones emisoras de turistas. Estos flujos son de dos tipos: por un

³⁰ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 22ª edición, publicada en octubre del año 2001. <http://buscon.rae.es/drae/>

³¹ WILLIAMS, A.M. y HALL, C.M. "Tourism, migration, circulation and mobility: The contingencies of time and place", en Hall, C.M. y Williams, A.M. (Eds.) *Tourism and Migration. New Relationships between Production and Consumption*. Kluwer Academic Publishers. Londres, 2002, págs. 1-52. Citado por HUETE NIEVES R., MANTECÓN TERÁN A. y MAZÓN MARTÍNEZ T.: "¿De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial?". *Cuadernos de Turismo*, núm 22, Ed. Universidad de Murcia; 2008, págs. 101-121.

lado, los emigrantes dirigidos por motivaciones de consumo perfiladas a través de experiencias previas en el lugar elegido o en sus alrededores. Son, sobre todo, prejubilados y jubilados (españoles o extranjeros) que residen de forma permanente o temporal. Por otro lado, se reconoce un flujo migratorio atraído por nuevas oportunidades de trabajo que ya no se asocia tanto a dinámicas de consumo como a otras que tienen más que ver con la producción.

En la cuarta fase se acentúan estas dinámicas y los emigrantes, ya sean orientados por motivos de consumo o de producción, pueden convertirse definitivamente en emigrantes o, también, en emigrantes de retorno si, por diversas razones, deciden regresar a sus lugares de origen.

Desde el punto de vista económico, también se ha definido el turismo residencial y la inmigración. Así, TOMÁS MAZÓN y ANTONIO ALEDO³², después de llevar a cabo una revisión de las aproximaciones a este proceso desde la perspectiva de la producción económica del mismo, nos dicen que: “el turismo residencial es la actividad económica que se dedica a la urbanización, construcción y venta de viviendas que conforman el sector extra-hoteler, cuyos usuarios las utilizan como alojamiento para veranear o residir, de forma permanente o semipermanente, fuera de sus lugares de residencia habitual, y que responden a nuevas fórmulas de movilidad y residencialidad de las sociedades avanzadas”.

Desde el punto de vista urbanístico o territorial, la definición vendría apuntada, a partir de los efectos causados sobre el territorio. En este sentido, el turismo residencial se ha caracterizado casi siempre por la ausencia de una debida planificación, tanto turística como urbanística, y por su sometimiento a procesos de especulación del suelo³³.

De este modo, numerosas localidades turísticas habrían visto crecer en sus términos municipales un gigantesco parque de viviendas secundarias que, en el caso específico español, viene determinado por una confusión entre lo que significa el desarrollo turístico y el desarrollo inmobiliario, así como por la consecuente instrumentalización inmobiliaria de

³² MAZÓN MARTINEZ, T. y ALEDO TUR, A.: *Turismo Residencial y Cambio Social. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Alicante. 2005, págs. 18-19.

³³ Ver, por ejemplo, MAZÓN MARTINEZ, T.: “El turismo litoral mediterráneo: ¿políticas turísticas o desarrollo inmobiliario?”, en *Sociología para el futuro*. Barcelona, 2006, págs. 301-310.

la actividad turística llevada a cabo por elites locales de empresarios y políticos³⁴. Éste sería uno de los efectos del denominado “turismo residencial”.

Finalmente, si atendemos a la percepción social, encontraríamos una división muy simplificada entre los inmigrantes deseables y los no deseables, es decir, entre los inmigrantes laborales y los residentes europeos, esta última expresión que denominaría a los jubilados procedentes de la Unión Europea.

Frente a los inmigrantes por motivos laborales, se aprecia a los residentes europeos como un fenómeno que beneficia la economía, sin que se tenga en cuenta su importante consumo de recursos públicos, financiado por las arcas estatales, a cuyo mantenimiento casi no han contribuido³⁵.

En cuanto al análisis jurídico de los términos, es importante destacar que la diferencia entre un turista extranjero y un inmigrante o un extranjero residente, es clara. Para ello nos resulta de gran valor la definición realizada por el llamado Convenio de Nueva York³⁶, con arreglo a cuyo artículo 1 letra b): “El término -Turista- designa a toda persona, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que entre en el territorio de un Estado Contratante distinto de aquél en que dicha persona tiene su residencia habitual y permanezca en él veinticuatro horas cuando menos y no más de seis meses, en cualquier período de doce meses, con fines de turismo, recreo, deportes, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, sin propósitos de inmigración”.

Se excluye, por tanto, expresamente, los desplazamientos con propósito de inmigración y se insiste en la situación de tránsito o estancia temporal.

En nuestro ordenamiento jurídico regulador de la materia de extranjería³⁷, la estancia es aquella situación por la que se permite a un extranjero la permanencia y libre circulación

³⁴ Ver por ejemplo a MANTECON, A., HUETE NIVES, R., MAZÓN MARTINEZ, T. : “Las urbanizaciones "europeas". Una investigación sobre las nuevas sociedades duales en el Mediterráneo”, en Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, núm. 13, 2009, págs.281-309.

³⁵ HUETE NIEVES, R., MANTECÓN TERÁN, A. y MAZÓN MARTÍNEZ, T.: “¿De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial?”. *Cuadernos de Turismo*, núm. 22. Ed. Universidad de Murcia. 2008, págs.101-121.

³⁶ Convención sobre facilidades aduaneras para el turismo, suscrita en Nueva York, el 4 de junio de 1954, ratificado por Instrumento de 31 de julio 1958. BOE de 25 de noviembre de 1958, núm. 282.

³⁷ La constituyen la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12 de enero), modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre; por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de

por territorio español durante un período de hasta noventa días, a través del correspondiente visado en el caso que éste sea exigible.

La estancia está pensada para permanencias de corta duración que se basan en motivos como el turismo, los viajes, la salud, los asuntos familiares, las peregrinaciones, el recreo, los deportes no profesionales y los estudios de corta duración. El establecimiento de límites temporales a la estancia se justifica precisamente, en evitar la creación de situaciones consolidadas, pues gran parte de la inmigración ante la dificultad de obtener los permisos de residencia optan por entrar en el país bajo el régimen de estancia ocultando las verdaderas razones de su entrada. El plazo de estancia puede ser objeto de prórroga o ampliación, distinguiéndose si la entrada se ha realizado con visado o no.

En cambio, el turista extranjero residente en nuestro país, está ante la normativa de extranjería en una situación distinta, puede ser un ciudadano extranjero en situación de residencia temporal, lo cual implica una vocación de permanencia en España, de manera legal, durante el período de tiempo establecido legalmente en cada caso³⁸ o bien puede ostentar un estatuto de residente permanente. A diferencia de la situación de estancia, la situación de residencia visualiza una vocación de permanencia en España, de manera legal, durante el período de tiempo establecido legalmente en cada caso. Esta situación de estancia, genera un derecho de residencia que permite al extranjero ejercer los derechos que le corresponden como ciudadano residente, que será renovada, siempre que se cumplan las condiciones para ello³⁹.

noviembre; por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre; por la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio; por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril; por la Sentencia 17/2013, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional; por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio; por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo y por la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2015.

Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros (BOE núm. 64, de 15 de marzo), modificado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2015.

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE núm. 103, de 30 de abril. Corrección de errores en BOE núm. 145, de 18 de junio), modificado por la Sentencia de 12 de marzo de 2013, del Tribunal Supremo; por la Sentencia de 11 de junio de 2013, del Tribunal Supremo, por el Real Decreto 844/2013, de 31 de octubre y por el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo.

³⁸ De acuerdo con lo establecido por el art. 30 LOEX, la situación de estancia de un ciudadano extranjero no podrá prorrogarse más allá de noventa días. Transcurrido tal plazo, para permanecer en España, será necesaria una prórroga de estancia o bien una autorización de residencia. La situación de residencia permitirá a un ciudadano extranjero permanecer legalmente en España por un período entre los noventa días y los cinco años (residencia temporal) o de manera indefinida (residencia de larga duración).

³⁹ El reglamento de ejecución de la LO 7/1985 de 1 de julio (RD 155/1995, de 2 de febrero) ya recogía la creación del estatuto del residente permanente estableciendo, con carácter general, que tenían derecho a obtener tal permiso aquellos extranjeros que acreditasen residencia legal y continuada en territorio español

La normativa de extranjería, recoge al margen de la residencia temporal, el supuesto de la residencia de larga duración⁴⁰. Se señala que la misma “Es la situación que autoriza a residir en España indefinidamente y trabajar en igualdad de condiciones que los españoles”⁴¹. Con la residencia de larga duración se obtiene una situación más ventajosa que cualquier otra residencia temporal, permitiendo al titular, entre otras las siguientes ventajas: el derecho a permanecer en España y, por tanto, a no ser expulsados y la innecesidad de disponer de autorización para trabajar⁴². En cuanto a los supuestos de residencia de larga duración, tendrán derecho de residencia de larga duración los extranjeros que hayan tenido residencia temporal durante cinco años⁴³.

Finalmente vemos que los que antes hemos denominado “turistas residenciales”, tienen cierto reconocimiento normativo también en la normativa de extranjería, que recoge una serie de supuestos especiales entre los cuales encontramos la de los jubilados y los incapacitados.

Así, se prevé la concesión de una autorización de residencia permanente o de larga duración⁴⁴ a aquellos extranjeros residentes que sean beneficiarios de una pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, incluida dentro de la acción protectora del sistema español de la seguridad social. También se concederá una autorización de

durante seis años. Se recogían asimismo, casos particulares que permitían el acceso al estatuto de residente permanente. La redacción originaria de la LO 4/2000, de 22 de diciembre, recogía, en su artículo 32, tal posibilidad estableciendo que tal situación autorizaba al ciudadano extranjero a residir en España indefinidamente y trabajar en igualdad de condiciones que los españoles, otorgando tal derecho a aquellos que hubieran gozado de residencia temporal durante cinco años, estableciéndose con carácter reglamentario los criterios en que no sería necesario tal plazo.

⁴⁰ La LOEX lo recoge en su artículo 30.2 bis y lo desarrolla en su artículo 32, ambos redactados por el apartado 32 y 35 respectivamente del artículo único de la LO 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LOEX.

⁴¹ La citada definición se complementa con lo recogido por el RELOEX en su artículo 71 que señala que “se halla en situación de residencia permanente el extranjero que haya sido autorizado a residir en España indefinidamente y a trabajar en igualdad de condiciones que los españoles”. De ambos preceptos se deduce una voluntad clara del legislador de equiparar en derechos y deberes al ciudadano extranjero en situación de residencia permanente con los nacionales españoles.

⁴² En los términos dispuestos por el artículo 32 de la LOEX en la redacción dada por el apartado 35 del artículo único de la Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre de reforma de la anterior.

⁴³ Dicha permanencia debe ser legal - el extranjero debe haber tenido autorizaciones de residencia temporal de manera continuada hasta llegar al período de cinco años - y continuada - la residencia ha de ser continuada, pese a que tal continuidad no quedará afectada por salidas breves del territorio español durante un período máximo de seis meses-. Asimismo la suma de estas ausencias no podrán superar el total de un año dentro de los cinco años exigidos. La LOEX excluye también los periodos vacacionales, pese a que el RELOEX no los menciona.

⁴⁴ Según redacción dada por el apartado 35 del artículo único de la Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre de reforma de la LOEX.

residencia permanente a aquellos extranjeros residentes que sean beneficiarios de una pensión de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez, en su modalidad contributiva, incluida dentro de la acción protectora del sistema español de la Seguridad Social o de prestaciones análogas a las anteriores obtenidas en España y consistente en una renta vitalicia, no capitalizable, suficiente para su sostenimiento. Esta última previsión diferencia al turista residente⁴⁵ del inmigrante laboral, desde el punto de vista de la normativa de extranjería.

3. La evolución de la ciudad turística. Crecimiento de población y demanda de nuevos servicios en los municipios turísticos

Sin lugar a dudas, el incremento de residentes y la presencia de nuevos colectivos de extranjeros en nuestro territorio supone la existencia, cada vez más, de cuestiones que deben ser conocidas y resueltas por la administración pública y en particular por los municipios, especialmente los turísticos⁴⁶.

Los problemas a los que se enfrenta un municipio turístico típico, tienen mucho que ver con la temporalidad de la demanda de servicios y las significativas diferencias entre la población reconocida en el padrón y la efectiva, pero también con los aumentos de población y el incremento en la prestación de servicios⁴⁷.

⁴⁵ La expresión “turismo residencial” fue incorporada al debate académico por JURDAO ARRONES, F.: *España en venta: compra de suelo por extranjeros y colonización de campesinos en la Costa del Sol*. Ed. Ayuso. 1979, Madrid. El autor se servía de este término para explicar y criticar los cambios sociales que tenían lugar en Mijas (Málaga) en la década de los años setenta a causa de la venta de suelo agrícola, propiedad de campesinos, a empresarios urbanizadores. Tras el cambio de propiedad, el suelo era destinado a la construcción de urbanizaciones turísticas de chalets que eran adquiridos principalmente por jubilados del norte de Europa.

⁴⁶ En Alicante, los extranjeros conforman el 74% de los empadronados, en Castellón de Ampurias el 49%, el municipio de Salou, tiene empadronados un 40% de extranjeros. Hemeroteca del Diario de Tarragona del martes 13 de abril de 2010.

⁴⁷ ANDREU BARBERA, I. *Modernización y nueva gestión pública en los ayuntamientos del Camp de Tarragona. Tesis doctoral*. Departamento de Gestión de Empresas. Universitat Rovira i Virgili. 2009, págs. 307-313. El autor, analiza los datos de un municipio turístico en concreto como es el de Salou, donde la ocupación media anual se sitúa en un 70%, con casi 1.900.000 visitas al año, correspondiendo el 45% de dicho total a llegadas nacionales y el 55% restante a llegadas internacionales. En la actualidad, el número de empadronados supera los 26.000, aunque se estima una población estable de unos 40.000 residentes, con puntas de casi 200.000 personas en el período estival. El crecimiento poblacional hasta el momento ha sido alto y constante, con un incremento anual medio superior al millar de residentes sobre los 7.264 iniciales (primer padrón del año 1991), y con un importante punto de inflexión a partir del año 2000, debido al fuerte ritmo de construcción de residencias y nuevos empadronamientos. No obstante, el número de plazas hoteleras se mantiene estable desde el año 2003 y con sólo mínimos aumentos desde el año 1989.

3.1. Servicios a prestar y competencias locales relacionadas con el turismo y la nueva población

Respecto del derecho de extranjería, la participación de los municipios es prácticamente nula, únicamente se prevé, en la Ley Orgánica de Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, la confección y actualización del padrón de extranjeros residentes en el municipio; y la colaboración con las Comunidades Autónomas y la administración general del Estado en la programación de las campañas de temporada para trabajadores extranjeros.

En cuanto al padrón municipal, cuya confección corre a cargo de los Ayuntamientos, concede a los extranjeros acceso a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, y al resto de servicios sociales y municipales, y constituye una prueba insustituible en las certificaciones de arraigo⁴⁸.

Existe, sin embargo, la limitación introducida en la LRBRL, por la Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la anterior, en relación con el padrón municipal: “la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España”⁴⁹.

Respecto de este padrón municipal, es importante destacar que mediante la reciente modificación de la LRBRL, se establece la posible cesión, en determinados casos, de los datos de padrón municipal entre Administraciones con el fin de “controlar” a los extranjeros, sin las más mínimas garantías de confidencialidad que en muchos casos estos datos merecen, que si bien es cierto que se trata de una previsión legal de obligado

⁴⁸ El RELOEX establece tres supuestos de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales que encuentran su fundamento en el arraigo del solicitante: arraigo laboral (art. 45.2 a. RELOEX), arraigo social (art. 45.2 b. RELOEX), y arraigo familiar (art. 45.2 c. RELOEX). De acuerdo con el artículo 46.2 del RELOEX, el arraigo social se acredita en los casos en que sea necesario, mediante informe emitido por el ayuntamiento del domicilio habitual del interesado, en el que deberá constar el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio, los medios de vida con los que cuente, su grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen, la inserción en las redes sociales de su entorno, los programas de inserción sociolaboral de instituciones públicas o privadas en los que haya participado y cuantos otros extremos puedan servir para determinar su grado de arraigo. El ayuntamiento correspondiente podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes.

⁴⁹ Artículo 18.2 de la LRBRL.

cumplimiento, no lo es menos que tiene poca aplicabilidad práctica merced a la comprensión de nuestros ayuntamientos, y por ende, de sus empleados públicos⁵⁰.

3.2. La incidencia de la LRSAL sobre las competencias sectoriales relacionadas con el turismo y la nueva población: servicios sociales, integración y educación

Pese a la prácticamente nula atribución de competencias en materia de extranjería a los entes locales, pesan sobre los Ayuntamientos importantes responsabilidades en lo referente a derechos y deberes de estos nuevos vecinos, como la prestación de servicios asistenciales y de acogida o los procesos de su integración en la sociedad local.

Entre las diversas competencias que se reconocía a los municipios por la LRBRL en la redacción previa a la LRSAL que, de un modo u otro, pueden implicarlos en acciones específicas dirigidas a la atención de los nuevos vecinos, cabía señalar las siguientes:

- Promoción y gestión de viviendas (artículo 25. 2, d);
- Participación en la gestión de la atención primaria de la salud (artículo 25. 2, i);
- Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (artículo 25. 2, k);
- Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo (artículo 25. 2, m);
- Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (artículo 25. 2, n).

No obstante, este panorama ha variado substancialmente tras la entrada en vigor de la LRSAL. Así, de acuerdo con lo establecido en el Preámbulo de la LRSAL, las

⁵⁰ Así lo entienden FORCADELL ESTELLER X. y MARÍN CONSARNAU D.: *Esquemas de extranjería*. Ed. Tirant lo Blanch. 2009, págs. 17-18, donde además se afirma: “En este mismo sentido, también parece de muy dudosa legalidad la previsión de caducidad automática que se ha introducido en el mismo artículo, y mediante el cual se prevé la posible caducidad de las inscripciones en el padrón que deban ser objeto de renovación periódica, si el interesado no hubiese procedido a tal renovación, so pena de poder declarar la caducidad sin “necesidad de audiencia previa del interesado”, ya que es sobradamente conocida la previsión del art. 92 de la LRJAP-PAC, que imposibilita la caducidad automática, y obliga a advertir primero al peticionario de tal situación y proceder en su defecto a tal declaración, si transcurridos tres meses des de la misma no pone solución a tal y no reanuda la tramitación que ha sido objeto de paralización por imposibilidad de continuarlo ante la falta de trámites indispensables que no se pueden salvar con el principio administrativo de impulso y celeridad de oficio del procedimiento. Criterio además unánimemente respaldado por nuestra jurisprudencia”.

competencias municipales se ejercerán de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Siendo los principios de eficacia y estabilidad presupuestaria, los ejes de la gestión de las Entidades locales.

Las actuales materias sobre las que los municipios tienen o ejercen competencias propias, según dispone el artículo 25.2 de la LRBRL en la redacción de la LRSAL son las siguientes⁵¹:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

⁵¹ Para el análisis de las competencias propias tras la LRSAL, se pueden ver los trabajos doctrinales de: CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, págs. 765-781. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “*Vademècum*” sobre la *Llei de racionalització i sostenibilitat de l’Administració local. 100 qüestions en relació a la seva aplicació*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2014. RIVERO ORTEGA, R., “Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. Extraordinario, 2015, págs. 1-8. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, págs. 80-97. TOSCANO GIL, F., “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014, págs. 285-320. TOSCANO GIL, F., “Las competencias municipales”, en CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2014, págs. 89-119.

- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- o) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley, debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Con la modificación del citado artículo 25 efectuada por la LRSAL, se mantiene la posibilidad de promover actividades y prestar servicios, pero de una forma más restringida, ya que tal posibilidad se circunscribe a “los términos previstos en este artículo”⁵².

Asimismo, el apartado segundo, sigue garantizando un núcleo de competencias municipales, si bien aparecen dos diferencias con la redacción anterior: una, el listado está referido a las competencias propias de los municipios y, dos, desaparecen algunas de materias que incluía el listado y aparecen otras nuevas.

No obstante todo lo indicado anteriormente, con respecto a las competencias propias de los municipios, el criterio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en relación con esta cuestión, en la “Nota explicativa sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de

⁵² Apartado primero.

racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, considera que el listado de materias del artículo 25.2, sobre las que los municipios ejercerán en todo caso competencias propias, se establece “sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas.” Por tanto, cabe interpretar que los municipios pueden ejercer competencias propias sobre materias no incluidas en ese listado si se las atribuyen esas leyes sectoriales⁵³.

La regulación de los derechos de protección social de los extranjeros en España, concebida desde la perspectiva de lucha contra la marginación y en favor de la integración, se contempla desde una variedad de preceptos que establecen un escalonamiento en la amplitud de las prestaciones reconocidas: máximas para los que cuentan con autorización de trabajo, y mínimas (las prestaciones sociales básicas) para los que se encuentran, sin más, en España.

⁵³La posición mayoritaria de la doctrina respecto a esta cuestión, es que la enumeración del artículo 25.2 de la LRRL constituye un mínimo, por tanto ampliable por la legislación sectorial. De tal modo que la legislación sectorial podría aumentar el conjunto de competencias propias que recoge la LRRL. La Nota Explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, parece subscribir esta interpretación, al establecer que el artículo 25.2 recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios, “Sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas”. Esta interpretación doctrinal se puede ver en ALONSO MAS, M. J., “Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo”, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 83-115; ARIAS MARTÍNEZ, M. A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014, págs. 373-410. CARBONELL PORRAS, E., “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, págs. 765-781. CASES i PALLARÈS, J., “La reordenación de las competencias locales operada por la Ley 27/2013”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 169, 2014, págs. 96-115. CORTINA, J., “Alcance del artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local”, *Revista de Estudios Locales*, 177, 2015, págs. 34-43. CUESTA REVILLA, J., “Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, págs. 98-125. FUENTES i GASÓ, J. R., “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, 2015, págs. 55-88. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “*Vademècum* sobre la Llei de racionalització i sostenibilitat de l’Administració local. 100 qüestions en relació a la seva aplicació”, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2014. MONTOYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014, págs. 1-41. VELASCO CABALLERO, F., “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, págs. 75-136. Del mismo autor: “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 48, 2014, págs. 1-23.

Entre unos y otros se configuran dos niveles intermedios: el de los extranjeros que poseen permiso de residencia y, en la escala descendente, el horizonte de los que se hallan inscritos en el padrón municipal.

La Ley Orgánica 4/2000, no contiene una ordenación en profundidad de esta materia sino que, partiendo de un reconocimiento general de los derechos, remite a otras normas. Una enumeración escueta y no exhaustiva de los beneficios sociales y legales a que pueden acogerse los extranjeros en España incluye los siguientes: Seguridad Social contributiva y no contributiva, asistencia sanitaria y social (la Ley Orgánica 4/2000 alude en varios pasajes a prestaciones económicas asistenciales de carácter público para la inserción social o laboral), servicios sociales, rentas mínimas de inserción que gestionan las Comunidades Autónomas, protección judicial efectiva y asistencia jurídica gratuita.

Además, los extranjeros residentes pueden acceder al sistema público de ayuda en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles.

Y, en el ámbito de la educación, los extranjeros menores de dieciocho años, al margen de la situación legal de su familia, tienen derecho al acceso a la enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas.

En síntesis puede concluirse que, al amparo del encuadre constitucional⁵⁴, la legislación española sanciona la igualdad de nacionales y extranjeros y reconoce una serie de beneficios sociales y legales, cuya prestación efectiva se realiza en el ámbito municipal⁵⁵.

⁵⁴ En el aparato constitucional español, el derecho de los extranjeros a trabajar se rige por las disposiciones del artículo 13 que, al asegurarles el goce de las libertades públicas del título I de la Constitución, precisa que esa garantía se concede “en los términos que establezcan los tratados y la Ley”. El artículo 3. 1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la 8/2000, la 14/2003 y la 2/2009, concreta que las leyes a que se refiere el texto constitucional son la propia LO 4/2000 y las que regulen el ejercicio de cada uno de los derechos comprendidos en el título I.

⁵⁵ En cuanto a los planes de integración que se han desarrollado a nivel local, podemos citar por ejemplo, los promovidos por la Generalitat de Cataluña. De hecho, a finales de los años 90, ya se iniciaron los primeros Planes Comarcales de integración de Inmigrantes. En ese momento y hasta el año 2006 aproximadamente, se atendía a una población inmigrada, que era mayoritariamente masculina, de reciente llegada y las actuaciones propuestas en estos Planes tenían como objetivo garantizar una primera acogida y su integración. La Acción de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, se recoge hasta el año 2006, en tres planes de carácter inter departamental:

- Plan de Ciudadanía e Inmigración(2005-2008)
- Plan Interdepartamental de Inmigración(2001- 2004)
- Plan Interdepartamental de Inmigración (1993-2000)

La Administración local, es la que está implicada más directamente en la gestión del hecho migratorio y es la que asume la atención directa de sus demandas, es por ello que, hoy día, la práctica totalidad de los municipios han puesto en marcha algún tipo de actuación, canalizada habitualmente mediante planes locales de convivencia, ciudadanía o acogida⁵⁶.

En materia de servicios sociales, las leyes autonómicas, articulan un sistema integrado por los servicios sociales tanto de titularidad pública –autonómica y local– como de iniciativa social, y estructurado en dos niveles: un nivel primario, constituido por los servicios sociales básicos o comunitarios (servicios de información y orientación, ayuda a domicilio, programas de prevención...), cuya gestión hasta ahora se basaba fundamentalmente a las Administraciones Locales (Ayuntamientos y, en su caso, Diputaciones Provinciales)⁵⁷.

En la actualidad hay que tener en cuenta como se ha expuesto anteriormente, que una de las materias que han dejado de ser competencia propia de los Ayuntamientos es precisamente la “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social” no obstante, se incluye como competencia propia la “evaluación e información, de

Unos años más tarde, cuando la población inmigrada ya está asentada en el territorio y proliferan los reagrupamientos familiares, abordar el fenómeno migratorio requiere otro enfoque y alcance más amplio e integral por parte de todas las administraciones públicas. La Administración local, es la que está implicada más directamente en la gestión del hecho migratorio y es la que ha de asumir la atención directa de sus demandas, es por ello que, hoy día, la práctica totalidad de los municipios catalanes ha puesto en marcha algún tipo de actuación.

⁵⁶ Se pueden ver, por ejemplo, los desarrollados por la Diputación de Barcelona, departamento de diversidad y ciudadanía en http://www.diba.es/diversitat/migrainfo_cast.asp.

⁵⁷ FERNANDEZ RAMOS, S.: “Los centros residenciales para personas mayores, especial referencia a Andalucía”. *Revista andaluza de administración pública*, 2007, págs. 11-86. Respecto del nuevo papel de las Diputaciones Provinciales en la LRSAL se puede ver a CARBONERO GALLARDO, J. M., “El nuevo papel de las diputaciones provinciales”, en CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2014, págs. 237-263. GARCÍA RUBIO, F., “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, págs. 195-303. GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., “Las provincias tras la modificación de la Ley de bases de régimen local efectuada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), CASARES MARCOS, A. B. (coord.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 243-301. KONINCKX FRASQUET, A. y ALONSO MAS, M. J., “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 241-294. RIVERO YSERN, J. L., “La provincia en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de 27 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo LRSAL)”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014, págs. 1-29. SALVADOR CRESPO, M., “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, en *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, págs. 126-144.

situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.»⁵⁸

El artículo 27.3.c) de la LRBRL, establece la prestación de los servicios sociales como una de las competencias delegables en los municipios, cosa que se corrobora en la disposición transitoria segunda de la LRSAL⁵⁹.

No obstante, en esta materia también podrán ejercer competencias distintas de las propias y las delegadas, siempre que el Ayuntamiento que desee ejercerlas justifique que cumple los requisitos establecidos en el apartado 4 del artículo 7 de la LRBRL, pudiendo así suplir las

⁵⁸ Se puede ver entre otros a ARIAS MARTÍNEZ, M. A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014, págs. 373-410. AYMERICH CANO, C. I., GARCÍA PÉREZ, M. y MORA RUIZ, M., “Estudio sobre las competencias sobre servicios sociales, educación, salud y medio ambiente urbano”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SARMIENTO ACOSTA, M. J., *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Comares, Granada, 2014, págs. 303-382. BARRERO RODRÍGUEZ, C., “La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LRBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 170, 2015, págs. 21-52. MORENO DE MOLINA, J. A. y VILLANUEVA CUEVAS, A., “El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 187-216. SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, págs. 80-97.

⁵⁹ El Consejo de Estado, en su Dictamen 338/2014, de 22 de mayo de 2014, emitido en relación con el planteamiento por parte de algunos municipios de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a determinados preceptos de la LRSAL, considera que según la nueva regulación de las competencias municipales establecida por la LRSAL, las competencias que los municipios ejerzan en materia de servicios sociales ya no tendrán el carácter de propias sino que serán competencias delegadas, por lo que la titularidad de esas competencias corresponderá a la Administración delegante y no a los municipios. Así se reafirma en la interpretación ya sostenida en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de la LRSAL, y considera que los municipios sólo tienen las competencias propias derivadas del listado del artículo 25.2 de la LBRL, impidiéndose que el legislador sectorial pueda atribuirles como propias otras competencias no recogidas en esa lista. En su opinión, “La LRSAL ha modificado el artículo 25.2 de la LBRL con el objeto de que los Municipios sólo puedan ejercer competencias propias sobre las materias mencionadas en dicho precepto, de forma que el ejercicio de competencias municipales sobre cualesquiera otras materias deberá atribuirse necesariamente por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 27 de la LBRL, o sujetarse a los requisitos específicos de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, establecidas en el artículo 7.4 de la LBRL”. No obstante, la posición mayoritaria de la doctrina al respecto es que la enumeración del artículo 25.2 de la LBRL tiene la consideración de un mínimo ampliable por la legislación sectorial, que podría aumentar el elenco municipal de competencias propias recogido en la LBRL. En este sentido también se pronuncia el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en su Nota Explicativa de la Reforma Local, que indica que el artículo 25.2 recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios, “Sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas”. Pueden verse argumentos a favor de una y otra posición en SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, págs. 93-94.

carencias en la prestación de servicios por parte de la Administración titular de las competencias en materia de servicios sociales.

En cuanto a las competencias en materia de educación, dada su proximidad con los ciudadanos, las entidades locales han tenido tradicionalmente un papel relevante.

En la actualidad, las competencias municipales en materia de educación se concretan en la LRBRL, reformada también en este punto por la LRSAL y en la Ley Orgánica 2/2006 de Educación.

En este sentido, las competencias municipales que contempla la LRSAL respecto de la materia educativa, son las siguientes:

"n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial".

Así, se mantienen como competencias propias municipales, las siguientes: Participar en el cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Aportación de solares para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de centros docentes públicos de educación infantil, educación primaria y educación especial.

La concreción de las competencias, la encontramos en el artículo 8 de la Ley Orgánica 2/2006 de Educación, bajo la premisa de la cooperación entre administraciones públicas, en el cual se establece que las Administraciones educativas y las Corporaciones locales coordinarán sus actuaciones, cada una en el ámbito de sus competencias, para lograr una mayor eficacia de los recursos destinados a la educación y contribuir a los fines establecidos en esta Ley. También se indica que las Comunidades Autónomas podrán convenir la delegación de competencias de gestión de determinados servicios educativos en los municipios o agrupaciones de municipios que se configuren al efecto, a fin de propiciar una mayor eficacia, coordinación y control social en el uso de los recursos.

3.3. Otras competencias sectoriales relacionadas con los nuevos vecinos y el turismo residencial: los servicios sanitarios y la protección ciudadana

La distribución de competencias en materia de salud, parte de las previsiones que la Constitución Española hace en sus artículos 43 y 51, en los que se reconoce el derecho a la protección de la salud y la atribución a los poderes públicos de la competencia para organizar y tutelar la salud pública y garantizar la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo su salud.

La Constitución también prevé, que el Estado tiene competencia sobre las bases y la coordinación general de la sanidad y que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de sanidad e higiene (arts. 148.1 CE y 149.1.16 CE).

Estos preceptos han sido desarrollados por diversas normas estatales y autonómicas, tanto unas como otras, reconocen competencias a los entes locales, concretando con ello, las ya atribuidas por la Ley 7/85 de bases de régimen local, como de necesario ejercicio por parte de los municipios⁶⁰.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, crea el Sistema Nacional de Salud, que agrupa a todos los servicios de salud de carácter público y prevé respecto de los entes locales, que éstos participarán en los órganos de dirección de las áreas de salud y que tendrán responsabilidades en materias como el control sanitario de edificios y lugares de convivencia humana, especialmente respecto de centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico-deportivas y de ocio. También sobre control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y otros productos relacionados directa o indirectamente con el uso o consumo humanos, así como sobre sus medios de transporte.

A la vista de la normativa, se puede concluir que la competencia en materia de sanidad a nivel local, se concentra básicamente en la sanidad pública y la higiene⁶¹, ya que la

⁶⁰ Respecto de este punto, hay que tener en cuenta la incidencia de la LRSAL, que altera substancialmente el régimen de las competencias locales en esta materia.

⁶¹ Un estudio exhaustivo sobre la descentralización de competencias a los entes locales de Cataluña, lo ha realizado CERRILLO MARTÍNEZ, A.: *La descentralización de competencias de la Generalitat a los entes locales de Cataluña*. Ed. Fundació Pi i Sunyer. Barcelona, 2006, págs. 317-344. En autor concluye con insistencia que, cualquier proceso de descentralización de la salud en los entes locales, debe garantizar que

LRSAL⁶² ha suprimido en el art. 25.2 LRBRL la anterior reconocida competencia en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud⁶³.

En cuanto a la protección ciudadana, ha sido definida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como “la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas”⁶⁴.

Se trata de una competencia exclusiva del Estado, tal y como dispone el artículo 149.1.29 de la Constitución, “sin perjuicio que las Comunidades Autónomas puedan crear policías en la forma que los respectivos estatutos establezcan, dentro del marco de lo que disponga una Ley Orgánica”.

Las competencias que la legislación de régimen local⁶⁵ atribuye a los municipios, no se han alterado con la LRSAL, de tal forma que la LRBRL reconoce a los ayuntamientos competencias en materia de: Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios⁶⁶.

Se trata de un ámbito donde los ayuntamientos tienen pues reconocidas amplias competencias, hasta el punto que se puede considerar al municipio, como eje central de la seguridad ciudadana⁶⁷.

éstos cuenten con los recursos económicos y técnicos suficientes para poder garantizar la correcta prestación de los servicios que se deriven de las competencias en materia de salud. En cuanto a la actividad administrativa en materia de medioambiente ver CASADO CASADO, L; FUENTES I GASÓ, JR; GIFREU I FONT, J. *Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo: especial referencia al derecho ambiental*. Tirant lo Blanch, 2013.

⁶² Un estudio completo de la incidencia de la LRSAL en la competencia local en materia sanitaria se encuentra en FONT I LLOVET. "La incidencia de la reforma local en el ámbito sanitario: competencias y organización. En especial, los consorcios". *Publicación Oficial de la Asociación Juristas de la Salud*, 2014, pág. 90.

⁶³ Además la Disposición Transitoria 1ª de la LRSAL establece que: " Las CCAA han de asumir de manera progresiva la titularidad, la prestación y la financiación de las competencias que los municipios ejercían como propias en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud", como por ejemplo, los consultorios locales.

⁶⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 33/1982, de 8 de junio y núm. 117/1984, de 5 de diciembre.

⁶⁵ Artículos 25.2 apartados a), b) y c) de la LRBRL.

⁶⁶ Letra f) del artículo 25.2 de la LRBRL.

⁶⁷ FUENTES GASSO, JR.: “La seguridad y la prevención en la administración local”. *Régimen jurídico de los gobiernos locales en Cataluña*. Ed. Tirant lo Blanch. 2009. págs. 950 y ss.

En este ámbito los municipios turísticos, unen pues, al tradicional incremento estacional en la prestación de servicios de protección ciudadana, el gasto consecuencia del servicio de obligatoria prestación⁶⁸.

4. Las competencias y servicios prestados por la administración local en materia de turismo

También sobre el turismo ostentan y han ostentado históricamente competencias los entes locales. La Ley de competencias Turísticas de 1963, antecedente inmediato del vigente sistema competencial en materia de turismo, ya reconocía la incidencia de los entes locales de forma transversal sobre el turismo (que se reservaba en su totalidad al Estado), cuando ejerzan las funciones que les son propias como la ordenación urbana o el sistema de autorizaciones o licencias⁶⁹.

La indicación de las competencias y servicios prestados por la administración local en materia de turismo, exige una reflexión inicial: el turismo es una materia con un marcado carácter transversal, de tal forma que, aparte de tener entidad propia y estar regulada como tal por el derecho, incide en diversas materias también reguladas por normativa propia e integrante de cuerpos normativos distintos (urbanístico, medioambiental etc.).

Así, vemos con la doctrina administrativa, que el turismo incide en los siguientes ámbitos: alojamientos, infraestructuras de transportes, costas y concretamente playas, puertos en general y puertos turísticos, espacio aéreo, aeropuertos, patrimonio histórico – artístico y conservación, contemplación y visita de la naturaleza⁷⁰.

En particular, en materia de turismo, el artículo 148 de la Constitución, dispone que las Comunidades Autónomas, tiene la posibilidad de asumir competencias tanto en su promoción, como en su ordenación⁷¹.

⁶⁸ Por ejemplo, según datos del Ayuntamiento de Salou. El municipio asume un coste del servicio de policía local efectivo de 437.916,35€, aunque el correspondiente a su población de derecho sería de unos 124.630,01€.

⁶⁹ CEBALLOS MARTÍN M. Y PÉREZ GUERRA R.: “La configuración del derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”. *Separata de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. Núm. 35. 2009, págs.456-458.

⁷⁰ ROCA ROCA, E. "Administración Pública y turismo". *Documentación administrativa*, 2001, no 259, págs. 7-26.

⁷¹ PRADOS PRADOS, S. “Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del turismo”. *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, págs. 65-118. Añade que, no puede desconocerse la concurrencia en el

Todas y cada una de las Comunidades Autónomas⁷², han asumido competencias de manera exclusiva en materia de turismo, como señala el artículo 148.1.18 de la CE, tanto a nivel legislativo como ejecutivo.

Las competencias municipales en materia turística, vienen garantizadas a partir del principio de autonomía local que recoge el artículo 140 de la Constitución y que garantiza el goce de “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE).

El artículo 2.1 de la LRBRL, establece que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Por tanto las competencias municipales, se ven concretadas en la LRBRL, y sobre todo, en la normativa sectorial⁷³.

Respecto de la atribución de competencias turísticas en la normativa sectorial, se ha afirmado que ésta contiene un amplio abanico de oportunidades para guiar un proceso de desarrollo turístico de los entes locales de una forma equilibrada y sostenible, bien en la dirección de la descentralización o bien de la colaboración y cooperación

sector turístico de otros títulos competenciales que justifican la intervención del Estado como las relaciones internacionales, la promoción y comercialización del turismo español en el extranjero, las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo, legislación en materia de agencia de viajes, seguro turístico, registros turísticos, defensa de consumidores y usuarios o la coordinación general de la actividad turística, sin que tales competencias puedan interpretarse de manera expansiva que logren vaciar las competencias autonómicas.

⁷² En el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, comprenden las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria.

⁷³ El sistema de atribución de competencias municipales constitucional, se puede ver en RIVERO YSERN, JL.: *Manual de Derecho Local*, 5ª ed., Thomson - Civitas, 2004, Madrid.

interadministrativa⁷⁴, será por tanto en esta normativa sectorial donde podremos apreciar si en materia turística, se ha concretado la indicada tendencia general a la descentralización⁷⁵.

La doctrina ha puesto de relieve, que esta distribución competencial, y la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, ha generado mucha normativa sectorial, que no siempre ha tenido en cuenta la acción municipal y los efectos del turismo sobre los municipios⁷⁶, además de estar mediatizada por otras competencias estatales, de carácter transversal⁷⁷.

La LRBRL, en su versión modificada por la LRSAL, concreta la anterior materia competencial genérica en relación al turismo. Así, el artículo 25.2.h LRBRL, se refiere concretamente a la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local, mientras que anteriormente la competencia en materia de turismo se reconocía con carácter general en el antiguo artículo 25.2.1 LRBRL.

Además, en este artículo 25 se prevén competencias municipales en otras materias que también tienen directamente que ver con el turismo, como el urbanismo, la protección y gestión del patrimonio histórico, medio ambiente urbano, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, infraestructura viaria y otros

⁷⁴ BOUAZZA ARIÑO, O. *Ordenación del ...* op.cit, págs. 428-438.

⁷⁵ Ver por ejemplo, el tratamiento que hace LUCIANO PAREJO A. en “La modernización del gobierno local y sus consecuencias posibles para el régimen local básico implantado en 1985”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 668, 2005, págs. 5-7. El autor considera que la reforma operada en la Ley de Bases de Régimen Local, por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre se produce como consecuencia de un nuevo movimiento reivindicativo local, cuyos planteamientos se resumen en la demanda de una "segunda descentralización" (esta vez a favor del escalón local) y que coincide con un nuevo momento político de actualización del Estado de las autonomías, abierto incluso a una limitada reforma constitucional. No obstante, el autor considera que el legislador no ha asumido la tarea, ni la responsabilidad de efectuar una regulación completa y acabada, de innovar verdaderamente el sistema de 1985.

⁷⁶ BERMEJO VERA J.: “Régimen jurídico de los municipios turísticos” en *Documentación administrativa*, núm. 259-260, 2001, págs. 213-250, afirma que: “como ocurre en otros campos, la fuerte desconfianza del Estado hacia los Municipios, se ha transferido también a las Comunidades Autónomas, cuya legislación local y sectorial, si tiene en cuenta la acción municipal en el Turismo, no se corresponde con la notable incidencia que en la vida municipal tiene la conversión del municipio en una zona de atracción turística”.

⁷⁷ Las Comunidades Autónomas ostentan en materia turística una competencia general que incluye funciones de carácter normativo, de planificación, de fomento, de policía y de creación y gestión del sector turístico. Esta competencia sólo es desbordada por los límites territoriales o por los títulos competenciales del Estado que inciden sobre el turismo. Entre estas competencias estatales, debemos destacar las competencias estatales de naturaleza promocional, limitadas, fundamentalmente, a la venta del producto turístico a terceros países, a la planificación general de este sector, y a la cooperación, colaboración y fomento del turismo con el resto de las administraciones territoriales. Sin embargo, al ser el turismo una materia horizontal, existen otros títulos competenciales del Estado que también inciden en este sector de forma indirecta. A estas materias se las llama conexas e incluyen entre otras al medio ambiente, urbanismo, costas, marina mercante y abanderamiento de buques, nacionalidad, inmigración y extranjería, transportes y comunicaciones, divisas y cambio de moneda. Se puede ver en: CEBALLOS MARTÍN M. y otros. *Derecho de las actividades turísticas*. Editorial UOC. 2012. Barcelona.

equipamientos de su titularidad, policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios, promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, así como de la cultura y equipamientos culturales.

Finalmente, el artículo 30 de la LRBRL⁷⁸, da cobertura al legislador autonómico, para que establezca un régimen especial para los municipios turísticos.

En cuanto al reconocimiento de competencias municipales en la normativa general turística, todas las Comunidades Autónomas se han dotado en la actualidad, de leyes generales de ordenación del turismo en vigor. Las competencias en materia de turismo que, con carácter general, estas leyes generales de ordenación del turismo autonómicas, atribuyen a los ayuntamientos son las siguientes⁷⁹:

- a) La promoción y la protección de los recursos turísticos de interés municipal⁸⁰.
- b) La declaración de los recursos turísticos de interés local y si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales.
- c) El otorgamiento de autorizaciones, licencias y permisos que les corresponde aprobar de acuerdo con la legislación vigente.
- d) La elaboración de los instrumentos de planeamiento que tienen atribuidos conforme a la legislación vigente.
- e) El ejercicio de la función inspectora sobre las actividades turísticas que se lleven a cabo en su término municipal y el ejercicio de la potestad sancionadora, en los supuestos y con los límites establecidos por esta Ley y por las disposiciones que la desplieguen, en coordinación en ambos casos, con la administración de la Comunidad Autónoma.
- f) La promoción del otorgamiento de denominaciones geoturísticas en los ámbitos territoriales en que se encuentran incluidos y la promoción de la declaración de interés turístico de lugares, bienes o servicios, localizados dentro de su término municipal.

⁷⁸ El art. 30 de la LRBRL establece que: “Las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para 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 las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes”.

⁷⁹ Ver por ejemplo en el caso de Cataluña, el artículo 68 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña. DOGC núm. 3669, de 3 de julio de 2002.

⁸⁰ El concepto de fomento, en lo que al específico campo del turismo se refiere, ha sido desarrollado ampliamente por ROCA FERNANDEZ-CASTANYS, ML.: “La promoción de los recursos turísticos en Andalucía”, en *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*. Junta de Andalucía. 2008, págs. 185 y ss.

- g) La prestación, en el caso de los municipios turísticos, de los servicios mínimos que se establezcan.
- h) La participación en los procesos de planificación y ordenación del turismo en la Comunidad Autónoma.

Además, debemos concluir que, como ha destacado un sector de la doctrina, resulta difícil determinar las competencias concretas de los ayuntamientos en materia turística, ya que debe hacerse sector por sector (urbanismo, transporte, medioambiente, seguridad ciudadana, etc.)⁸¹.

4.1. La respuesta normativa a los problemas actuales en el ámbito de los municipios turísticos

Como hemos visto, el turismo genera una serie de problemas de carácter transversal que afectan desde los transportes, medios de desplazamiento, alojamientos en general, al medio ambiente etc., a los cuales se deberá responder, en el ámbito municipal, mediante la planificación del territorio, la tutela del medio ambiente, su crecimiento sostenible y en especial, la consideración del turismo sostenible, sin olvidar que el turismo inicial de simple estancia de descanso, producirá una multiplicidad de tipologías que pueden llegar a los ámbitos del deporte, la cultura o la naturaleza⁸².

⁸¹ El tratamiento de la competencia local en materia turística, por la doctrina administrativa, ha sido diverso. Hay autores que interpretan que se trata de una competencia que hay que interpretar de forma restrictiva. Por ejemplo para GUILLEN GALINDO MA: “esta competencia, atribuida en materia de turismo por el apartado 2 del artículo 25, debe ser interpretada en relación con el contenido del apartado 1 del propio artículo 25, es decir, únicamente habilita para la gestión de sus propios intereses y en el ámbito de sus competencias. Por tanto, consistirá en una manifestación de su potestad ejecutiva, que podrá consistir en una labor de promoción que tenga por objeto su propio municipio, pero no podrá suponer actividad normativa ni referirse a municipio distinto”. GUILLEN GALINDO MA.: “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*. Ed. Tirant lo Blanch. 1999. Otros autores, como ROCA ROCA E., CEBALLOS MARTÍN M. y PÉREZ GUERRA R. consideran que: “el artículo 137 de la Constitución garantiza la participación del Municipio en los asuntos de interés local, es decir, en los asuntos que les afectan directamente. Pero la determinación de sus competencias concretas debe hacerse sector por sector (urbanismo, transporte, etc.) por el legislador estatal o autonómico, según se haya atribuido a uno u otro la competencia sobre la materia de la que se trate en concreto; de ahí, la dificultad que supone la delimitación de competencia en los Entes Locales”. ROCA ROCA E., CEBALLOS MARTÍN M. y PÉREZ GUERRA R.: *La regulación jurídica del turismo en España*. Universidad de Almería. 1998.

⁸² ROCA ROCA E., CEBALLOS MARTÍN M. y PÉREZ GUERRA R. "Nota preliminar" al *Código de Turismo*. Ed. Thomsom-Aranzadi. 2004, págs.21-24.

Los problemas que tienen los municipios turísticos, se pueden sistematizar en los siguientes⁸³: en primer lugar, la ausencia de una política turística ligada a la organización del territorio, lo que da lugar frecuentemente a claros desajustes entre la oferta y la demanda turísticas.

En segundo lugar, el rápido crecimiento del mercado turístico ha venido definido por un turismo de ingresos generalmente medios, e incluso bajos, y un servicio de deficiente calidad, acompañado, sobre todo en municipios costeros, de especulación -con el consecuente desorden urbanístico-, de falta de infraestructuras, así como una fuerte degradación medioambiental.

En tercer lugar, la existencia de municipios donde la mayoría de la población está constituida por residentes extranjeros, en su mayoría jubilados, que son potenciales consumidores de servicios y prestaciones sociales, pero que no se les ofrece un programa de integración lo suficientemente atractivo mientras han visto como el coste de la vida ha ido aumentando progresivamente hasta equipararse al de aquellos países de los que proceden.

Por último, indicar que si se tiene presente que la demanda cada vez exige productos más complejos -sol y playas, pero también medio ambiente agradable, buenos servicios, buenas infraestructuras, mayor seguridad... en una palabra, calidad de vida-, parece razonable, obligada incluso, la crítica al sistema seguido de desarrollo desordenado, basado en la especulación y en el beneficio a corto plazo.

La solución a estos problemas pasa, en consecuencia, por una mayor protección del patrimonio histórico-artístico municipal especialmente, los cascos antiguos-, una mejora de la protección ciudadana, mayores dotaciones de infraestructuras y servicios, etc., con un alto coste económico, que viene aumentado por el original problema clásico de los Municipios Turísticos, motivado por las continuas oscilaciones de población y la obligación de paliar las necesidades de equipamiento, lo que se traduce en importantes desfases presupuestarios, que difícilmente pueden remediar los Ayuntamientos.

⁸³ Esta sistematización puede verse en PEREZ GUERRA, R: *Régimen jurídico-administrativo del turismo: organización y competencias*. Tesis doctoral. 1997. Universidad de Almería.

Así, los municipios turísticos, han de proveer una serie de bienes públicos que definen el producto turístico (infraestructuras diversas, limpieza de calles y playas, equipamientos públicos, cuidado del paisaje, seguridad ciudadana, policía de las actividades turísticas etc.) además de ser responsables de la ordenación del territorio y de la prestación de servicios públicos básicos, esenciales para la población estable, como la educación, los servicios sociales y de integración y la sanidad.

A todo esto debemos añadir las singularidades de la actividad administrativa prestacional, llevada a cabo en un municipio turístico, con un alto nivel de población inmigrante, turistas residentes y turistas estacionales, se concreta tener que afrontar unos gastos muy grandes, derivados de una población real muy superior a la población de derecho, especialmente en ciertas épocas del año⁸⁴.

Así, es evidente que los municipios con mayores niveles de población turística e inmigrante, tienen una mayor demanda de servicios y, por lo tanto, una mayor necesidad de gasto⁸⁵.

4.2. La insuficiencia financiera de los municipios turísticos

La mayor demanda de servicios expuesta, no ha sido compensada económicamente hasta el momento mediante los instrumentos jurídicos adecuados. Hasta ahora, el sistema de financiación local, generalmente insuficiente, no ha previsto instrumentos para compensar económicamente a estos municipios.

Por lo tanto, *a priori*, se genera un desequilibrio que puede derivar en un déficit crónico o bien en una subprovisión de servicios públicos, ya sea en cantidad o calidad y en la pérdida de competitividad de una determinada oferta turística⁸⁶.

El problema del desequilibrio financiero de los municipios turísticos ha sido analizado por la doctrina económica y administrativa de forma recurrente, sin que hasta ahora se haya

⁸⁴ Por ejemplo, según datos del Ayuntamiento de Salou, el ayuntamiento asume gastos de prestación de servicios en materia de tratamiento de residuos, limpieza viaria, coste de personal de policía local, salvamento y socorrismo, correspondientes a un municipio de 97.752 habitantes de media ponderada, mientras que su población empadronada es de 27.820 habitantes.

⁸⁵ AGUADO Y CUDOLÀ, V. : “La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las administraciones locales (I y II), en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1. 2003, págs. 58-88

⁸⁶ RAYA MELLADO P.: “Situación financiera de los municipios turísticos, en *V Jornadas de derecho turístico en Andalucía*. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005, págs. 141-152.

subsano el desequilibrio entre su configuración de derecho y realidad de hecho, que como consecuencia de la afluencia estacional o permanente de personas procedentes de otros lugares, ya definió CORNO CAPARROS⁸⁷.

Así, se ha afirmado que el gran problema municipal, la escasez de medios económicos se agudiza en los municipios turísticos. De tal forma que la realidad de los municipios turísticos se define por la insuficiencia financiera⁸⁸.

El Libro Blanco del Turismo Español⁸⁹, ya en la década de los años noventa destacaba conceptos como: "la insuficiencia crónica de financiación" y la "insuficiencia financiera de las Administraciones Locales en zonas turísticas". En este contexto, la financiación de dichas instituciones no tiene en cuenta dicha realidad, lo que provoca la existencia de déficit en las zonas turísticas. Esta insuficiencia financiera resulta, especialmente grave, si tenemos en cuenta que en el turismo, al contrario que en otros sectores, el producto turístico que se vende incluye muchos más componentes (paisajes, infraestructuras, equipamientos) que los ofrecidos por los sectores estrictamente turístico (hoteles, restaurantes entre otros).

Resulta evidente que desde la publicación de aquel Libro Blanco del Turismo Español, hasta nuestros días, la situación financiera de los municipios turísticos se ha agravado, fruto de la prestación de los servicios adicionales detallados en los epígrafes anteriores, a la nueva población residente.

Esta población de hecho y de derecho consume alumbrado público, seguridad, transportes, zonas verdes y un amplio etcétera que configura también lo que la ciudad ofrece al turista. El aumento drástico de la población exige un especial refuerzo de los servicios y unas costosas actuaciones de fomento, muy por encima de sus posibilidades recaudatorias.

Por otra parte, la peculiar estructura poblacional de los municipios turísticos, en la que la población flotante, no censada pero que reclama asistencia y servicios, no permite

⁸⁷ CORNO CAPARROS, L.: "El estatuto legal del municipio turístico", en *REDA*, núm. 42. 1984, pág. 427.

⁸⁸ PRADOS PEREZ, E.: "Los municipios turísticos y su financiación tras la reforma de la Ley de haciendas locales", en *I Congreso Internacional Patrimonio, Desarrollo Rural y Turismo en el Siglo XXI*. Osuna. 2004. Un tratamiento completo de la financiación de los municipios turísticos, lo han realizado LASARTE, J. , ADAME F., MARTÍN J, RAMOS J.: *Financiación de los municipios turísticos*. Ed. Comares. 2003.

⁸⁹ *Libro Blanco del Turismo Español*, Secretaría General de Turismo, Madrid, 1990.

previsiones y programaciones sobre su gestión, simplemente con el criterio oficial del padrón⁹⁰.

En este sentido, la Federación Española de Municipios y Provincias ha puesto de relieve⁹¹ que si los Ayuntamientos turísticos no reciben la financiación necesaria para atender, debidamente, no sólo a su población de derecho sino también a la de hecho, difícilmente, podrán prestar los servicios necesarios para que nuestro país siga disfrutando en el contexto mundial de su privilegiada situación⁹².

4.3. Los efectos del desarrollo turístico, sobre el medio ambiente. El principio de sostenibilidad y las competencias municipales en materia ambiental.

El desarrollo turístico provoca impactos en el medioambiente que se manifiestan con distinta intensidad dependiendo de múltiples factores, pero es evidente que a nivel local, los turistas compiten con los residentes por el acceso a recursos escasos, como el agua y el suelo. También se puede afirmar que a medida que se intensifica el carácter turístico de los municipios, crecen sus necesidades objetivas en materia medioambiental⁹³ y es más difícil su adaptación al principio de sostenibilidad⁹⁴.

El principio de sostenibilidad, aparece por primera vez en el Informe elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, y

⁹⁰ RIVERO YSERN, J.L.: "Breves primeras impresiones ante un nuevo proceso de reforma del régimen local". *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 302, 2006, págs. 77-90

⁹¹ La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), presentó en el Senado (Registrado el 30 de Marzo de 2007, calificado el 17 de Abril de 2007), ante la Ponencia para el estudio del fenómeno de la desestacionalización en el sector turístico, constituida en el seno de la Comisión de Industria, Turismo y Comercio, una propuesta relativa a la necesaria elaboración de un estatuto del municipio turístico.

⁹² La contribución del turismo a la economía nacional es francamente importante. España ostenta el liderazgo mundial en turismo. Es el primer destino del mundo en turismo vacacional, el segundo país por gasto turístico y el cuarto por el número de turistas. La actividad turística supone más de un 10% del PIB, crea un 11% del empleo y contrarresta en gran medida nuestro déficit comercial. Es un importante activo para la creación de riqueza y empleo, que se comporta con gran dinamismo incluso en tiempos de crisis y que cuenta con una gran capacidad de arrastre de otros sectores productivos. Son datos del Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015 que el Gobierno aprobó en Consejo de Ministros el 22 de junio de 2012.

⁹³ BENITEZ ROCHEL, J.J. "Impacto medioambiental en los municipios turísticos de Andalucía", en *VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*, Ed. Junta de Andalucía, 2005, págs. 337-354.

⁹⁴ El principio de sostenibilidad se ha ido construyendo, a lo largo de los últimos 30 años, a partir de diversos informes, declaraciones y conferencias internacionales, de los que ya es posible concluir una serie de principios y condicionantes. Entre estos principios y condicionantes, cabe destacar respecto del ámbito municipal, la importancia de las iniciativas de las autoridades locales, que ya fue reconocida como objetivo dentro del Plan de Acción acordado en la Cumbre de la Tierra en 1992.

publicado en 1987 con el nombre de Nuestro futuro en común, más conocido como “Informe Bruntland”⁹⁵.

Anteriormente, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) había hecho una aportación importante a la construcción de este concepto. La definición de conservación que aparece en la “Estrategia Mundial para la Conservación”⁹⁶.

En el Informe Bruntland, se apuesta por formas alternativas de desarrollo que pudiesen garantizar el crecimiento económico, mejorando, al mismo tiempo, el medio ambiente y conservando los recursos naturales.

Este tipo de desarrollo se denominó “sostenible”, porque representaba el único medio de evitar una catástrofe económica o ecológica a corto o largo plazo y se definió como “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”. Algunos autores, han llegado a atribuir a este principio la categoría de nuevo principio de Derecho Internacional⁹⁷.

Con posterioridad, siguiendo la misma línea iniciada por el anterior informe, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, aprueba una declaración de principios: La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. También aprueba un programa de acción sobre desarrollo mundial sostenible: La Agenda 21⁹⁸.

⁹⁵ Algunos autores que relacionaron tempranamente el concepto de sostenibilidad con el sector turístico son por ejemplo: FERRERIRA FERNANDEZ X. y NOGUEIRA LÓPEZ A.: “Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, págs.251-286. También ROCA ROCA, E. "Administración pública...." op.cit. págs.7-26.

⁹⁶ IUCN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. *Estrategia Mundial para la Conservación*. Preparado por la UICN, el PNUMA, el WWF, con la colaboración técnica de la FAO y la Unesco - UICN, Morges (Suiza), 1980, indica que: “*la gestión de la utilización de la biosfera para el ser humano, de tal suerte que produzca el mayor beneficio sostenible para las generaciones actuales, pero manteniendo su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras.*” En el mismo documento se define el desarrollo como “*la modificación de la biosfera y la aplicación de los recursos humanos, financieros, vivos e inanimados en áreas de la satisfacción de las necesidades humanas y para mejorar la calidad de la vida del hombre*”.

⁹⁷ LOZANO CUTANDA, B. *Derecho ambiental administrativo*. Ed. Dykinson, Madrid. 2012.

⁹⁸ La agenda 21, contiene un plan de acción dirigido a la comunidad internacional para el logro del desarrollo sostenible. En ella se establecen programas de actuación, en la que se definen una serie de objetivos, actividades y medios necesarios para el logro de un desarrollo sostenible. La Agenda 21 presupone, entre otras cuestiones, que la población, el consumo y la tecnología son las principales fuerzas determinantes del cambio ecológico. Deja claramente sentada la necesidad de reducir en ciertos lugares del mundo las modalidades de consumo ineficaces y con elevado desperdicio, fomentando simultáneamente en otras zonas un desarrollo más intenso y sostenible.

La importancia creciente del turismo como elemento de desarrollo económico, así como su potencial impacto negativo sobre los ecosistemas naturales y la sociedad, provocaron que esta materia tuviera un papel muy destacado en la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible, celebrada en Johannesburgo, en el año 2002, que se reafirmó en la necesidad de avanzar y fortalecer los pilares del desarrollo sostenible, entendido como un desarrollo económico, social y protección del medio ambiente, interdependientes y que se refuerzan mutuamente a escala local, nacional, regional y global: erradicación de la pobreza, cambio de patrones de producción y consumo y la protección y gestión de los recursos naturales.

En esta misma línea, dos años antes, el Congreso Mundial de la Naturaleza (Amman, Jordania, celebrado el año 2000), instó encarecidamente a los Estados con un litoral marítimo a promulgar y reforzar la legislación con vistas a prevenir o reducir los problemas causados por la explotación excesiva o bien el uso inadecuado de las zonas costeras, la contaminación terrestre y marina, la fragmentación del medio natural y las demandas del turismo, entre otras medidas.

También se destaca el turismo en la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrada en Lanzarote y fruto de cuyos trabajos fue la llamada Carta Mundial de Turismo Sostenible⁹⁹.

Se proponen políticas y programas para la consecución de un equilibrio duradero entre el consumo, la población y la capacidad de sustento de la tierra. Se describen algunas de las técnicas y tecnologías que han de fomentarse para la satisfacción de las necesidades humanas, combinadas con una cuidadosa gestión de los recursos naturales. Así pues, cualquier actividad humana que, potencial o realmente, provoque una sustancial degradación del medio ambiente que le sirve de soporte o un consumo excesivo e ineficaz de determinados bienes escasos es una actividad que deberá ser reordenada bajo el principio del desarrollo sostenible. En particular, nos interesa destacar las previsiones y programas de actuación relacionadas con el urbanismo y el turismo, destacando la dicción literal de la agenda 21 en el sentido siguiente:

- Adoptar estrategias innovadoras de urbanismo destinadas a abordar cuestiones ecológicas y sociales.
- Elaborar estrategias locales para mejorar la calidad de vida y del medio ambiente, integrando las decisiones sobre la utilización y la ordenación de las tierras y las inversiones en el sector público y privado, y movilizandolos recursos humanos y materiales, promoviendo así la generación ecológicamente racional de empleos que protejan la salud humana.
- Fortalecimiento de los sistemas de datos urbanos.
- Fomento del desarrollo de ciudades intermedias
- Todas las ciudades, especialmente las que se caracterizan por graves problemas de desarrollo sostenible, deberían, de conformidad con las leyes, normas y reglamentos nacionales, formular y fortalecer programas destinados a abordar esos problemas y a orientar su desarrollo en forma sostenible.
- Una de las fórmulas propuestas es la de promover la formulación de programas de turismo ecológicamente racionales y culturalmente sensibles como estrategia del desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos y rurales y como forma de descentralizar el desarrollo urbano y reducir las discrepancias entre las regiones.

⁹⁹ Se puede ver un tratamiento completo en VALDÉS PELÁEZ, L.: "Turismo, desarrollo y sostenibilidad". *Turismo y Medio Ambiente*. Madrid. Civitas. 2001.

Esta Carta Mundial de Turismo Sostenible, proclama ya en su artículo segundo que: “El turismo tendría que contribuir al desarrollo sostenible, integrándose en el entorno natural, cultural y humano, debiendo respeto a los frágiles equilibrios que caracterizan a muchos destinos turísticos, en particular, las pequeñas islas y áreas ambientalmente sensibles. La actividad turística deberá prever una evolución aceptable respecto a su incidencia sobre los recursos naturales, la biodiversidad y la capacidad de asimilación de los impactos y residuos producidos”¹⁰⁰.

Los municipios, ostentan competencias importantes y han de prestar servicios en materia medioambiental, la proximidad de las Entidades Locales ¹⁰¹ a los problemas

¹⁰⁰ Entre los principios formulados, cabe destacar siguiendo a la propia Carta los siguientes:

- El desarrollo turístico deberá ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.
- El turismo tendrá que contribuir al desarrollo sostenible integrándose en el entorno natural, cultural y humano.
- El reconocimiento de las tradiciones de las comunidades locales y el apoyo a su identidad, cultura e intereses deben ser referentes obligados.
- El turismo debe mejorar la calidad de vida de la población e incidir en el enriquecimiento cultural de cada destino.
- Es necesario investigar en profundidad sobre la aplicación de instrumentos económicos, jurídicos y fiscales que aseguren el uso sostenible de los recursos en materia turística.
- La promoción de formas alternativas de turismo y el fomento de la diversificación de los productos turísticos son garantía de estabilidad a medio y largo plazo.
- Atención especial se prestará al transporte, el uso de energías y recursos no renovables, el reciclaje y la minimización de residuos en las instalaciones turísticas.

¹⁰¹ Respecto al tema de las competencias de las Entidades locales en materia ambiental puede consultarse a FUENTES GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., “La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 527-573. FUENTES GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., “Administración local y medio ambiente: el protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 373-412. CASADO CASADO, L., “La potestad normativa local en materia de contaminación odorífera: la ampliación de las posibilidades de actuación municipal a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 12, 2007, págs. 151-167. CASADO CASADO, L., y FUENTES GASÓ, J. R., “Administración local: incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, págs. 583-634. CASADO CASADO, L. y FUENTES GASÓ, J. R., *Medi ambient i ens locals*, Cedecs, Barcelona, 2008. ALONSO GARCÍA, E., “La gestión del medio ambiente por las entidades locales”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición (1ª en Iustel), Tomo II, Iustel, Madrid, 2011, págs. 2453-2527. ALONSO GARCÍA, E. y LOPERENA ROTA, D., “Medio ambiente local”, en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, en especial, págs. 803-826. CASADO CASADO, L., “La potestad normativa local en materia de contaminación odorífera: la ampliación de las posibilidades de actuación municipal a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 12, 2007, págs. 151-167. MUÑOZ MACHADO, S., “La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales en materia de medio ambiente”, *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, págs. 351-382. QUINTANA LÓPEZ, T., “La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades

medioambientales, las cualifica especialmente para la ejecución de la normativa ambiental¹⁰².

Así, el artículo 2 de la LRBRL dispone que: “Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”.

Precisamente uno de los sectores en los que están interesadas tales entidades, es el relativo al medio ambiente. Con carácter general el artículo 45 de la Constitución hace referencia a esa participación, al prescribir que los poderes públicos velarán por la utilización racional

mineras”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 235-236, 1987, págs. 533-572. SANZ RUBIALES, I., “Medio ambiente y Administración local: competencias limitadas y sostenibilidad económica”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 25, 2014, págs. 5-12.

¹⁰² El Quinto Programa de Acción en materia medioambiental de la UE, refuerza esta idea en el Capítulo 3, punto primero. Por su importancia, pasamos a transcribir su contenido. “Las administraciones locales y regionales tienen un papel esencialmente importante a la hora de garantizar un desarrollo sostenible mediante el ejercicio de sus funciones reglamentarias y legislativas en calidad de “autoridades competentes” con respecto a muchos reglamentos y directivas y en el contexto de la puesta en práctica del principio de subsidiariedad. Algunos de los campos en los que las administraciones regionales y locales van a tener que desempeñar un papel determinante son:

-Ordenación territorial: Mediante la aplicación de principios acertados podrán contribuir a la conservación de espacios valiosos, incluidas las reservas y paisajes naturales, a la mejora del tejido urbano y a la circulación en las ciudades y a la optimización del rendimiento de los transportes y de la energía.

-Desarrollo económico: La mayoría de los poderes públicos tienen alguna función que desempeñar a la hora de fomentar el desarrollo económico en su territorio. Un nivel de prudencia adecuado puede garantizar la utilización sostenible de los recursos necesarios para que se dé y pueda prosperar ese desarrollo económico.

-Desarrollo de infraestructuras: Las administraciones locales y regionales son las principales responsables de la ordenación, el establecimiento y la gestión de la red viaria, el suministro de agua, el tratamiento de aguas residuales, etc. y, por consiguiente, están bien situadas para influir en el emplazamiento, las características y la repercusión del desarrollo físico.

-Lucha contra la contaminación industrial: Mediante un uso responsable de los permisos de planificación, las autorizaciones de emisión, vertido y explotación, el derecho al acceso a la información sobre medio ambiente, etc.

-Gestión de residuos: Si se aplica una jerarquía a la gestión de residuos, reducción, reutilización y reciclado, combustión para la obtención de combustible, eliminación por incineración y depósito de vertederos. Podrán reducirse los problemas que plantea la eliminación de residuos y se ahorrará energía y materias primas.

-Transporte: La ordenación de los transportes y del tráfico deberá integrarse plenamente en el proceso de ordenación general.

-Servicios públicos: Su propio funcionamiento deberá, evidentemente, atenerse a principios del desarrollo sostenible.

-Información, educación y formación de los ciudadanos: Las administraciones locales y regionales, ateniéndose a la legislación comunitaria existente en materia de acceso de la población a la información sobre medio ambiente, pueden contribuir a que la opinión pública participe más la protección del medio ambiente y a aumentar su confianza; los que sean más directamente responsables de la educación tienen oportunidad y responsabilidades especiales en relación con la sensibilización y el comportamiento de los ciudadanos.

-Auditoria interna: Las administraciones tienen que analizar con sentido crítico su propio funcionamiento, por ejemplo, en relación con los servicios públicos, el emplazamiento de los edificios de oficinas, la política de compras, la elección de vehículos y equipos, la conservación de la energía, la auditoria ecológica y la comunicación de información a la opinión pública.

de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.

En el sistema de la LRBRL, también se reconoce competencia a los municipios en materia medioambiental, como luego se verá en este trabajo¹⁰³. Debemos destacar por tanto, la responsabilidad que tienen y tendrán las ciudades y municipios, en relación con el desarrollo sostenible¹⁰⁴ y la canalización adecuada del fenómeno turístico e inmigratorio para que éste no perjudique la situación ambiental del municipio.

4.4. Los efectos del turismo residencial y del aumento de residentes sobre la ordenación del territorio

En cuanto a los efectos del turismo residencial, se trata de un fenómeno que viene aparejado a la actividad económica que se dedica a la urbanización, construcción y venta de viviendas, cuyos usuarios las utilizan como alojamiento para veranear o residir¹⁰⁵.

Esta actividad se ha caracterizado casi siempre por la ausencia de una debida planificación, tanto turística como urbanística, y por su sometimiento a procesos de especulación del suelo¹⁰⁶. De este modo, numerosas localidades turísticas habrían visto crecer en sus términos municipales un gigantesco parque de viviendas secundarias que requieren de la acción municipal para conseguir una prestación de servicios adecuada y un reequilibrio de la población.

A este tradicional problema se añade en la actualidad los efectos que sobre la ordenación del territorio tiene el establecimiento de nuevos residentes y de recién llegados por motivos laborales, que tienden a agruparse por barrios o zonas, respecto de los cuales el municipio

¹⁰³ La doctrina más representativa en la que hemos basado nuestro trabajo, se puede ver en la nota al pie número 101.

¹⁰⁴ Así, se ha promovido la redacción de una carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad y se han creado organismos como el “International Council for Local Environmental Initiatives” (ICLEI). Formado por más de 200 municipios de 43 países. La celebración del Congreso Mundial de Gobiernos locales para un futuro sostenible en Nueva York, el año 1990, promovió la creación de este movimiento de gobiernos locales, dedicados a la sostenibilidad.

¹⁰⁵ MAZÓN MARTINEZ, T. y ALEDO TUR, A *Turismo Residencial y Cambio Social. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Alicante. 2005. págs. 18-19.

¹⁰⁶ Ver, por ejemplo, MAZÓN MARTINEZ, T. “El turismo litoral mediterráneo: ¿políticas turísticas o desarrollo inmobiliario?”, en *Sociología para el futuro*, Barcelona, 2006, págs. 301-310.

debe ejercer las oportunas competencias de planificación, gestión y ejecución, para conseguir la cohesión social y el reequilibrio de la población¹⁰⁷.

Es un tema a solucionar que debe incorporar también criterios relativos a diversos ámbitos como el urbanismo, la vivienda, el medio ambiente y la regulación económica¹⁰⁸.

5. El estatuto jurídico especial de los municipios turísticos

Actualmente nuestro derecho local recoge la tipología especial de municipio turístico¹⁰⁹. No obstante, la normativa estatal y autonómica reguladora, es diversa tanto en la definición de municipio turístico, como en su configuración, normalmente entendida desde el punto de vista de la ordenación y fomento del turismo. El reconocimiento del municipio turístico y su exhaustiva regulación podría suponer un proceso de descentralización política y de gestión turística hacia el ámbito local¹¹⁰, así como una solución a los problemas de financiación municipal.

Así, tradicionalmente las finalidades del reconocimiento del municipio turístico, deberían ser: impedir la degradación territorial, conservación y mejora de los servicios y el aprovechamiento adecuado de las mejoras económicas que la afluencia de visitantes puede provocar¹¹¹. A esta finalidad deberíamos añadir, la solución a un problema especial, como es el de la financiación y el alcance del equilibrio presupuestario en unos municipios, que

¹⁰⁷ En este sentido, cabe destacar la previsión realizada por la Ley 2/2002 de Urbanismo de Cataluña, actualmente refundida en el Decreto Legislativo 1/2010 por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, que define el urbanismo sostenible en su artículo en términos que favorezcan la cohesión social, entre otras cuestiones.

¹⁰⁸ GIFREU FONT, J.: "Problemas actuales del derecho urbanístico en Inglaterra. Especial referencia al derecho a la vivienda, la cohesión social y el medio ambiente". *Revista catalana de dret públic*, núm.38. 2009, págs. 167-196. Quien añade que: "las demandas en favor de la sostenibilidad (ambiental, social, etc.) como eje vertebral de una política urbanística omnicompreensiva que no se limita al tratamiento físico del espacio, el favorecer la participación (integración, al fin) de todos los agentes implicados en el desarrollo urbano para democratizar la toma de decisiones, así como una mayor responsabilidad y transparencia del poder público perfilan actualmente la evolución colectiva de los diferentes modelos urbanísticos, más allá de sus disparidades. En esta línea apunta el *Libro Blanco Planning for a Sustainable Future*, que aporta propuestas para la mejora del sistema urbanístico en términos de eficiencia y responsabilidad y su adaptación a los nuevos retos de la globalización, la competitividad y el cambio climático".

¹⁰⁹ No pueden dejar de citarse los trabajos de BERMEJO VERA, J. "Régimen jurídico..." op. cit. págs. 213-250; TUDELA ARANDA, J. "Régimen local y turismo. Marco legal", en la obra colectiva *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, Huesca. 1997, págs.212-225; y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: "El Régimen Jurídico del municipio turístico en Andalucía: El Derecho a la carta", *Revista Andaluza de Administración Pública* 52, 2003, págs. 51-85.

¹¹⁰ Se seguiría así un enfoque territorial, que ha sido calificado como: "la orientación más vanguardista en todas las políticas occidentales actuales". Ver a GAMERO CASADO, E.: "La ordenación legal del turismo en la región italiana de Lombardía". *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*. núm. 1. 2009, págs. 133-159.

¹¹¹ TUDELA ARANDA, J. "Régimen local..." op. cit. págs.212-225.

ya de por sí deficitarios, ven cómo deben afrontar una superior carga de prestación de servicios para el mantenimiento de su vocación turística y de su nueva población.

Todo ello sin olvidar otros problemas que la falta de regulación satisfactoria, plantean en el Municipio turístico, consecuencia de la especulación del sistema y de la política seguida en ellos de beneficio rápido, como son el desorden urbanístico, la creciente degradación medioambiental, y la falta de previsiones para la protección del entorno natural y urbano del Municipio turístico¹¹².

El reconocimiento y exhaustiva regulación de la tipología especial de municipio turístico, así como una atribución de competencias concreta, podría por tanto corregir o, al menos, paliar la problemática competencial y financiera observada, así como dar solución a algunos de los problemas actuales de los municipios turísticos.

Se debe prestar también una atención especial a la ordenación de los servicios turísticos, como son los de alojamiento, intermediación u organización de actividades de turismo activo. Sin embargo, la oferta turística presenta otros componentes relacionados con el entorno donde se desenvuelve la vivencia de la persona usuaria de servicios turísticos, mereciendo especial atención aspectos como la correcta conservación de los recursos y la buena convivencia social entre ciudadanos y visitantes, vigilancia de zonas de ocio, ruido etc.

El nivel de satisfacción viene determinado por la experiencia global que se obtiene, no sólo de los servicios turísticos prestados sino, junto a ello, de todo el conglomerado de elementos relativos al entorno; la ordenación del turismo tiene, pues, una significativa dimensión territorial, ambiental y paisajística.

¹¹² GALLARDO CASTILLO, M.J. "La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en la leyes Autonómicas: su promoción y ordenación". *Documentación administrativa*, núm. 259-260, 2001, págs. 71-94.

CAPÍTULO 2: ASPECTOS JURÍDICOS DEL TURISMO

1. El turismo: actividad sectorial y multidisciplinar

Diversos sectores doctrinales, especializados en muy variadas materias, han apuntado definiciones respecto de este fenómeno, tan importante para la economía y fisonomía española.

Tal y como ya recoge el profesor ROCA ROCA en sus importantes estudios sobre el fenómeno turístico¹¹³, la palabra turismo aparece por primera vez en un texto jurídico en España, en el Real Decreto de 6 de octubre de 1905 que creó la Comisión Nacional para el Fomento del Turismo, que se titulaba también “para fomento de las excursiones artísticas y recreo del público extranjero”. Vale la pena en este punto destacar la exposición de motivos del mencionado Real Decreto, primero de los promulgados para el fomento del turismo en España, que afirma:

“... entre los medios eficaces que las naciones emplean para mantener su riqueza en creciente desarrollo y para lograr que su moneda tenga un valor legal legítimo, hay que poner en primer término el mantenimiento de una balanza económica favorable, en la cual los ingresos sean mayores que los gastos. Estos ingresos tienen varias fuentes, siendo una de ellas la creciente afición a viajar, de la que Suiza e Italia, que han favorecido esta corriente de excursionistas extranjeros, obtienen ingresos por valor de unos 200.000 francos al año Suiza y 500.000 de liras Italia. Análogas condiciones que esos dos países reúne España...”

Otros autores¹¹⁴ parten de definiciones propuestas por la literatura y la lingüística, y consideran que el término lo utilizó por primera vez AZORÍN en su obra: “Pequeña guía para los extranjeros que nos visitan con motivo del centenario”, remitiéndose al mismo Real Decreto para hallar su primera utilización institucional.

¹¹³ ROCA ROCA, E. "Administración pública y turismo". *Documentación administrativa* 259-260, 2001, pág. 10. El autor contempla no obstante antecedentes legislativos más remotos en tanto que: "La legislación española, desde los más remotos Fueros y Ordenanzas, continuando por la Legislación de Partidas y las Normas que se recogen más tarde en la Recopilación y en la Novísima Recopilación, se refieren a visitantes y la necesidad de que las fondas, posadas y casas de huéspedes, reúnan condiciones higiénicas aceptables".

¹¹⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.. *Derecho Administrativo del Turismo*. Editorial Marcial Pons, 2013.

Si nos remitimos por ejemplo, a la definición que realiza la Enciclopedia Espasa-Calpe, ya en su edición realizada en Madrid, 1929, veremos que el turismo queda definido como “*Afición a viajar por gusto de recorrer un país*”. De la misma forma lo entiende GARCÍA MACHO, R.¹¹⁵ “*(...) Existe una vinculación entre el concepto de turismo y viajar, de tal forma que el desarrollo de aquel se ha producido a medida que el hecho de viajar se ha ido extendiendo y popularizando*”.

Vemos por tanto, que el fenómeno turístico puede abordarse desde diferentes ópticas: económica, sociológica, jurídica o de ocio, intentaremos centrarnos en su vertiente jurídica, y en particular en la relación entre el derecho administrativo del turismo y el urbanístico.

Tratar de definir el turismo desde un punto de vista únicamente jurídico, es una operación que comporta cierta controversia. El concepto de turismo debe abordarse desde diferentes disciplinas, ya que tiene incidencia como veremos más adelante, en la vida cultural, social, económica, política y también jurídica de cualquier país. De hecho, se ha afirmado que el turismo es una actividad que implica diversidad de conceptos escasamente definidos y respecto de la cual existen diversas consideraciones teóricas¹¹⁶.

El motivo, lo encontramos en la naturaleza misma del fenómeno turístico. Así, el “turismo” se ha configurado tradicionalmente, como un fenómeno de carácter multidisciplinar y transversal, es por ello que tiene diversas vertientes, que han sido abordadas en el campo de la investigación científica, desde el punto de vista de la lingüística, la sociología, la economía, la geografía, la antropología o la política¹¹⁷.

2. Definición punto de vista etimológico

Desde el punto de vista etimológico, el origen histórico del término turismo, la mayor parte de los autores coinciden en afirmar que se encuentra en el vocablo *turn*, que aparece en 1.760, en la Inglaterra del siglo XVIII, probablemente como galicismo del francés *tour*.

¹¹⁵ GARCÍA MACHO, R. "La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local." *Lecciones de Derecho del Turismo, VV. AA., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.*

¹¹⁶ Se puede ver por ejemplo a GILBERT, D.C. “Conceptual issues in the meaning of tourism”. *Progress of tourism, recreation and hospitality management.* London: Belhaven Press.

¹¹⁷ Para CALONGE VELÁZQUEZ, A., el turismo “más que un fenómeno jurídico es algo sociológico, económico, cultural, e incluso político. Se puede ver en *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa.* Ed. Universidad de Valladolid, 2000.

Las raíces *turn* y *tour* proceden del latín *tornus* -torno- como sustantivo, y *tornare* -redondear, tornear, y en latín vulgar, girar- como verbo¹¹⁸.

Es a partir del inglés, que encontramos los actuales *tourist* y *tourism*, que aparecen por primera vez en los años 1.800 y 1.811, respectivamente¹¹⁹. No obstante, también se han apuntado otros orígenes al término turismo, como por ejemplo el posible origen hebreo de la palabra *tour*.¹²⁰

En cuanto al español, el antecedente semántico español del término turismo, fue el verbo peregrinar, que proviene del término latino *peregrator*, que a su vez procede de *peregrari*, es decir, pasar por tierras o regiones. Este antecedente lo recoge también el Derecho Romano que calificó como peregrini a los extranjeros, que se encontraban de paso por la metrópoli y que no eran ciudadanos romanos¹²¹.

En España se considera que el término turismo, lo utilizó por primera vez AZORÍN en su obra: "Pequeña guía para los extranjeros que nos visitan con motivo del centenario"¹²².

3. Definición actual: la relación entre turismo y viaje

Actualmente en español, el término turismo, siguiendo a la Real Academia Española de la Lengua, se define -con dos acepciones-, como: "la afición a viajar por placer; y la organización de los medios conducentes a facilitar estos viajes". Así lo define la Enciclopedia Espasa-Calpe ya en su edición realizada en Madrid, como la "Afición a viajar por gusto de recorrer un país". De la misma forma, el Diccionario de María Moliner, define el turismo como "la acción de viajar por placer"¹²³.

El término turismo está pues, relacionado desde su origen, con la acción de viajar y con los medios utilizados para realizar dicha actividad y así se incorpora a las modernas

¹¹⁸ LAVAUR, L. "Glosario Histórico del término Turismo". IET, RET, núm. 15, Madrid, 1.967, págs. 55-72.

¹¹⁹ Así lo manifiesta The Oxford English Dictionary, Oxford, 1.950.

¹²⁰ HAULOT, A. "Le tourisme et la Bible". Afirma que en la Biblia figura el pasaje en que Moisés envía un grupo de representantes al país de Canaán para visitarlo e informar posteriormente sobre sus condiciones topográficas, demográficas y agrícolas. Tur es hebreo antiguo y en el actual hebreo no existe. Significa "viaje de descubierta, reconocimiento o exploración". *Revue de l'Academie Internationale du Tourisme*, 4º trimestre, 1.961, págs. 23-32.

¹²¹ Ver ARIAS RAMOS Y ARIAS BONET. "Derecho Romano. Historia e Instituciones". (2 vol.), Ed. Edersa, Madrid, 1.993, págs. 67-71.

¹²² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. *Derecho Administrativo del Turismo*. Editorial Marcial Pons, 2ª. Edición. 2001.

¹²³ MOLINER, M. *Diccionario de uso del español*. Ed. Gredos, SA. Madrid, 1986, pág. 1410.

definiciones doctrinales del termino turismo en los diccionarios especializados que definen el término como “el conjunto de técnicas y actividades encaminadas a atraer y satisfacer las necesidades y motivaciones de los turistas en sus desplazamientos vacacionales. Por extensión, organización de medios que conducen a facilitar estos viajes¹²⁴”.

Esta vinculación entre el concepto de turismo y viajar, ha conducido a afirmar que, el desarrollo del turismo, se ha producido a medida que el hecho de viajar se ha ido extendiendo y popularizando.¹²⁵

Así, si buscamos una definición del turismo desde el punto de vista sociológico, vemos que se trata de un fenómeno que no se ha manifestado a lo largo del tiempo tal y como lo observamos actualmente, pudiendo diferenciarse en su desarrollo, dos fases o etapas totalmente distintas entre sí: la primera, la más antigua, durante la cual los viajes se realizan por necesidades fundamentales como el comercio, los motivos de salud o los religiosos¹²⁶; posteriormente, apareció el turismo entendido como diversión, de descanso o cultural, iniciándose a partir del S.XX y sobretodo a partir del año 1.950, recuperado el mundo occidental de la segunda guerra mundial, el fenómeno de turismo masivo y dirigido al general de los ciudadanos, que todos conocemos¹²⁷.

Es a partir de esta segunda fase, que aparece el concepto de turismo entendido también desde la perspectiva económica, pues el fenómeno turístico se convierte también en un sector económico importantísimo para la economía mundial¹²⁸.

¹²⁴ MONTANER, ANTICH y ARCARONS, R. *Diccionario de Turismo*, 1998.

¹²⁵ GARCÍA MACHO, R.; RECALDE CASTELLS, A., *Lecciones de Derecho del Turismo*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 20.

¹²⁶ La doctrina destaca comúnmente, que la tendencia viajera de los seres humanos, es consustancial a la sociedad misma y se puede vincular esta primera edad antigua del turismo, con las guerras de conquista, con la extensión del Islam por el Norte de África, los descubrimientos y colonización de América o la colonización de extremos oriente por ingleses, franceses y portugueses. Se puede ver por ejemplo en ROCA ROCA E. “Administración pública y turismo”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260.

¹²⁷ Hasta tal punto se ha generalizado el turismo, que actualmente podemos incluso hablar de un derecho al descanso y las vacaciones, así lo dispone la Carta del Turismo y Código del Turista, aprobados por la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo de 1985, que establece en su artículo 1.1 que: “Se reconoce universalmente a toda persona el derecho al descanso y al tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo, a las vacaciones periódicas pagadas y a la libertad de viajar, sin limitación, dentro de los límites legales”. El ejercicio de este derecho, se declara en esta misma norma como: “un factor de equilibrio social y de intensificación de la conciencia nacional y universal”.

¹²⁸ GUAITA MARTORELL, A. *Derecho Administrativo Especial (Tomo IV)*, página 136, advierte que: “el turismo interesa más que a cualquier otro sector al de la economía”.

4. Definición desde la perspectiva económica

Desde esta perspectiva económica, la importancia del turismo en nuestro país es evidente, en el último Plan de Turismo español¹²⁹, la actividad turística es clave para la economía de nuestro país ya que supone más de un 10,9% del PIB¹³⁰, aporta un 11,9% del empleo, y mitiga el desequilibrio de nuestra balanza comercial. En la coyuntura actual, los sectores estratégicos de nuestra economía deben actuar como palancas para impulsar un cambio de escenario que nos sitúe en la senda del crecimiento y la generación de empleo; entre ellos, el turismo ha de ser apuesta prioritaria por su liderazgo mundial, por su carácter transversal y tractor en la economía y por su orientación a mercados que muestran los primeros signos de recuperación¹³¹.

La importancia económica del sector es tanta, que incluso la primera definición normativa de turismo que aparece por primera vez en un texto jurídico en España, en el Real Decreto de 6 de octubre de 1905 que creó la Comisión Nacional para el Fomento del Turismo¹³², define el turismo en términos económicos afirmando que:

¹²⁹ El Plan del Turismo Español Horizonte 2020 y el Plan 08-12, que lo desarrollaba, se aprobaron por unanimidad en el seno del Consejo Español de Turismo, así como en la Conferencia Sectorial de Turismo celebradas el 7 de noviembre de 2007. El Plan se aprobó finalmente por Acuerdo del Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2007. Los primeros años del siglo XXI supusieron una fuerte aceleración de las transformaciones que habían dado comienzo en años anteriores. Los cambios demográficos, económicos y, especialmente, tecnológicos exigieron un cambio de ritmo en todas las agendas, tanto políticas como empresariales. El Plan 2020 daba respuesta a las nuevas exigencias del entorno centrandose su actuación en la nueva economía del conocimiento, el posicionamiento orientado al cliente y la sostenibilidad del modelo imperando la máxima colaboración de los agentes del sector y con una visión de largo plazo. No obstante, el turismo, como cualquier otra actividad económica, se ve fuertemente influenciado por factores externos que no se pueden predecir. Los cambios estructurales derivados de la crisis financiera de 2008 han tenido un fuerte efecto sobre la economía mundial y por ende en la actividad turística. Esta situación, sumada al fin de ciclo económico de la industria turística, ha hecho necesaria una respuesta rápida para abordar aquellas medidas que permitan activar un punto de inflexión y volver a la senda del crecimiento sobre unas bases sólidas que permitan asegurar el liderazgo y la competitividad del modelo turístico español. Así nace el Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2015 aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de junio de 2012.

¹³⁰ Instituto Nacional de Estadística, INE, Cuenta Satélite de Turismo, último dato publicado: Serie contable 2008-2012 (27 diciembre de 2013).

¹³¹ No obstante, también en este sector se advierten problemas como los destacados por PEDREÑO MUÑOZ, A. (Dir.), *Introducción a la economía del turismo en España*. Ed. Civitas, Madrid, 1996. En este estudio se concluye entre muchas otras cosas que la empresa turística española pierde competitividad porque sigue estrategias rígidas, con una estructura fuertemente jerarquizada y poco interés por los recursos humanos, con la finalidad de obtener más ventajas en costes. También otros autores han destacado que: "Este modelo de empresa turística ha demostrado una relativa eficacia en un entorno de demanda turística masificada y ciertas ventajas comparativas en costes y factores (...). No obstante, como están demostrando las convulsiones observadas desde los años ochenta, este modelo se está agotando al ser altamente sensible a la competencia internacional".

¹³² ROCA ROCA, E. "Administración pública y turismo". *Documentación administrativa* núms.259-260, 2001.

“entre los medios eficaces que las naciones emplean para mantener su riqueza en creciente desarrollo y para lograr que su moneda tenga un valor legal legítimo, hay que poner en primer término el mantenimiento de una balanza económica favorable, en la cual los ingresos sean mayores que los gastos. Estos ingresos tienen varias fuentes, siendo una de ellas la creciente afición a viajar, de la que Suiza e Italia, que han favorecido esta corriente de excursionistas extranjeros, obtienen ingresos por valor de unos 200.000 francos al año Suiza y 500.000 de liras Italia. Análogas condiciones que esos dos países reúne España...”

Así, desde la perspectiva económica, la doctrina mayoritaria liderada por FIGUEROLA PALOMO¹³³ y MUÑOZ DE ESCALONA¹³⁴, definen respectivamente, al "turismo" como "toda actividad que supone desplazamiento que conlleva el gasto de renta, cuyo objetivo principal es conseguir satisfacción y servicios, que se ofrecen a través de una actividad productiva, generada mediante una inversión previa y cuyo objetivo final es obtener una rentabilidad". Con lo que, para este autor, el "turismo" se enmarca perfectamente dentro de la economía como conjunto de las actividades industriales y comerciales que producen bienes y servicios consumidos total o parcialmente por visitantes extranjeros o por turistas nacionales; y, como "aquella actividad que realiza el turista, siendo éste, aquel consumidor que, con independencia de sus motivaciones, cuenta con un plan de desplazamiento y se dispone a ejecutarlo en el futuro más o menos inmediato". De esta forma el autor identifica el concepto de "turista" con el de "consumidor del producto turístico".

Pero para hacer un análisis completo del turismo, debemos tener en cuenta también otros factores que, consecuencia del fenómeno turístico, impactan sobre otros aspectos económicos y sociales¹³⁵. Así, resulta evidente que no nos encontramos únicamente con el beneficio económico que el turismo puede generar, sino que también sabemos que puede generar impactos de todo tipo sobre el medioambiente, la cultura, la sociedad, el

¹³³ FIGUEROLA PALOMO, M. . *Teoría económica del Turismo*. Ed. Alianza, Madrid, 1985, págs. 53-55 y del mismo autor: *Elementos para el estudio de la economía de la empresa turística*. Ed. Síntesis, Madrid, 1.990, págs. 32-38.

¹³⁴ MUÑOZ DE ESCALONA, F. "Economía de la producción turística. Hacia un enfoque alternativo." *Información Comercial Española* 663, 1988, págs. 21-16. También del mismo autor, "Un sector productivo: el sector turístico." *Papers de turisme* 3, 1990 págs. 5-17.

¹³⁵ FERREIRA FERNÁNDEZ, J., NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 13, 1998, págs. 341-378

consumo... todos estos impactos, deben ser estudiados y fundamentan la intervención de la Administración Pública sobre el fenómeno turístico¹³⁶.

Así lo afirma, entre otros, ROCA ROCA¹³⁷, cuando manifiesta que: “el turismo genera una serie de problemas de carácter transversal que afectan desde los transportes, medios de desplazamiento, alojamientos en general, al medio ambiente etc. y cuyo carácter disciplinar no se agota con las anteriores indicaciones, debiendo insistir en la importancia que tiene la planificación del territorio, la tutela del medio ambiente, su crecimiento sostenible y en especial, la consideración del turismo sostenible, sin olvidar que el turismo inicial de simple estancia de descanso, producirá una multiplicidad de tipologías que pueden llegar a los ámbitos del deporte, la cultura, la naturaleza etcétera”.

Desde la perspectiva de la doctrina jurídica, como afirma PÉREZ GUERRA¹³⁸, a causa de la complejidad del fenómeno, el concepto de turismo se ha tratado de forma sobreentendida y por tanto el legislador ha obviado cualquier definición jurídica del término.

Tampoco se ha definido jurídicamente la actividad turística, no obstante, si entendemos esta actividad como aquella que llevan a cabo las empresas que operan en el sector turístico, lo que resulta evidente es que cada vez tiene más determinaciones en las leyes de turismo o en las reglamentaciones más recientes.¹³⁹

Estas definiciones, ponen de manifiesto la naturaleza transversal del fenómeno turístico, así como la complejidad de definir la actividad de forma unívoca, de manera que el concepto de turismo es un concepto amplio y a su vez, está interrelacionado con otros muchos, estando siempre en constante expansión, ya que va a ir adaptándose a las necesidades de cada momento.

¹³⁶ Lo afirma ARCARONS I SIMON, R. *El procés de convergència de les polítiques turístiques de la Unió Europea*. Tesis Doctoral. 2001.

¹³⁷ ROCA ROCA, E; CEBALLOS MARTÍN, M. Y PÉREZ GUERRA, R. "Nota preliminar" al *Código de Turismo*. Ed. Thomsom-Aranzadi. 2007.

¹³⁸ RAÚL PÉREZ GUERRA. “El régimen Jurídico-administrativo del Turismo. Organización y Competencias”. *Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería*. 1999.

¹³⁹ Ver índice cronológico de legislación. *Código de Turismo*, 3ª edición, Thomsom-Aranzadi, 2007.

5. El turismo. Clasificación

Ya la Ley 48/1963, de 8 de julio, sobre competencia en materia de turismo, concebía el turismo como “el movimiento y estancia de personas fuera de su lugar habitual de trabajo por motivos diferentes a los profesionales habituales en quien los realiza”, esta definición tan abierta, abre la posibilidad a diferentes modalidades turísticas.

Así, teniendo en cuenta los principales criterios manejados por la doctrina, alguna de las clasificaciones posibles serán las siguientes:

a) En función del número de sujetos considerados¹⁴⁰, se distingue entre el turismo individual y el colectivo, o “de masas”.

La OMT, propone diversas clasificaciones¹⁴¹ y desde el punto de vista de las corrientes turísticas, se distingue: El turismo interno, que es el de los residentes del país dado que viajan únicamente dentro de ese mismo país, es decir, es el turismo que los nacionales de un país hacen dentro del mismo. El turismo receptor -según la OMT- es “*el de los no residentes que viajan dentro del país de referencia*”. Por último el turismo emisor, se concibe como “*el de los residentes del país dado que viajan a otro país*”.

La OMT admite la sustitución de la palabra “país” por “región”, en cuyo caso tales modalidades no se referirán a un Estado sino a una región, palabra que a su vez puede designar tanto una zona dentro de un país como un conjunto de países. Además la combinación de estas tres formas básicas de turismo puede producir las siguientes categorías: Turismo interior que incluye el turismo interno y el turismo receptor. Turismo nacional que incluye el interno y el emisor. Turismo internacional, que se compone de turismo receptor y emisor.

b) Según el medio de transporte, se distingue:

¹⁴⁰ RUIZ DEL CASTILLO, C., “Aspectos socio-legales y administrativos del turismo”, *REVL* núm 143, 1963, página 650, afirma que: “ (...) la época del turismo individual estuvo dominada totalmente por el principio de la asociación libre como medio de fomento. Las Agencias Nacionales, las de viajes, el Touring-Club, el Club Alpino, el del Automóvil Club, en colaboración con las Sindicatos de Iniciativa, fomentaban y atraían viajeros bien dotados económicamente. No podía hablarse entonces de un turismo social directamente organizado”. En la actualidad, ambas formas -turismo individual y social- subsisten y son compatibles.

¹⁴¹ Las Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo, 2008 se prepararon de conformidad con la decisión adoptada por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 35º periodo de sesiones, celebrado del 2 al 5 de marzo de 2004 y fueron el resultado de una revisión de las Recomendaciones sobre estadísticas del turismo, adoptadas por la Comisión en 1993 y publicadas en 1994.

- El turismo aéreo, bien se trate de vuelos regulares, no regulares y otros servicios.
- El turismo acuático, mediante líneas de pasajeros, transbordadores u otros.
- El terrestre, sea por ferrocarril, autocares u otros medios de transporte colectivo por carretera, vehículos privados y de alquiler u otros medios de transporte terrestre.

c) En atención al tiempo de estancia en la duración total del viaje, podemos diferenciar: el turismo itinerante, de poca duración y el turismo residencial, si prevalece la estancia de larga duración.

En cuanto a la clasificación que realiza la propia OMT¹⁴², atendiendo al motivo que determine la visita, distingue y codifica las siguientes modalidades:

1. Motivos personales
 - 1.1. Vacaciones, recreo y ocio
 - 1.2. Visitas a familiares y amigos
 - 1.3. Educación y formación
 - 1.4. Salud y atención médica
 - 1.5. Religión/peregrinaciones
 - 1.6. Compras
 - 1.7. Tránsito
 - 1.8. Otros motivos
2. Negocios y motivos profesionales

También la Secretaría General de Turismo¹⁴³, enumera las siguientes catorce modalidades principales:

1. Turismo de sol y playa.
2. Turismo cultural y de ciudad.
3. Turismo itinerante (Touring).
4. Turismo rural.
5. Turismo verde.
6. Turismo deportivo.
7. Turismo náutico.

¹⁴² OMT, Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo, 2008

¹⁴³ MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES. SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA TURÍSTICA, *Libro Blanco del Turismo español*, Madrid, 1990, páginas 94 y 95.

8. Turismo de salud.
9. Turismo de golf
10. Turismo de nieve.
11. Turismo de caza y pesca
12. Turismo de exposiciones y congresos.
13. Turismo de incentivos.
14. Otros tipos de turismo.

La Secretaría General de Turismo, considera como producto turístico básico el de “sol y playa”, en torno al cual se han estructurado el mayor número de ofertas. Para el resto de productos se estima que su nivel de estructuración y comercialización está muy por debajo de las posibilidades, oportunidades y exigencias del mercado.

6. El turismo como viaje y el turismo como estancia: los recursos turísticos. La vinculación del turismo con el territorio

En cuanto a las primeras definiciones de turismo, parten de la noción del turismo como tráfico de personas¹⁴⁴ que es la definición adoptada del término tanto por los filólogos¹⁴⁵ como por el derecho positivo¹⁴⁶ lo que conduce a un concepto restringido que circunscribe el fenómeno turístico a los viajes de placer.

Sin embargo, con posterioridad se advierte que el turismo no consiste tan solo en el hecho de trasladarse de un lugar a otro, es entonces cuando se adopta un nuevo punto de vista, interesante desde la perspectiva municipal, para considerar los efectos del turismo en el

¹⁴⁴ El *Diccionario de la lengua española*. Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1992, define el turismo como: “Afición a viajar por placer”. MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN RETORTILLO, L.; VILLAR PALASÍ, J. L. “Aspectos jurídico-administrativos del turismo”, *Ponencia presentada al Primer Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo*, Sevilla, 1966. Imprenta del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, página 31, citan como ejemplo “los movimientos de viajeros atraídos por las grandes ciudades, de las fiestas y espectáculos de las mismas, del prestigio de sus monumentos y templos o de acontecimientos extraordinarios que tenían lugar (...), las visitas a santuarios, la afluencia a las localidades termales, etc.”.

¹⁴⁵ Sobre el origen etimológico de las palabras turismo y turista, ver, FERNÁNDEZ FUSTER, L., *Introducción a la teoría y técnica del turismo*. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1985, página 21 y 22.

¹⁴⁶ La primera vez que se ofrece una definición de turismo es en el Preámbulo de la Ley 48/1963, de 8 de julio, sobre competencia en materia turística, al entenderlo como: “movimiento y estancia de personas fuera de su lugar habitual de trabajo o residencia por motivos diferentes de los profesionales habituales en quien los realiza”. Se puede ver en PEREZ FERNANDEZ, JM. *Derecho Público del Turismo*. Aranzadi. 2004 Pág. 25. Sobre el origen del turismo en nuestro país, se puede ver a ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M^a M.; PÉREZ GUERRA, R., *La regulación jurídica del turismo en España*. Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones, Almería, 1998, páginas 21 a 24.

“núcleo receptor”, definiéndose “como el conjunto de relaciones originados por los viajes entre los viajeros y los residentes”¹⁴⁷.

La doctrina económica y jurídica¹⁴⁸ suele considerar que la definición más completa de turismo es la que en 1942, propusieron los profesores KRAPF y HUNZIKER, en la que se tienen en cuenta los aspectos anteriormente mencionados, al definir el turismo como:

“El conjunto de las relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su lugar de domicilio, en tanto dichos desplazamientos y permanencia no estén motivados por una actividad lucrativa principal permanente o temporal”.

De conformidad con lo hasta ahora expuesto, siguiendo a ROCA FERNANDEZ-CASTANYS¹⁴⁹, apuntaremos la siguiente clasificación de las definiciones propuestas por la doctrina:

- a) Los que consideran que el desplazamiento no es sino el presupuesto o condicionante que desencadena el fenómeno turístico, por lo que no forma parte de su concepto, para estos autores “*el turismo empieza allí donde el viaje termina*”¹⁵⁰.
- b) Los que incluyen el desplazamiento, como elemento caracterizador del fenómeno turístico. Dentro de ellos se distinguen: por un lado los que adoptan un criterio singularmente restringido limitando el turismo a los viajes de placer y por otro lado los que añaden al placer otro tipo de motivaciones.

Entre estos últimos, cabe destacar aquellos que excluyen los viajes que tengan una finalidad lucrativa¹⁵¹, como DE ARRILLAGA¹⁵², para quien el turismo es “*todo*

¹⁴⁷ ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M.; PÉREZ GUERRA, R., *La regulación jurídica del turismo en España*. Almería: Servicio de publicaciones, Universidad de Almería, 1998, páginas 16 a 25.

¹⁴⁸ FERNÁNDEZ FUSTER, L., *Introducción a la teoría y técnica del turismo*. Madrid, Alianza Editorial, 1991, página 25; ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M.; PÉREZ GUERRA, R., *La regulación...*, op. cit., página 37.

¹⁴⁹ ROCA FERNANDEZ CASTANYS, ML. *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos: Régimen jurídico*. Tesis doctoral publicada por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de Andalucía. 2004.

¹⁵⁰ Ver, FERNÁNDEZ FUSTER, L., *Introducción a la teoría y técnica del turismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1991, página 24.

¹⁵¹ FERNÁNDEZ FUSTER, L., *Introducción a...*, op. cit., página 25, se plantea si es lícita la exclusión de tales viajes (entre los que menciona los efectuados por los agentes comerciales o los trabajadores agrícolas temporales, así como las estancias producidas por una obligación profesional, cuerpo diplomático o cuerpos

desplazamiento voluntario y temporal determinado por causas ajenas al lucro”¹⁵³ o PÉREZ BONIN, en cuya definición de turismo se excluyen expresamente los motivos profesionales y de negocios.

No obstante, otro sector de la doctrina sí que entiende que entre estas motivaciones se pueden incluir los viajes que tienen una finalidad profesional o lucrativa, aceptando por tanto la categoría del “turismo de negocios”¹⁵⁴.

c) Finalmente, las definiciones más amplias del fenómeno, añaden a los elementos anteriores, las relaciones que se generan como consecuencia de ese desplazamiento y estancia, aportando, desde nuestro punto de vista, el concepto más certero.

Por lo tanto, para concluir, diremos que en la definición del fenómeno sobresalen dos elementos esenciales¹⁵⁵:

- El turista, que se desplaza fuera del lugar de su residencia habitual por tiempo determinado.
- Los recursos, en cuanto determinantes de ese desplazamiento.

Es en estos otros factores, como los recursos, la oferta, los usuarios, empresarios o corrientes turísticas, en los que nos detendremos a considerarlos con la finalidad esencial de ponerlos en relación con la intervención municipal.

del ejército dotados en otros países) frente a la admisión de aquellos que se producen por motivos de salud, reposo, de deportes, diversión, peregrinación o motivos culturales.

¹⁵² DE ARRILLAGA, J. I., “El turismo como ciencia”, *RET* núm. 41, 1974, página 32.

¹⁵³ Conforme expone ROCA FERNANDEZ CASTANYNS, M.L., en *El aprovechamiento turístico...*, op. cit. pág. 134 este autor puede incluirse, a la vez, en otra clasificación (la de los autores que definen conjuntamente el turismo y la actividad turística) pues a renglón seguido añade a lo expuesto (desplazamiento, temporalidad y causas extrañas al lucro) “(...) el conjunto de bienes, servicios y organización que en cada nación determinan y hacen posible esos desplazamientos y las relaciones y hechos que entre éstos y los viajeros tienen lugar”.

¹⁵⁴ Los que consideran inadmisibles la expresión turismo de negocios se fundamentan en que el turista es siempre un consumidor, nunca un productor. Se puede ver en MUÑOZ DE ESCALONA, F., “Turismo y...”, op. cit., página 26.

¹⁵⁵ CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo...*, op. cit., página 21.

7. El turismo como materia de investigación

7.1. El turismo para la doctrina económica

El turismo tiene para los municipios, importantes repercusiones económicas, de hecho el turismo es un fenómeno de carácter eminentemente económico, así, las primeras definiciones del turismo se hacen desde el punto de vista de la teoría económica¹⁵⁶.

El turismo, en tanto que siempre ha sido considerado una actividad empresarial, ha sido objeto tradicionalmente de tratamiento por parte de los estudiosos de la Economía¹⁵⁷.

Así, es importante destacar que el turismo como materia de investigación comenzó a tomar entidad desde el punto de vista puramente económico en el período de entre guerras, de 1.918 a 1.939, en le que se vio surgir una serie de economistas destacados en Alemania, que se conoce con el nombre de “Escuela Berlinese”.

Fueron los autores de esta denominada "Escuela Berlinese" los que dieron las primeras definiciones de un concepto amplio del turismo. Podemos ver por ejemplo las definiciones de GLÜCKSMANN¹⁵⁸ y BORMANN¹⁵⁹, que definen respectivamente al turismo como "un vencimiento del espacio por personas que afluyen a un sitio donde no poseen un lugar fijo de residencia" y "como el conjunto de los viajes, cuyo objeto es el placer o por motivos comerciales, profesionales u otros análogos y durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal. No son turismo los viajes realizados para trasladarse al lugar del trabajo".

Es importante destacar en esta última definición, el hincapié que hace el autor en la motivación del viaje, siempre de placer y nunca de trabajo. Esta definición, lejos de ser

¹⁵⁶ Entre otros, podemos citar los de PEDREÑO MUÑOZ, A., *Introducción a la economía del turismo en España*. Ed. Civitas, Madrid, 1996; FIGUEROLA PALOMO, M. *Introducción al estudio económico del turismo*. Ed. Civitas, Madrid, 2000, que en su página 17 define el turismo como: “un acto que supone un desplazamiento, que exige gasto de renta, que satisface la necesidad de servicios ofrecidos mediante una actividad productiva generada por una inversión”.

¹⁵⁷ Resulta evidente que la empresa turística es un concepto fundamental dentro del estudio del turismo, como también lo son los estudios económicos estratégicos. Algunos autores que han estudiado el fenómeno desde el punto de vista económico en España son PEDREÑO MUÑOZ, A. y CAMISÓN C.

¹⁵⁸ GLÜCKSMANN. "Die wissenschaftliche Durchdringung des Fremdenverkehrs". *Revista Verkehr und Bader*, Berlín, 1.929, pág. 9. Citado por MUÑOZ DE ESCALONA, F. "Crítica de la obra que cimentó el paradigma convencional del turismo: los “Gründrisse” de W. Hunziker y K. Krapf (1942)". *Turismo y Desarrollo Local*, 2010, núm. 7.

¹⁵⁹ BORMANN, A. *Die Lehre vom Fremdenverkehr*. Berlín, 1.930, pág. 10. Citado por MUÑOZ DE ESCALONA, F. "Crítica de ... op. cit.

anecdótica se recoge luego en definiciones normativas como la que el Convenio de Nueva York hace del turista y que lo diferencia del inmigrante laboral, que viaja por motivos distintos a los del turista¹⁶⁰.

Otras definiciones del turismo de la escuela Berlinesa, inciden en la motivación del viaje, como la de STRADNER¹⁶¹, que nos dice que el turismo es el "tráfico de personas que se alejan temporalmente de su lugar fijo de residencia para detenerse en otro sitio con objeto de satisfacer sus necesidades vitales y de cultura o para llevar a cabo deseos de diversa índole, únicamente como consumidores de bienes económicos y culturales".

Estas definiciones económicas han sido llevadas al extremo en años posteriores por ejemplo por SESSA, que desde un concepto puramente económico, define que "el turismo equivale a exportar hombres en lugar de mercancías¹⁶²".

En particular en España, el tratamiento del turismo desde el punto de vista económico, responde a la importancia del sector para la economía española. Como manifiestan los profesores ROCA ROCA, CEBALLOS MARTÍN y PÉREZ GUERRA en su prólogo al Código de Turismo¹⁶³, a partir de 1951 (fecha que coincide con la creación, por Decreto Ley del Ministerio de Información y Turismo) se produce un desarrollo espectacular de la evolución turística, calculándose que ya en el año 2004, llegarían a España más de 50 millones de turistas, de forma que más del 11% de la población activa española trabajó en actividades relacionadas directa o indirectamente con el turismo. De esta forma España se consolidaba ya hace diez años como el segundo destino del mundo.¹⁶⁴ Una década después, España superó en 2014, por segundo año consecutivo, el récord histórico de llegadas de turistas internacionales tras alcanzar la cifra de 64.995.275, un 7,1% más¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Convenio sobre facilidades aduaneras para el turismo, firmado en Nueva York el 4 de junio de 1954 y ratificado por España el 14 de agosto de 1958.

¹⁶¹ STRADNER. *Diccionario Manual de Economía Política*, pág. 13, de la Universidad de Berlín, 1932. Citado por MUÑOZ DE ESCALONA, F. "Crítica de ... op. cit.

¹⁶² SESSA, A. "Il turismo nei rapporti internazionale". *Sardá Fossataro*. Calgliari, 1.968, pág.12. Citado por MUÑOZ DE ESCALONA, F. "Evolución histórica del contenido de los estudios de turismo: una investigación basada en obras fundamentales." *Papers de Turisme* 10, 2014, págs. 41-61.

¹⁶³ *Código de Turismo*. Edición preparada por ROCA ROCA, CEBALLOS MARTIN y PEREZ GUERRA. 3ª. Edición. 2007. Thomson-Aranzadi.

¹⁶⁴ Datos extraídos del Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006 (PICTE), aprobado por el Consejo de Ministros de 3 de diciembre de 1999.

¹⁶⁵ Según la encuesta Frontur - Movimientos Turísticos en Frontera, que elabora la Subdirección General de Conocimiento y Estudios Turísticos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Consultable online en: <http://www.iet.tourspain.es/es-es/estadisticas/frontur/paginas/default.aspx>

7.2. El turismo para la doctrina de la Geografía

El Turismo también ha sido objeto de una producción científica muy importante, desde la rama del conocimiento de la Geografía¹⁶⁶. La articulación territorial del turismo, los métodos y técnicas para la planificación turística del territorio, así como las relaciones que se establecen entre la actividad económica y la conservación del medio natural, son el objeto de estudio desde la perspectiva de la geografía¹⁶⁷.

Así, por ejemplo, el turismo de masas – que es la práctica turística que domina en las sociedades desarrolladas desde finales de la segunda guerra mundial – ha conducido a la generación de espacios específicos de preferente uso turístico y, en particular, a la construcción de un tipo de ciudades, las turísticas, que representan una forma singular de urbanización¹⁶⁸.

7.3. El turismo para la doctrina jurídica

Desde el punto de vista jurídico, se trata de una materia muy estudiada en los últimos años por la doctrina¹⁶⁹, respecto de la cual además hay que tener en cuenta que, al igual que sucede en otros muchos sectores de la realidad socioeconómica, sobre el turismo inciden varias ramas del ordenamiento jurídico¹⁷⁰. Desde la perspectiva de la doctrina jurídica,

¹⁶⁶ Esta disciplina ha prestado atención sobretodo a la participación de las funciones turísticas y de ocio en la transformación y organización espacial. También ha dedicado estudios a la planificación del territorio y, en particular, la implantación territorial del turismo a través de instrumentos de planificación. De entre estas últimas, algunas de las más conocidas a nivel internacional son las debidas a GUNN (1994) y INSKEEP, 1991. Un trabajo extenso sobre la planificación del territorio turístico desde el punto de vista de la geografía, lo realiza ANTON CLAVÉ S. en "Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo". *Universitat Rovira i Virgili*. Tarragona, 1998.

¹⁶⁷ Se puede ver por ejemplo la recopilación de jornadas y coloquios del Grupo de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación de la Asociación de Geógrafos Españoles. Publicación: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2004.

¹⁶⁸ ANTON CLAVÉ, S. *Diferenciación y reestructuración del espacio turístico. Procesos y tendencias en el litoral de Tarragona*. Tesis doctoral. Tarragona, 1995. En este trabajo el autor identifica cambios, tendencias y consecuencias de las derivaciones recreativas y residenciales del turismo.

¹⁶⁹ GALLARDO CASTILLO M.J. "La ordenación jurídico-administrativa del turismo". *Revista Andaluza de administración pública*, núm. 25, 1996. Es en los inicios del Siglo XX cuando el turismo empieza a destacar como objeto de la intervención pública. En España, destacan los trabajos de: ROCA ROCA, E. "Administración Pública y Turismo". Documentación Administrativa, núm. 259-260, 2001. FERNANDEZ ALVAREZ, J., "Legislación Turística Española". (2 vols.) Servicio de publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1966. GALLARDO CASTILLO M.J. "La ordenación jurídico-administrativa del turismo". *Revista Andaluza de administración pública*, núm. 25, 1996. CALONGE VELÁSQUEZ, A. *El turismo, aspectos institucionales y actividad administrativa*. Universidad de Valladolid. 2000. GARCÍA MACHO, R. "La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local". *Lecciones de Derecho del Turismo, VV. AA.*, Tirant lo Blanch, Valencia. 2000.

¹⁷⁰ QUINTANA CARLO, I en: *Estudios sobre consumo*, Madrid, 1984, afirma que: "la materia turística está situada en una zona gris, a caballo entre el Derecho Administrativo que regula todo lo relativo a la organización, fomento y disciplina de dicha actividad, y el Derecho Mercantil, que regula (mejor sería decir

como afirma CALONGE VELÁSQUEZ¹⁷¹, a causa de la complejidad del fenómeno, el concepto de turismo se ha tratado de forma sobreentendida y por tanto el legislador ha obviado cualquier definición jurídica del término.

Tampoco se ha definido jurídicamente la actividad turística, no obstante, si entendemos esta actividad como aquella que llevan a cabo las empresas que operan en el sector turístico, lo que resulta evidente es que cada vez tiene más determinaciones en las leyes de turismo o en las reglamentaciones más recientes.¹⁷²

Estas definiciones, ponen de manifiesto la naturaleza transversal del fenómeno turístico, así como la complejidad de definir la actividad de forma unívoca, de manera que el concepto de turismo es un concepto amplio y a su vez, está interrelacionado con otros muchos, estando siempre en constante expansión, ya que va a ir adaptándose a las necesidades de cada momento.

La doctrina jurídica también ha estudiado el fenómeno turístico, tanto desde el punto de vista del derecho privado como del derecho público. Se ha destacado la escasa y deficiente delimitación conceptual de la materia, así como el carácter cambiante y la falta de vocación de permanencia de su normativa reguladora (las normas, la mayor parte de las veces de rango reglamentario, se suceden, derogan y sustituyen con mucha frecuencia).

La intervención del derecho público sobre el ámbito turístico, resulta evidente si tenemos en cuenta que en la última década, se han aprobado en España por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas más de una treintena de leyes y cientos de decretos y otras normas de menor rango que regulan el sector turístico. Esta abundancia reguladora de las actividades turísticas que se ha producido en los últimos años en España tiene su origen en diferentes motivos: por un lado, como hemos visto, el turismo afecta a un sinfín de materias (transporte, alojamiento, empresas turísticas, contratación, medio ambiente o derechos de los consumidores y usuarios, por poner algunos ejemplos); por otro lado, el alcance que tiene en la actualidad el turismo ha facilitado que los poderes públicos hayan ido incrementando sus actividades de intervención y de fomento en este sector.

debiera regular) una parte importante de lo que constituye el estatuto jurídico de las empresas turísticas y, sobre todo, los contratos celebrados por éstas y las responsabilidades frente a terceros (usuarios) en que las mismas puedan incurrir por la no prestación o la prestación defectuosa de los servicios contratados con aquéllos”.

¹⁷¹ CALONGE VELÁSQUEZ, A. *El turismo... op. cit.* pág. 16.

¹⁷² Ver índice cronológico de legislación. Código de Turismo, 3ª edición, Thomson-Aranzadi, 2007.

Si añadimos los ámbitos de incidencia del turismo y su regulación¹⁷³, la normativa aplicable resulta como mínimo muy amplia:

- Alojamientos
- Infraestructuras de transportes: terrestres, aéreos y marítimos.
- Costas y concretamente playas, puertos en general y puertos turísticos.
- Espacio aéreo, aeropuertos.
- Patrimonio histórico – artístico.
- Contemplación y visita de la naturaleza.

No podemos olvidar tampoco desde el punto de vista jurídico administrativo a los turistas, como los sujetos activos de las relaciones contractuales turísticas, es decir, de manera más amplia, los que hacen uso o disfrutan un servicio turístico que reciben, bien sea de un particular, prestador de servicios turísticos o de la Administración Turística correspondiente, que confiere los servicios de esta clase. De manera más específica, teniendo en cuenta la administrativización del fenómeno turístico, podemos definir a los turistas, siguiendo a FERNÁNDEZ ÁLVAREZ¹⁷⁴ como "los sujetos activos o protagonistas del Derecho Administrativo Turístico en cuanto éste surge precisamente en defensa y salvaguarda de aquéllos".

La mayor parte de los estudiosos del derecho administrativo del turismo, lo consideran una parte del derecho administrativo especial, al que cabe dedicarle un capítulo propio en una ordenación de la administración pública y su derecho, pero sin la autonomía que algún autor quiere predicar, dado que las técnicas que precisa o utiliza no difieren en nada de las del ordenamiento jurídico-administrativo general, por lo que no da lugar a una normatividad específica¹⁷⁵.

Así, autores como el profesor GUAITA MARTORELL¹⁷⁶, ya afirmaban hace medio siglo que: "es claro que el turismo no pertenece a ninguna de las administraciones especiales,

¹⁷³ ROCA ROCA E., "Administración Pública y Turismo". *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, enero-agosto 2001.

¹⁷⁴ FERNANDEZ ALVAREZ, J. *Legislación Turística Española*. (2 vols.). Servicio de publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid 1.966.

¹⁷⁵ CALONGE VELÁSQUEZ, A. *El turismo, aspectos institucionales y actividad administrativa*. Universidad de Valladolid. 2000.

¹⁷⁶ GUAITA MARTORELL, A. *Derecho Administrativo Especial IV*. Librería General, Zaragoza, 1966.

sino a la general o de fomento, pero dentro de ésta puede discutirse cuanto se quiera y fundadamente sobre el lugar concreto que se le debe asignar: incide sobre tantos campos, desde la cultura hasta el urbanismo a la economía, y quizás lo más propio sea asignarle un capítulo especial".

En la actualidad destacan los estudios de MARÍA MATILDE CEBALLOS MARTÍN, RAÚL PÉREZ GUERRA y MARÍA LUISA ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS¹⁷⁷, en el sentido que el turismo es un fenómeno complejo y heterogéneo que se puede estudiar desde puntos de vista diversos. Podemos hablar del turismo como fenómeno sociológico, cultural y económico y, a la vez, es innegable la incidencia que tiene en el mundo jurídico, dada la configuración del turismo como una manifestación de masas que tiene innumerables consecuencias en una gran cantidad de campos.

Desde la perspectiva jurídica, los mencionados autores, aluden al hecho que hay varias ramas del ordenamiento jurídico que tienen como objetivo el fenómeno turístico, aunque sea de manera indirecta. También afirman que: "El grado de desarrollo del sector turístico es de tal magnitud que podamos hablar de la existencia de un derecho turístico o derecho del turismo como conjunto de normas que están directamente relacionadas con el turismo."

Por otro lado, admiten sin ninguna duda que: "el derecho administrativo es el predominante en este marco jurídico. Hay dos hechos que ha contribuido que sea así: por un lado, a medida que ha ido aumentando el interés de las personas por viajar, la intervención de los poderes públicos por organizar y canalizar este turismo se ha intensificado, por lo cual se ha producido la denominada administrativización creciente del fenómeno turístico, basada en una verdadera administración turística. Por otro lado, la mayoría de las disposiciones que regulan los sujetos y la actividad del turismo son normas que se podan incluir en el derecho administrativo"¹⁷⁸.

Otros autores como GARCÍA MACHO, concluyen que a medida que ha ido creciendo el interés del ciudadano por viajar, se produce una intervención cada vez más intensa de los poderes públicos para organizar y canalizar ese turismo, produciéndose una "creciente administrativización del fenómeno turístico", lo que ha originado la creación de una

¹⁷⁷ CEBALLOS MARTIN, PEREZ GUERRA, FERNANDEZ CASTANYS, *Derecho de las Actividades Turísticas*. Ed. Fundación para la universidad oberta de Cataluña, septiembre de 2003.

¹⁷⁸ CEBALLOS MARTIN, PEREZ GUERRA, FERNANDEZ CASTANYS, *Derecho de las Actividades ...* op.cit. pág. 54.

verdadera “Administración Turística”¹⁷⁹ y también en esta línea, ROCA ROCA, CEBALLOS MARTÍN y PÉREZ GUERRA afirman que “*el derecho administrativo turístico (o derecho administrativo del turismo) se empiezan a configurar como una rama del derecho administrativo que está en fase de substantivación a la vez que contacta y se relaciona con otras ramas del derecho*”¹⁸⁰.

Uno de los pocos autores que ha ofrecido una definición de derecho administrativo turístico ha sido FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, que como tal entiende: “[...] *la parte del derecho administrativo especial que estudia, en las diversas esferas, la organización administrativa del turismo, la acción administrativa de policía y el fomento del turismo y la ordenación jurídica de las empresas y las actividades turísticas privadas, con la finalidad de favorecer el primero y tutelar las últimas para contribuir a mejorar el conocimiento en nuestra patria, tanto por parte de los españoles como de los que nos visitan.*”¹⁸¹

No obstante, para la doctrina mayoritaria, el derecho turístico, todavía no existe con autonomía. Así PÉREZ MORENO¹⁸² opina que no hay propiamente un derecho turístico con autonomía, porque las relaciones sociales y, correlativamente, las jurídicas que implica el turismo no disfrutan de una diferenciación esencial para poder reclamar una normatividad específica. En el mismo sentido se posiciona BLANQUER CRIADO.¹⁸³

A modo de resumen, podemos citar a CALONGE VELÁSQUEZ¹⁸⁴ en cuya opinión: “todavía resulta difícil hablar con convicción de la existencia de un Derecho Administrativo Turístico como puede hablarse de un Derecho Administrativo Local o de un Derecho Administrativo Urbanístico. El hecho de que un número muy importante de normas regulan muchas de las manifestaciones o expresiones del turismo

¹⁷⁹ GARCÍA MACHO, R. "La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local." *Lecciones de Derecho del Turismo, VV. AA.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 21.

¹⁸⁰ CEBALLOS MARTIN, PEREZ GUERRA, FERNANDEZ CASTANYS, *Derecho de las Actividades ...* op.cit. pág. 73.

¹⁸¹ FERNÁNDEZ ÁLVAREZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid. Editora Nacional, 1980.

¹⁸² PEREZ MORENO, A. "La primacía de la protección del medio ambiente en la ordenación de las obras públicas". En *XI Congreso italo-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, 1998. págs. 393-408.

¹⁸³ BLANQUER CRIADO. *Derecho del Turismo*. Valencia. Tirant lo Blanch. 1999.

¹⁸⁴ CALONGE VELÁSQUEZ. *El Turismo: Aspectos Institucionales y Actividad Administrativa*. Valladolid: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 2000.

no es argumento suficiente para hablar de la existencia de un Derecho Administrativo Turístico.”

El turismo, es por tanto una actividad regulada por el derecho y que incide en diversas materias también reguladas por normativa propia e integrante de cuerpos normativos distintos (urbanístico, medioambiental etc.).

8. Las definiciones propuesta en el marco internacional

En el marco internacional, el concepto normativo de turismo aparece en una Recomendación del Consejo de la Sociedad de Naciones. El término aparece relacionado con la necesidad de obtener estadísticas, con el fin de coordinar esfuerzos de promoción y estudio.

Este primer concepto utilizado por el Comité de Expertos de Estadística de la Sociedad de Naciones, el término “turismo” aparece definido como "la actividad de toda persona que viaje durante veinticuatro horas o más por cualquier otro país que el de su residencia habitual"¹⁸⁵.

Así se consideraba que no se debe de considerar turistas a: "Las personas que lleguen provistas o no de contrato de trabajo para ocupar un empleo en el país o para ejercer una actividad profesional; las personas que lleguen para fijar su residencia en el país. Los estudiantes y jóvenes alojados en pensionados o escuelas¹⁸⁶; las personas domiciliadas en un país y que tienen su trabajo en el país fronterizo y finalmente, los viajeros en tránsito sin parada en el país, incluso cuando la travesía del mismo les lleve más de veinticuatro horas".

Posteriormente, el término turismo se trata en el Convenio sobre facilidades aduaneras para el turismo, suscrito por España el 4 de junio de 1.954, en Nueva York. Conforme a dicho artículo, el término “turista” designa a toda persona, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que entre en territorio de un Estado contratante distinto de aquel en que dicha persona tiene su residencia habitual y permanezca en el veinticuatro horas, cuando menos,

¹⁸⁵ Comité de Expertos en Estadística de la Sociedad de Naciones, en propuestas elevadas al Consejo el 22 de enero de 1937.

¹⁸⁶ Posteriormente, ya en 1.950, la Asamblea General de la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo, celebrada en Dublín, admitió esta definición de “turista”, pero incluyendo en ella tanto a los estudiantes como a los jóvenes residentes en el extranjero.

y no más de seis meses, en cualquier período de doce meses, con fines de turismo, recreo, deporte, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, sin propósito de inmigración".

Un hito importante también en el ámbito internacional, lo constituye la Conferencia de Naciones Unidas de Roma, sobre el Turismo y los Viajes Internacionales, celebrada en 1963, que define al "visitante" como "persona que visita un país diferente de aquel en el cual tiene de ordinario su residencia, con fines distintos del de ejercer una ocupación remunerada en el país que visita.

Finalmente, cabe destacar en el ámbito internacional, la Conferencia Internacional de Ottawa, Canadá 1991, sobre "Estadísticas de Viajes y Turismo", convocada por la Organización Mundial del Turismo. En esta Conferencia se trataron aspectos muy importantes del turismo, y se recomendó la aplicación de nuevas definiciones y clasificaciones básicas para las estadísticas de turismo, tanto del turismo "interno" como del "nacional" e "internacional". Así, podemos comprobar que en esta Conferencia se abordan por primera vez los términos "interno" y "nacional", ya que, hasta ahora, se analizaba casi exclusivamente el turismo "internacional".

Otra novedad importante de entre los temas tratados en Ottawa fue la especificidad con que se trató el excursionismo realizado por los residentes de un país¹⁸⁷. Superando la noción tradicional por la que el turismo se limita al mercado de vacaciones, se propuso cubrir el conjunto del mercado de los viajes a nivel mundial dentro del marco de la movilidad de la población. El turismo comprende "las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros motivos".

También respecto de las formas de turismo, se distinguen los siguientes tipos de turismo:

- "Turismo interno": el de los residentes del país, dado que viajan únicamente dentro de su país.
- "Turismo receptor": el de los no residentes de su país, dado que viajan únicamente dentro de este mismo país.

¹⁸⁷ Hasta ahora hablar de excursionista era diferenciar al turista extranjero que no pernoctaba en el país visitado, tras esta Conferencia el término "excursionismo" se identifica con aquel viaje de un día en el que no se pernocta el lugar visitado, ya sea realizado por los residentes de un país o no.

- “Turismo emisor”: el de los residentes de su país que viajan a otro país¹⁸⁸.

En segundo lugar, definió como objeto de actividades turísticas, al turista, al viajero y al visitante, dando la definición de “viajero” como "toda persona que se desplaza entre dos o más países distintos o entre dos o más lugares dentro de su país de residencia habitual".

El “viajero internacional” se define como "toda persona que se desplaza fuera de su propio país de residencia -cualquiera que sea el motivo del viaje y utilizando cualquier medio de transporte, incluso a pie-".

El “viajero interno” se define como "toda persona que se desplaza dentro de su propio país de residencia -cualquiera que sea el motivo del viaje y utilizando cualquier medio de transporte, incluso a pie-".

La expresión “visitante” designa a "toda persona que se desplaza a un lugar distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a doce meses, y cuya finalidad principal del viaje no es la de ejercer una actividad que se remunere en el lugar visitado".

Los tres criterios fundamentales que parecen suficientes para distinguir a los visitantes de otros viajeros son los siguientes:

- debe haber un desplazamiento o viaje de la persona a un lugar distinto al de su entorno habitual, que excluirá los desplazamientos cotidianos o regulares entre el domicilio y el lugar donde trabaja o estudia.
- la estancia en el lugar visitado no debería ser superior a doce meses consecutivos. Sobrepasando este límite, el visitante adquiriría la condición de residente en dicho lugar -a efectos estadísticos-.
- el motivo principal de la visita debería ser distinto al de ejercer una actividad que se remunere en el lugar visitado, lo que excluye los movimientos migratorios de carácter laboral.

¹⁸⁸ Pueden describirse las mismas formas de turismo sustituyendo la palabra país por región, en cuyo caso dichas formas de turismo no se referirán ya a un país, sino a una región. La denominación región puede designar tanto a una zona dentro de un país como a un conjunto de países. Las tres formas básicas de turismo, interno, interno, receptor y emisor, pueden combinarse entre si, a la vez.

La expresión “visitante internacional” designa a "toda persona que viaja, por un período no superior a doce meses ni inferior a una noche, a un país distinto de aquel en el que tiene su residencia habitual, pero fuera de su entorno habitual, pero fuera de su entorno habitual y cuyo motivo principal de la visita no es el ejercer una actividad que se remunere en el país visitado". Dentro del concepto de “visitante internacional” se incluyen:

- “Turistas” -visitantes que pernoctan-: "un visitante que permanece una noche por lo menos en un medio de alojamiento colectivo o privado en el país visitado".
- Visitantes del día -"excursionistas"-: "un visitante que no pernocta en medio de alojamiento colectivo o privado del país visitando"¹⁸⁹.

Esta categoría incluye, igualmente, a los pasajeros en tránsito que atraviesan un país para dirigirse a otro se clasifican como visitantes.

La expresión “visitante interno” designa a "toda persona que reside en un país y que viaja, por una duración no superior a doce meses, a un lugar dentro del país pero distinto al de su entorno habitual, y cuyo motivo principal de la visita no es la de ejercer una actividad que se remunere en el lugar visitado".

Los visitantes internos incluyen:

- “Turistas” -visitantes que pernoctan-: "un visitante que permanece en un medio de alojamiento colectivo o privado en el lugar visitado una noche por lo menos".
- - Visitantes del día -"excursionistas"-: "un visitante que no pernocta en un medio de alojamiento colectivo o privado en el lugar visitado"¹⁹⁰.

¹⁸⁹ No deberían quedar aquí incluidas:

- personas que entran o salen de un país como emigrantes, incluidas las personas que los acompañan o que se unen a ellos.
- personas, que se conocen generalmente como trabajadores fronterizos, que residen cerca de la frontera de un país y que trabajan en otro país.
- representantes diplomáticos y consulares y miembros de las fuerzas armadas del país que salen para incorporarse a su lugar de destino en el extranjero o viceversa, incluidas las personas que los acompañan o que se reúnen con ellos como personas a cargo o empleados domésticos.
- personas que viajan como refugiados o nómadas.
- personas en tránsito que no entran formalmente en el país a través del control de pasaportes -tales como pasajeros en tránsito llegados por vía aérea que permanecen durante un corto espacio de tiempo en un área determinada del aeropuerto y los pasajeros de crucero a los que no se permite desembarcar-.

¹⁹⁰ Las siguientes categorías de viajes no deberían quedar incluidas en las llegadas y salidas de visitantes internos:

La expresión visitante internacional del día -excursionista- designa a "todo visitante internacional que no pernocta en ningún medio de alojamiento colectivo o privado del país visitado"¹⁹¹.

La expresión visitante interno del día -"excursionista interno"- designa a "todo visitante interno que no pernocta en ningún medio de alojamiento colectivo o privado del lugar visitado".

En cuanto a la clasificación de las motivaciones de los viajes, la Conferencia advierte que el motivo principal de la visita se clasifique en uno de los grupos siguientes:

- Recreativos: Ocio, visitas culturales, prácticas deportivas, visitas a parientes y amigos, otros viajes recreativos.
- Profesionales: Reuniones, misiones, negocios.
- Otros motivos de carácter turístico: Estudios, salud, tránsito, motivos diversos.

Finalmente ha de destacarse el hecho de que el conjunto de definiciones dadas por la Organización Mundial del Turismo en esta Conferencia de 1.991, ha sido posteriormente adoptada por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en marzo de 1.993.

Entre las definiciones de turismo propuestas por los organismos Internacionales, tiene relevancia especial la dada por la OMT¹⁹², para la que el turismo comprende:

-
- residentes que se desplazan a un lugar situado en el interior del país con intención de establecer su residencia habitual.
 - personas que se desplazan a un lugar situado en el interior del país con el fin de ejercer una actividad remunerada en el lugar visitado.
 - personas que se desplazan con el fin de trabajar, a título temporal, en instituciones dentro del país.
 - personas que se desplazan con regularidad o frecuentemente entre localidades vecinas por motivo de trabajo o estudio.
 - nómadas y personas sin residencia fija.
 - fuerzas armadas en maniobras.

¹⁹¹ Esta definición incluye a los pasajeros en crucero, que son las personas que llegan a un país a bordo de un buque de crucero y que vuelven cada noche a bordo de su buque para pernoctar, aunque éste permanezca en el puerto durante varios días. Están comprendidos en este grupo, por extensión, los propietarios o los pasajeros de yates y los miembros de las tripulaciones, que son los tripulantes que no pasan la noche en el país de destino; este grupo incluye igualmente las tripulaciones de los navíos de guerra en visita de cortesía en un puerto del país de destino, siempre que no pasen la noche en un establecimiento de hospedaje de este país por pernoctar en el navío.

¹⁹² Es el principal organismo intergubernamental en el campo de los viajes y del turismo y procede de la transformación de la Unión Internacional de Organismos Internacionales de Turismo (UIOOT). España reconoce personalidad jurídica internacional y la capacidad jurídica de esta Organización mediante Convenio de 10 de noviembre de 1975, ratificado por nuestro país el 8 de octubre de 1976. Por su parte la Asamblea General de la OMT, lo aprobó el 31 de mayo de 1977, entrando finalmente en vigor el 2 de junio de 1977. Un año después se adoptó un Acuerdo complementario entre la OMT y España. Firmado el 19 de mayo de

“Las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, por fines de ocio, negocios y otros motivos”¹⁹³.

También la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial, aprobada por la Conferencia Mundial del Turismo el 10 de octubre de 1980, define el carácter del turismo como:

“(…) actividad esencial de la vida de las naciones, por sus consecuencias directas para los sectores sociales, culturales, educativos y económicos de las sociedades nacionales y para sus relaciones internacionales en todo el mundo. Su auge está vinculado al desarrollo socioeconómico de las naciones y estriba en el acceso del hombre al descanso recreativo y a las vacaciones y a su libertad de viaje, en el marco del tiempo libre y del ocio cuya naturaleza profundamente humana subraya. Su existencia misma y su desarrollo están íntimamente vinculados a un estado de paz duradera, al cual el turismo, por su parte, está llamado a contribuir”.

9. La Unión Europea y el turismo

La materia turismo aparece por primera vez en los Tratados de la Unión Europea, en el Tratado de Maastricht en 1992. Se recoge asimismo con posterioridad, en los Tratados de Ámsterdam y Niza.

Así, en el Tratado de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la Comunidad Europea, se afirma en el artículo 3 que: “Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad, implicará en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado: u) medidas en los ámbitos de la energía, la protección civil y el turismo.

No obstante, autores como ROCA ROCA¹⁹⁴, destacan el hecho de que el Tratado de Roma, no otorgó al turismo la categoría de sector económico e, incluso, no hacía mención al tema pese a la importancia que ya empezaba a tener. Considera este autor que la integración de

1977, se aprobó por la Asamblea General de la OMT el 31 de mayo de 1977 y fue ratificado por España el 1 de abril de 1978, entrando en vigor ese mismo día.

¹⁹³OMT, Introducción al Turismo. OMT, Madrid, 1998, página 9.

¹⁹⁴ROCA ROCA E., “Administración Pública y Turismo”. *Documentación Administrativa*. núm. 259-260, 2001.

Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986, produce una fuerte representación de países turísticos en la Comunidad que provocan en la misma el inmediato interés por el turismo. De tal modo que la Comisión del Parlamento Europeo aprobó en 1982 unas orientaciones sobre política comunitaria del turismo con el título: “por una política comunitaria del turismo”, de tal forma que el año 1990 fue declarado Año Europeo del Turismo para promover el turismo social, rural y cultural durante todo el año.

La Comunidad Europea apenas dictó al principio normas de desarrollo en materia turística, pese a que existían políticas comunitarias con incidencia en la materia turística, como el medio ambiente, las prácticas abusivas y de competencia desleal, la protección de consumidores etc. Por otro lado, los principios comunitarios como la libre circulación de personas, productos industriales, sistema monetario europeo, etc. contribuyeron al desarrollo del turismo.

Así, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en su versión consolidada tras la modificación del Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, establece en el actual artículo 153 que: “Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses (...) La comunidad contribuirá a que se alcancen los objetivos a que se refiere el apartado 1 mediante: a) medidas que adopte en virtud del artículo 95 en el marco de la realización del mercado interior; b) medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros”.

Cabe destacar en este punto que la Comisión de la UE aprobó en abril de 1996 un programa plurianual de desarrollo turístico, bajo la denominación de Philoxenia, que se inició el día 1 de enero de 1997 con una duración de cuatro años. La importancia de este programa radica en el reconocimiento del concepto de “desarrollo sostenible”, y es por ello que será comentado con mayor profundidad más adelante.

También debe mencionarse el importante Dictamen aprobado en materia de turismo, por parte de la Comisión Europea, en el que se analiza el papel de las autoridades locales y

regionales en el desarrollo turístico y la intervención europea en materia de turismo¹⁹⁵, que concluye, después de afirmar la relación directa del turismo con el medio ambiente natural de los parajes y regiones, que los entes locales y regionales deberían contar con una participación más activa en el diseño y gestión de las políticas que afecten al sector turístico.

Además, la Unión Europea, ha influido a través del principio de subsidiariedad a los Estados miembros, a adoptar modelos orientados a la cesión de competencias a la Administración subsidiaria. De tal forma que cada vez son más las administraciones estatales que transfieren parte de las competencias de turismo a los gobiernos regionales (autonómicos, en el caso de España) o, incluso, a los gobiernos locales (gobiernos comarcales, mancomunidades, etcétera), y conservan únicamente las competencias de carácter más general.

Como dispuso la Sentencia del TJCE de 15 de julio de 1964¹⁹⁶: “el Tratado CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y que se impone a sus órganos jurisdiccionales”. Se creó, por tanto, una comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y, en particular, de poderes reales derivados de una “limitación de soberanía o de una transferencia de poderes de los Estados miembros a la comunidad, éstos han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos, creando así un cuerpo de derecho aplicable a los ciudadanos y a ellos mismos”.

Esta integración, ha señalado el Tribunal, tiene como corolario la imposibilidad para los Estados de hacer prevalecer, contra un orden jurídico por ellos aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral ulterior. A mayor abundamiento, “la afirmación de dicho principio presenta, por un lado, limitaciones *a priori*, determinadas por la existencia de cláusula constitucional habilitante, que legitima la cesión de soberanía a la estructura supranacional y otorga soporte a las consecuencias que de dicha pertenencia se derivan; y, por el otro, los límites surgidos a posteriori de dicha pertenencia, presentándose las funciones que pueden llegar a ejercer los Tribunales constitucionales de los Estados

¹⁹⁵ Dictamen de 3 de junio de 1999 “El Papel de las autoridades locales y regionales en el desarrollo turístico y la intervención de la Unión Europea en materia de turismo”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 3 de octubre de 1999.

¹⁹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de julio de 1964, asunto 6/64, Flaminio Costa c/ ENEL.

miembros, como parámetro constitucional de control de compatibilidad entre la Carta Fundamental y el Tratado, constituyendo los niveles de protección constitucionales de los derechos fundamentales el límite fijado a la amplitud de la aplicación del Derecho comunitario¹⁹⁷.”

En cuanto al llamado “derecho originario”, tenemos que la importante revisión de Lisboa del Tratado constitutivo (Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) derivó en el vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que se llevó a cabo en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007¹⁹⁸ dedica el título XXII al "Turismo". Su artículo 195-TFUE establece que "la Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector", y con este fin la Unión tendrá los objetivos de “fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector” y de “propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas”. Asimismo, se prevé que se puedan establecer (por el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante el procedimiento legislativo ordinario) las medidas específicas destinadas a complementar las acciones de los Estados miembros para conseguir los objetivos señalados, pero excluyendo toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros¹⁹⁹.

Además, debe tenerse en cuenta que la Comisión Europea estima que la política europea del turismo necesita un nuevo impulso, al estar enfrentada a retos que piden respuestas concretas y esfuerzos de adaptación, para hacer del turismo europeo una industria competitiva, moderna, sostenible y responsable, determinando las prioridades que aportan un verdadero valor añadido europeo. Asimismo, la Comisión entiende que el éxito de esta estrategia dependerá del compromiso del conjunto de las partes interesadas y de su capacidad de trabajar juntas para aplicarla.

¹⁹⁷ FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, M. “Control de Constitucionalidad y Principios de Primacía en el Derecho Comunitario Europeo”, en *Rev. Derecho (Valdivia)*, ago. 2001, Vol. 12, No. 1, págs. 191–204.

¹⁹⁸ DOUE C 306, 17-12-2007.

¹⁹⁹ Sobre el Tratado de Lisboa, ver ALDECOA LUZARRAGA, F. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Marcial Pons, 2010.

De conformidad con los tratados y en línea con lo acordado en la Conferencia de alto nivel y la reunión ministerial informal celebradas en Madrid los días 14 y 15 de abril de 2010, la política europea de turismo tiene por objetivo principal fomentar la competitividad del sector, sin olvidar que, a largo plazo, la competitividad está estrechamente relacionada con la sostenibilidad del modo de desarrollo; objetivo claramente relacionado con la nueva estrategia económica de la Unión "Europa 2020", y más concretamente con iniciativas emblemáticas en materia industrial, de innovación, de ámbito digital o nuevas competencias y empleos; y resaltando, por otra parte, que la elaboración de una política más activa en materia de turismo, basada en particular en el pleno ejercicio de las libertades garantizadas por los tratados, puede contribuir significativamente al relanzamiento del mercado único.

Para alcanzar estos objetivos, las acciones en favor del turismo se han establecido en cuatro ejes: a) fomentar la competitividad del sector turístico en Europa; b) promover la diversificación de la oferta turística; c) promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de calidad; y d) consolidar la imagen y la visibilidad de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad.

El Título I ("Categorías y ámbitos de competencias de la Unión") es de la máxima importancia, y su contenido es una de las principales innovaciones técnicas de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa. El TFUE clarifica el reparto competencial entre la Unión y sus Estados miembros al enunciar y clasificar en su art. 2 y ss. las competencias de aquélla en distintas categorías. Además, enuncia de manera más clara y compacta los principios que hasta ahora regían la delimitación de competencias, así como su ejercicio. No obstante, para la completa comprensión de estos principios es preciso también acudir al art. 5 del Tratado de la Unión Europea.

Así, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea distingue entre las siguientes categorías de competencias comunitarias:

- Competencias exclusivas de la Unión: enunciadas en el art. 3, se ejercen sobre ámbitos determinados en los que sólo la Unión puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros sólo podrán hacerlo en la medida en que sean facultados por la Unión, o para aplicar el Derecho de la Unión.

- Competencias compartidas: enunciadas en el art. 4, se ejercen sobre ámbitos determinados en los que la Unión y los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Sin embargo, los Estados miembros sólo podrán ejercer su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya.
- Competencias de apoyo, coordinación y complemento: se trata de una categoría un tanto heterogénea, cuyo ejercicio concreto viene en ocasiones determinadas regulado por disposiciones específicas relativas a cada ámbito afectado. En cualquier caso no sustituyen ni impiden la actuación de los Estados, y no conllevan armonización alguna de las legislaciones nacionales.
- Competencias especiales: se recogen aquí las distintas previsiones competenciales no susceptibles de encuadre en ninguna de las categorías anteriores, que se rigen por disposiciones muy específicas, diferentes a los métodos ordinarios de delimitación y ejercicio de las competencias. No están recogidas unitariamente por los Tratados, porque sus regímenes son muy distintos entre sí, pero el Tratado las enuncia separadamente a continuación de las demás categorías. Se trata de la coordinación de las políticas económicas, incluidas la gobernanza de la zona euro, la coordinación de las políticas de empleo y la coordinación de las políticas sociales, y la política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y defensa.

El turismo se encuentra entre las competencias de apoyo, coordinación y complemento, pero no podemos olvidar las materias conexas como el medioambiente, o la cohesión económica, social y territorial, que quedan en el ámbito de competencias compartidas.

El vigente art. 5 TUE (revisado también por el Tratado de Lisboa) señala que la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Así, en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros y en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados

de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

Finalmente, en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Entre estos principios destaca el principio de subsidiariedad, que legitima la acción local en primer lugar relegando la intervención de las instancias más elevadas a los casos en los que la dimensión más cercana del ejercicio competencial no alcance los objetivos²⁰⁰.

10. La Organización Administrativa del Turismo en España.

La evolución institucional de los órganos estatales dedicados a la materia turística en España, parte según considera la mayor parte de la doctrina²⁰¹, del Real Decreto de 19 de julio de 1911 creó la Comisaría Regia de Turismo para el desarrollo y divulgación del mismo, constituyéndose la Junta Superior de Turismo como órgano de apoyo.

El desarrollo de la Normativa se inicia con la creación del Patronato Nacional de Turismo por Real Decreto de 25 de abril de 1928, en el que se refunde la comisaría regia de turismo

²⁰⁰ Sobre este principio de subsidiariedad se puede ver, entre otros, a RUBIO LLORENTE, F., “El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad”, en *La Constitución Europea*, OREJA AGUIRRE, M. (Coord.) Universidad Complutense de Madrid, 1994, págs. 213 a 222; CARRO MARTINEZ, A., “La Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 126, 1991, págs. 217 a 252 y PAREJO ALFONSO, L., “El principio de subsidiariedad en la jurisprudencia comunitario-europea”, en el Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea, GALOFRE CRESPI, J. (Coord.) Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i locals, 2003, págs. 33 a 46.

²⁰¹ EDUARDO ROCA ROCA, “Administración Pública y Turismo”. *Documentación Administrativa*, núm. 259-260. Enero – agosto 2001; GUAITA MARTORELL A. “Organización Administrativa del Turismo en España. *Revista Temis de la Facultad de Derecho de Zaragoza*, núm. 24. Sin embargo RAUL PEREZ GUERRA “El régimen jurídico - administrativo del Turismo op. cit, pág. 17, considera que el término turismo, aparece por primera vez en el Real Decreto de 6 de octubre de 1905, que crea la Comisión Nacional, presidida por el ministro de fomento, que tenía por objeto fomentar en España las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero.

funcionando junto a ella el Consejo General. Posteriormente se crea la Dirección General de Turismo que desaparece con la reinstauración el 4 de diciembre de 1931 del Consejo General de Turismo.

Tras el paréntesis producido en las instituciones, durante el transcurso de la guerra civil, la Ley de 30 de enero de 1978 reorganiza la administración central y hace depender el servicio nacional de turismo del ministerio del interior. Finalmente por Decreto-Ley de 19 de julio de 1951 se creó el ministerio de información y turismo.

Una vez en la democracia, desaparece el antiguo Ministerio de Información y turismo y su Dirección General de Servicios, pasando en un primer momento las competencias turísticas al ministerio de comercio y finalmente al ministerio de transportes, turismo y comunicaciones, organizado más adelante como Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones por Real decreto de 6 de marzo de 1981.

Actualmente, debemos buscar la organización administrativa del turismo español el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales²⁰², así como en el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales²⁰³.

En concreto, el Real Decreto 432/2008 de 12 de abril, establece en su artículo 10 la estructura básica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, manifestando que:

“1. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio es el departamento encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de desarrollo industrial, política comercial, energética, de la pequeña y mediana empresa, de turismo, de telecomunicaciones y de la sociedad de la información”.

Asimismo, añade que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se estructura en los siguientes órganos superiores: La Secretaría de Estado de Turismo, la Secretaria de Estado de Comercio y la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

²⁰² B.O.E. núm. 90 de 14-04-2008, págs. 19757 a 19759.

²⁰³ B.O.E. núm. 92 de 16-04-2008, págs. 20010 a 20017.

Vemos, por tanto, que desde el año 1905, cuando se creó la Comisión Nacional de Turismo, el turismo ha sido una materia que ha sido adscrita a diversos departamentos ministeriales. Desde el Ministerio de Información y Turismo, creado en 1951, hasta el actual Ministerio de Industria, turismo y comercio, pasando en diversas ocasiones por el Ministerio de Economía, la cual cosa evidencia la consideración política y organizativa que ha tenido la materia en los últimos cincuenta años²⁰⁴.

10.1. El tratamiento del turismo en la Constitución

En la Constitución en único artículo donde se aborda directamente la distribución de competencias en materia de turismo es el artículo 148.1.18 CE. Este artículo dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”. Este precepto por tanto, abre la posibilidad de asumir las indicadas competencias por vía estatutaria, de tal modo que las Comunidades Autónomas pueden ostentar la totalidad de las funciones y potestades en materia turística: tanto la producción de normas como la ejecución de las mismas, ya que no existe ningún tipo de reserva de esta materia a favor del Estado²⁰⁵.

No obstante, aunque la Constitución no le asigne al Estado de manera expresa competencias en materia de turismo, podrá intervenir en este sector en base a sus competencias exclusivas sobre comercio exterior (art. 149.1.10ª CE) y sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE); reitera las competencias sobre turismo de las Comunidades Autónomas (promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, art. 148.1.18 CE).

Esta cuestión que ha generado algunos conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de fomento del turismo es el relativo a la promoción exterior del turismo. Para determinar con precisión esta competencia autonómica (art. 148.1.18ª CE) será imprescindible su ponderación con las siguientes competencias estatales: relaciones internacionales (art. 149.1.3ª CE) y comercio exterior (art. 149.1.10ª CE). La competencia

²⁰⁴ De hecho algunos autores como ROCA ROCA, CEBALLOS MARTIN y PEREZ GUERRA, afirman que las etapas de la Administración Turística son las etapas del turismo y por ello las del Derecho Administrativo del Turismo. Desde el año 1905 en el que se creó la Comisión Nacional de Turismo, el turismo ha sido una materia que se ha visto deambular por distintos departamentos ministeriales.

²⁰⁵ El tratamiento de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de turismo se puede ver en GALLARDO CASTILLO, Mª. J., “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes Autonómicas: su promoción y ordenación”, *DA* núm 259-260, 2001.

autonómica en materia de ordenación y promoción turística circunscribe su ámbito de actuación al territorio de la Comunidad Autónoma, tal y como señala expresamente el texto constitucional. Así lo hacen también todos los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios, que reservan al Estado las relaciones internacionales, sin perjuicio de la obligación de información a las Comunidades Autónomas sobre los acuerdos internacionales concluidos; así como la promoción y comercialización del turismo en el extranjero.

La jurisprudencia constitucional, se ha pronunciado al respecto en la Sentencia 115 del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de diciembre, que otorga la competencia a la comunidad autónoma, por el escaso montante económico de la medida, por lo que a juicio del Tribunal se está incidiendo en el comercio exterior de forma muy limitada²⁰⁶.

El profesor RAZQUIN LIZÁRRAGA²⁰⁷ aclara el sistema de distribución de competencias, resumiéndolo de la siguiente forma:

“1º. La Constitución otorga una importancia de carácter menor a la materia de turismo, dado que sólo la contempla en el art. 148.1.18 para considerarla como una competencia asumible por las Comunidades Autónomas desde un primer momento. 2º. Las Comunidades Autónomas ha sumido dicha competencia a través de sus Estatutos de Autonomía como competencia exclusiva. 3º. No obstante, conforme a la doctrina de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional, en materia turística la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no es total, puesto que debe convivir con otros títulos transversales del Estado, que le permiten por tanto intervenir en materia turística. 4º. Se han producido traspasos en materia turística del Estado a las Comunidades Autónomas en reconocimiento del carácter exclusivo de la competencia a favor de éstas. No obstante el Estado se ha reservado algunos servicios de los que sigue reteniendo su gestión (Instituto de Turismo de España, Paradores y Palacios de Congresos de Madrid y Torremolinos y oficinas de turismo españolas en el exterior). 5º. Las entidades locales tienen reconocida

²⁰⁶ GALLARDO CASTILLO, en "La distribución constitucional... op. cit. concluye que: "sólo en aquellos casos en los que la promoción del turismo consista en actuaciones materiales concretas –como dar publicidad de ciertos aspectos turísticos de una región– el principio de territorialidad de la competencia turística de las Comunidades Autónomas cederá en favor de la efectividad real de las medidas de fomento autonómicas, permitiendo la extraterritorialidad de tales actuaciones".

²⁰⁷ RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M^a, "La organización local del turismo", en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO (Dir.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 39 y ss.

competencia en materia de turismo, pero no en la Constitución, sino en la LRBRL de 1985 (...) 6°. Las competencias de las entidades locales se producen en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Dado que se trata de una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, es preciso acudir a sus leyes reguladoras del turismo para comprobar cuáles son las competencias reconocidas a los municipios. No obstante, debe advertirse que el reconocimiento de la competencia en la legislación local supone que la legislación sectorial hará de admitirla en grado mayor o menor pero nunca desconocerla. 7°. La legislación local estatal permite la creación de regímenes especiales municipales, a favor de aquellos municipios que reúnan características que lo hagan aconsejable, previendo como una de las características el predominio en su término de las actividades turísticas. Aquí se produce una habilitación de la legislación estatal en favor de la legislación de régimen local de las Comunidades Autónomas para posibilitar la creación de estos regímenes especiales e los municipios turísticos. 8°. En cualquier caso, salvo algún ordenamiento, el papel que se otorga a los municipios en materia de turismo es secundario. 9°. Hay, además, una dialéctica o tensión permanente entre la autonomía local y los intereses supralocales, con especial incidencia del turismo.”

En la actualidad el ordenamiento estatal del turismo responde a otros propósitos y por ello abarca todo un conjunto de disposiciones encaminadas a satisfacer las actividades de fomento y planificación –en relación al turismo– que tiene atribuidas la Administración estatal. Además, al Estado también le corresponde la competencia, incluida la legislativa, sobre determinados títulos o materias que inciden directamente sobre el turismo, como pueden ser el comercio exterior, las aduanas, las relaciones internacionales, los seguros o los transportes.

Son las comunidades autónomas las que juegan el papel decisivo en la ordenación y promoción del turismo. Por tanto es el derecho de carácter autonómico el que se instituye como eje fundamental del marco normativo de las empresas turísticas. Como ya se ha expuesto anteriormente, todas las autonomías han asumido competencias de forma exclusiva sobre el turismo. Este hecho ha posibilitado que todas ellas la hayan ejercido completamente: legislando y ejecutando lo legislado. En la actualidad existe una innumerable y dispersa normativa autonómica aplicable en los territorios de las comunidades autónomas que las hayan aprobado como consecuencia de esa asunción competencial en la materia turística. De toda esa legislación sobresalen las leyes generales

de ordenación del turismo emanadas, desde 1994 hasta la actualidad por todas las autonomías.

No obstante, nos encontramos con que las competencias reconocidas a las CCAA en la Constitución sobre "promoción y ordenación del turismo" (148.1.18) están "mediatizadas" por las que el Estado pueda ejercer invocando otros títulos competenciales a través de los cuales puede influir en la actuación de las CCAA (por ejemplo, ordenación económica general, protección del medio ambiente, garantía de la igualdad de todos los españoles...).

Así vemos que existen otros títulos que indirectamente se invocan para legitimar la actuación del Estado en este ámbito como el artículo 149.1.13 (que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre "bases y coordinación general de la actuación económica) o los números 3 y 10 de este mismo artículo 149 en el que se atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de "relaciones internacionales" y "comercio exterior".

Como hemos advertido al principio de esta exposición, la Constitución Española no contiene ninguna referencia específica a la materia turismo, sin embargo la referencia fundamental a este concepto es la contenida en el artículo 148.1.18²⁰⁸, donde se permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial".

Haciendo uso de esta habilitación, y conforme a lo previsto en los correspondientes Estatutos de Autonomía²⁰⁹, actualmente todas las Comunidades Autónomas han dictado

²⁰⁸ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "La distribución de competencias en materia de turismo", *DA* núm 259-260, 2001. GALLARDO CASTILLO, M^a. J., "La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes Autonómicas: su promoción y ordenación", *DA* núm 259-260, 2001.

²⁰⁹ La asunción de competencias turísticas se realiza en los siguientes artículos de los respectivos Estatutos de Autonomía:

Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, artículo 71

Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 71.

Asturias: Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1991, 1/1994, 1/1999 y por la Ley 20/2002, artículo 10.22

Baleares: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears, artículo 10.11.

Canarias: Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto modificada por la Ley Orgánica 4/1996 y por la Ley 27/2002, artículo 30.21.

Cantabria: Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre modificada por las Leyes Orgánicas 7/1991, 2/1994 y 11/1998 y por la Ley 21/2002, artículo 24.20.

Castilla-La Mancha: Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto modificada por las Leyes Orgánicas 6/1991, 7/1994, 3/1997 y por la Ley 26/2002, artículo 31.18.

Castilla y León: Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículo 32.15.

leyes de Turismo, fue en el año 2003 que se completa el mapa legislativo, con la aprobación y publicación de las leyes de turismo de Aragón, Principado de Asturias, Cataluña, la Diputación Foral de Navarra y La Rioja²¹⁰.

En cuanto a la Administración Turística de las Comunidades Autónomas, es muy variada y acoge todos los modelos de organización administrativa posibles²¹¹.

Cataluña: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 171.

Ciudad autónoma de Ceuta: Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, artículo 21.16.

Extremadura: Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, artículo 7.17.

Galicia: Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, modificada por la Ley 18/2002, artículo 27.21.

Madrid: Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 2/1991, 10/1994, 5/1998 y por la Ley 30/2002, artículo 26.1.21.

Ciudad autónoma de Melilla: Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, artículo 21.16

Región de Murcia: Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio modificada por las Leyes Orgánicas 1/1991, 4/1994 y 1/1998 y por la Ley 23/2002, artículo 10.16

Navarra: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto modificada por las Leyes Orgánicas 1/2001 y 7/2010, artículo 44.13

La Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio modificada por las Leyes Orgánicas 3/1994 y 2/1999 y por la Ley 22/2002, artículo 8.9

Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, artículo 31.12

País Vasco: Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, artículo 10.36

²¹⁰ En concreto, la Ley de cabecera en materia turística en las Comunidades Autónomas que han dictado legislación en la materia es como sigue:

- Andalucía, 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.
- Aragón, Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, se aprobó el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.
- Principado de Asturias, Ley 7/2001, de 22 de junio, sobre normas reguladoras del turismo del Principado de Asturias (modificada por la Ley 10/2010, de 17 de diciembre).
- Islas Baleares, Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Illes Balears.
- Islas Canarias, Ley 7/1995, de 6 de abril, sobre Ordenación del Turismo en Canarias.
- Cantabria, Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria.
- Castilla-La Mancha, Ley 8/1999, de 26 de mayo, sobre Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.
- Castilla-León, Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León.
- Cataluña, Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña.
- Extremadura, Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura. Modificada por la Ley 7/2014, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo en Extremadura.
- Galicia, Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia.
- Madrid, Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo en la Comunidad de Madrid.
- Región de Murcia, Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia.
- Navarra, Ley Foral 7/2003 de 14 de febrero, de Turismo de Navarra.
- La Rioja, Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de la Rioja.
- Comunidad Valenciana, Ley 3/1998, de 21 de mayo, sobre Promoción y Ordenación del Turismo en la Comunidad Valenciana.
- País Vasco, Ley 6/1994, de 16 de marzo de Turismo del País Vasco.

²¹¹ Para una relación exhaustiva, es posible consultar a PÉREZ GUERRA, R. *Código de ...op. cit.*

Los departamentos de las Comunidades Autónomas a los que se atribuye la materia turística, se denominan de diversas formas²¹². Estos departamentos, que generalmente se

²¹² Índice de disposiciones de la actual Organización Administrativa Turística de las distintas Comunidades Autónomas

- Andalucía: Decreto 137/2010, de 13 de abril aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte; Decreto 333/2011, de 2 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 137/2010, de 13 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte; Decreto 21/2002, de 29 de enero regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Turismo; Decreto 6/2000, de 17 de enero por el que se crea el Consejo Asesor en materia de Turismo para el estudio y elaboración de normas legales y disposiciones de carácter general; Decreto 1/1998, de 7 de enero por el que se crea el Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de Turismo.
- Aragón: Para el ejercicio de las competencias en materia de Turismo el Departamento de Economía y Empleo cuenta en su estructura con la Dirección General de Turismo, de la cual depende orgánicamente el Servicio de Ordenación y Regulación de Actividades Turísticas, el Servicio de Gestión de Infraestructuras Turísticas y el Servicio de Promoción, Planificación y Estudios Turísticos, los que desempeñan las funciones en materia de turismo, de acuerdo con el Decreto 19/2012 de 24 de enero.
- Asturias: Decreto 5/2012, de 26 de mayo, del Presidente del Principado de Asturias, por el que se nombra a los miembros del Consejo de Gobierno; Decreto 4/2012, de 26 de mayo, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma; Decreto 73/2012, de 14 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Economía y Empleo.
- Cantabria: Decreto 3/2015, de 10 de julio, de reorganización de las Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y Decreto 3/2015, de 10 de julio, de reorganización de las Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Castilla y León: Decreto 2/2011, de 27 de junio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías *BOCyL* de 28 de junio.
- Castilla-La Mancha: Decreto 46/2015, de 05/07/2015, por el que se establece la estructura de la Administración Regional.
- Cataluña: Decret 63/2015, de 28 d'abril, de reestructuració del Departament d'Empresa i Ocupació, DOGC núm. 6862; Decret 91/2013, de 29 de gener, de modificació del Decret 352/2011, de 7 de juny, de reestructuració del Departament d'Empresa i Ocupació, DOGC núm. 6305; Decret 166/2012, de 27 de desembre, pel qual es nomenen la vicepresidenta del Govern, els consellers i conselleres dels departaments de la Generalitat de Catalunya i el secretari del Govern, DOGC núm. 6281A; Decret 60/2012, de 29 de maig, de reestructuració parcial del Departament d'Empresa i Ocupació i del Departament de Benestar Social i Família, DOGC núm. 6139; Decret 352/2011, de 7 de juny, de reestructuració del Departament d'Empresa i Ocupació, DOGC núm. 5897; Decret 261/2011, de 15 de febrer, pel qual es modifiquen el Decret 1/2011, de 4 de gener, de reestructuració del Departament de la Presidència, i el Decret 52/2011, de 4 de gener, d'estructuració del Departament d'Empresa i Ocupació, DOGC núm. 5820; Decret 52/2011, de 4 de gener, d'estructuració del Departament d'Empresa i Ocupació, DOGC núm. 5791; Decret 200/2010, de 27 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, DOGC núm. 5785.
- Extremadura: Decreto 256/2012, de 28 de diciembre, por el que se modifican la estructura orgánica y las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y de personal laboral de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo; Decreto 75/2012, de 11 de mayo, por el que se modifica el Decreto 208/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo; Decreto 104/2011, de 22 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Galicia: Decreto 8/2011, de 28 de enero, por el que se fija la estructura orgánica de las consellerías de la Xunta de Galicia, DOG de 3 de febrero de 2011.
- Islas Baleares: Decreto 8/2015, de 2 de julio, de la presidenta de las Illes Balears, BOIB núm. 97 ext., de 2-7-2015. La estructura orgánica básica del Gabinete de la Presidencia se establece en el Decreto 18/2015, de 16 de julio, del gabinete de la presidenta de las Illes Balears, y la de cada consejería en el Decreto 24/2015, de 7 de agosto, de la presidenta de las Illes Balears.
- Islas Canarias: Decreto 103/2015, de 9 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías (BOC 133, de 10.7.2015); Decreto 183/2015, 21 julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

denominan Consejerías, están integrados por órganos que ejecutan la política que han acordado sus titulares²¹³.

-
- La Rioja: Decreto del Presidente 6/2015, de 10 de julio, por el que se modifica el número, denominación y competencias de las consejerías de la Administración General de La Comunidad Autónoma de La Rioja.
 - Madrid: Decreto 113/2012, de 18 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura.
 - Murcia: Decreto n.º 213/2015, de 6 de agosto, por el que se modifica el Decreto n.º 112/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo; Decreto de la Presidencia n.º 33/2015, de 31 de julio, por el que se modifica el Decreto de la Presidencia n.º 18/2015, de 4 de julio, de reorganización de la Administración Regional; Decreto n.º 112/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo; Decreto de la Presidencia n.º 18/2015, de 4 de julio, de reorganización de la Administración Regional.
 - Navarra: Decreto Foral 119/2011, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales.
 - País Vasco: Decreto 12 /2014, de 11 de febrero, de modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza (BOPV 31; 14-02-2014); Decreto 34/2013, de 2 de diciembre, del Lehendakari, de segunda modificación del Decreto de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (BOPV 234; 10-12-2013); Decreto 187/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza (BOPV 74; 18-04-2013); Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (BOPV 243;17-12-2012).
 - Valencia: Decreto 157/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Consellería de Economía Sostenible, Sectores productivos, Comercio y Trabajo.

²¹³ Actualmente, los departamentos de las diversas autonomías responden al siguiente modelo organizativo:

- País Vasco: Consejería de Industria, Comercio y Turismo. Vice consejería de Turismo. Dirección General de Ordenación Turística. Dirección General de Promoción Turística.
- Cataluña: Departamento de Industria, Comercio y Turismo. Secretaria General. Dirección General de Turismo.
- Galicia: Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo. Dirección General de Turismo.
- Andalucía: Consejería de Turismo y Deporte. Vice consejería de Turismo y Deporte. Dirección General de Planificación Turística. Secretaria General Técnica. Dirección General de Fomento y Promoción Turística.
- Asturias: Consejería de Industria, Comercio y Turismo. Dirección General de Comercio y Turismo.
- Cantabria: Consejería de Cultura, Turismo y Deporte. Dirección General de Turismo.
- La Rioja: Consejería de Turismo y Medio Ambiente. Dirección General de Turismo.
- Murcia: Consejería de Turismo y Cultura.
- Valencia: Subsecretaria de Turismo.
- Aragón: Departamento de Cultura y Turismo. Dirección General de Turismo.
- Castilla la Mancha: Consejería de Industria y Trabajo. Dirección General de Turismo.
- Islas Canarias: Consejería de Turismo y Transporte. Dirección General de Ordenación e Infraestructura Turística. Dirección General de Promoción Turística.
- Navarra: Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo.
- Extremadura: Consejería de Obres Publicas y Turismo. Dirección General de Turismo.
- Islas Baleares: Consejería de Turismo. Dirección General de Coordinación Turística. Dirección General de Ordenación Turística.
- Madrid: Consejería de Economía y Colocación. Dirección General de Turismo.
- Castilla y León: Consejería de Industria, Comercio y Turismo. Dirección General de Turismo.
- Ceuta: Consejería de Turismo.
- Melilla: Consejería de Cultura, Deporte, Turismo y Fiestas. Vice consejería de Turismo.

Vemos por tanto, que en la nueva configuración organizativa y competencial que estableció la Constitución de 1978, las Comunidades Autónomas asumen la mayor parte del protagonismo en la materia, en virtud de lo que dispone el artículo 148.1.18 de la Constitución. Actualmente, todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia turística y por tanto son competentes para ordenar y promocionar el turismo.

No obstante, no debemos olvidar que la administración local también dispone de una serie de órganos destinados básicamente a actividades de promoción e información turística, son los patronatos de turismo y las oficinas locales de información turística.

Esto es así, en virtud de las competencias locales en la materia, que serán desarrolladas con mayor profundidad en los siguientes capítulos de este trabajo.

10.2. El concepto de turismo y en particular de recurso turístico, en el derecho positivo

10.2.1. Normativa estatal

El término “turismo” aparece por primera vez²¹⁴ en la Exposición de Motivos del Real Decreto de 6 de octubre de 1905²¹⁵, promulgado bajo el reinado de Alfonso XIII y que firma el entonces Ministro de Fomento D. Álvaro de Figueroa, por el que se crea una Comisión Nacional: “*encargada de fomentar en España por cuantos medios estén a su alcance, las excursiones artísticas y de recreo de del público extranjero*”²¹⁶.

En esta disposición no se recoge, sin embargo, una definición del fenómeno aludido, al que se considera desde un punto de vista exclusivamente económico²¹⁷, como fuente productora de ingresos.²¹⁸

²¹⁴ Una completa exposición de los antecedentes históricos de la legislación turística puede encontrarse en MARTÍN MATEO, R., MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., y VILLAR PALASÍ, J. L. *Aspectos jurídico administrativos del turismo. Primer Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Sevilla en 1966*. 1970, páginas 32 y siguientes.

²¹⁵ Como señalan MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN RETORTILLO, L.; VILLAR PALASÍ, J. L., “Aspectos jurídico-administrativos...”, op. cit., página 34, es la primera norma de carácter eminentemente turístico.

²¹⁶ Literal de su artículo primero.

²¹⁷ Al que más tarde se añadirían otros enfoques, como el social, aspecto éste destacado por MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN RETORTILLO, L.; VILLAR PALASÍ, J. L., en “Aspectos jurídico-administrativos...”, op. cit, página 34.

²¹⁸ En su Exposición de Motivos se dice que: “Entre los medios eficaces que las naciones emplean para mantener su riqueza en creciente desarrollo y para lograr que su moneda tenga un valor legal efectivo, hay que poner en primer término el mantenimiento de una balanza económica favorable, de una balanza en la cual los ingresos de todo género sean mayores que los gastos. Estos ingresos de la balanza económica de las

También se encomiendan a la Comisión Nacional la adopción de las siguientes medidas de fomento²¹⁹:

- Formación y divulgación en el extranjero de itinerarios y de viajes para visitar lo más fácil y provechosamente posible, los principales monumentos artísticos nacionales, paisajes, etc.
- Estudio y gestiones con las Compañías de ferrocarriles para organizar y establecer tarifas especiales y trenes rápidos y confortables.
- Concertar con los Ayuntamientos, Diputaciones u otras entidades que fuera conveniente la mejora de los alojamientos, de los servicios relacionados con los viajeros y todo cuanto pueda ser motivo lícito de atraer y retener a los súbditos de otras naciones.
- Publicar y difundir en el extranjero, en los idiomas que sean convenientes, datos históricos, descripciones de nuestros monumentos y cuanto se considere útil para la mejor apreciación de las bellezas artísticas y naturales, para el conocimiento de nuestra historia y para despertar la curiosidad de los extranjeros.
- Cualesquiera otros trabajos o gestiones que a juicio de la Comisión se consideren conducentes para favorecer la afluencia de público extranjero.

En el Preámbulo de la Ley 48/1963, de 8 de julio²²⁰, sobre Competencias turísticas, se aborda por primera vez en la historia jurídica de nuestro país la delimitación de lo que deba entenderse por “turismo”²²¹.

La Ley configura lo que denomina “fenómeno turístico”, como “*el movimiento y estancia de personas fuera de su lugar habitual de trabajo o residencia por motivos diferentes a los profesionales habituales en quien los realiza*”²²².

naciones no se forman exclusivamente de las mercancías que se exportan: tiene, por el contrario, otras muchas fuentes, y entre ellas se encuentra la creciente afición a viajar, que constituye en el extranjero un deporte de todas las clases sociales, y especialmente de las más acomodadas (...)

²¹⁹ Se puede ver en el artículo 3 del Real Decreto de 6 de octubre de 1905.

²²⁰ BOE núm 164 de 10 de julio de 1963.

²²¹ En el Preámbulo de la Ley se constata la necesidad de definir una realidad emergente en la sociedad española: “Las actividades turísticas han experimentado un aumento decisivo desde que en 25 de abril de 1928 se promulgó el Decreto de creación del Patrimonio Nacional de Turismo. Este aumento, que alcanza cada día porcentajes más relevantes, se refiere no sólo al volumen objetivo de crecimiento de las mismas y a su trascendencia económica sino también al resto de las actividades relacionadas con las mismas.

²²² Esta es la definición de turismo que ha adoptado la mayor parte de la doctrina jurídica. Se puede ver por ejemplo en TUDELA ARANDA, J. "Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica". *Revista Vasca de Administración Pública*, 45(1), 291-350, 1996. Página 306.

Además, define por separado la actividad turística como “*aquella que las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas o los órganos de la Administración ejercen y que de manera directa o indirecta se relacionan con el fenómeno turístico o pueden influir de modo predominante sobre el mismo*”.

Siguiendo a ROCA-FERNÁNDEZ CASTANYS, M.L.²²³, los aspectos más destacables de esta Ley son los siguientes:

- Se definen las actividades turísticas con independencia del fenómeno turístico.
- Se adopta un concepto amplísimo de turismo: Pues, por una parte no se impone ninguna limitación por razón del tiempo o duración del viaje o estancia. Y por otra, se rechaza la teoría de las motivaciones, con lo que se adopta un concepto de turismo que supera el tradicional. Tan solo se excluyen aquellos viajes que se realicen por motivos “profesionales habituales”.

10.2.2. En la Constitución de 1978

La Constitución española no contiene ninguna definición de turismo y la única²²⁴ referencia al mismo es la contenida en el artículo 148.1.18²²⁵, donde se permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre “*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”²²⁶. Haciendo uso de esta habilitación, y conforme a lo previsto en los correspondientes Estatutos de Autonomía, han dictado leyes de Turismo todas las Comunidades Autónomas.

²²³ ROCA FERNANDEZ-CASTANYS, ML. *Tesis doctoral*. Universidad de Almería. 2005.

²²⁴ ROCA FERNANDEZ - CASTANYS, ML. *Tesis ... op.cit.*, considera que de forma indirecta se puede entender que se hace referencia al mismo en el artículo 50, incluido en Capítulo III del Título I, en el que se insta a los poderes públicos a garantizar las necesidades de ocio de un determinado sector de la sociedad: la tercera edad. *op.cit.* págs.459.

²²⁵ Sobre la distribución de competencias en materia de turismo, ver, entre otros, PÉREZ GUERRA, R.; CEBALLOS MARTÍN, M., “A vueltas con el régimen Jurídico-Administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza”, *RAAP* núm 27, 1996, páginas 95 y siguientes; De los mismos autores, ver, también “Reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo y de otros títulos que pueden incidir sobre el mismo”, *Papers de Turisme* núm 19, 1995, páginas 59 y siguientes; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La distribución de competencias en materia de turismo”, *DA* núm 259-260, 2001, páginas 27 a 38; GALLARDO CASTILLO, M^a. J., “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes Autonómicas: su promoción y ordenación”, *DA* núm 259-260, 2001, páginas 71 a 94.

²²⁶ Además se reconocen como derechos fundamentales de libre residencia y circulación en el artículo 19: “Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la Ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos”.

10.2.3. Las definiciones de las leyes de Turismo de las Comunidades Autónomas

El legislador autonómico, consciente de la dificultad que ofrece la delimitación del fenómeno turístico, suele detenerse en la consideración de alguno de los elementos que lo conforman, con especial atención a la actividad turística, si bien con ello no ofrece una definición de lo que sea el turismo, en la medida en que, la actividad turística forma parte del concepto turismo, pero no agota su contenido²²⁷.

Asimismo es común a los textos autonómicos la consideración del turismo desde un punto de vista económico, como factor de desarrollo.

Algunas definiciones destacables en este sentido son por ejemplo la de la Ley 6/1994, de 16 de marzo de ordenación del Turismo del País Vasco, que se limita a definir la actividad turística en función de dos elementos: los sujetos y los recursos turísticos²²⁸.

También la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo en la Comunidad de Madrid, define en su artículo 2 la actividad turística en función de los mismos elementos, según dicho precepto: *“A los efectos de esta Ley se entiende por: Actividad turística, la destinada a proporcionar a los usuarios turísticos directa o indirectamente, los servicios de alojamiento, restauración, información, asistencia y acompañamiento, transporte y actividades complementarias. Recursos turísticos, los bienes materiales e inmateriales naturales o no que puedan generar corrientes turísticas”*.

²²⁷ Así lo manifiesta CALONGE VELASQUEZ, A. *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*. Universidad de Valladolid. Secretariado de publicaciones e intercambios, Editorial Valladolid, 2000, página 21, para quien el turismo es, sobre todo, un fenómeno sociológico, económico, cultural y político, de difícil delimitación jurídica, mientras que la actividad turística por el contrario, determina la presencia de la Administración pública, para, “(...) ordenar, promover, fomentar, gestionar, inspeccionar, sancionar, etc”.

²²⁸ Para TUDELA ARANDA, J., *“Hacia un...”*, *op. cit.*, página 307, el legislador vasco utiliza el concepto de actividad turística como “paralelo o coincidente con el de turismo”. Sin embargo, para ROCA FERNANDEZ-CASTANYS, ML, *Tesis doctoral*, *op.cit.*: “a nuestro parecer no es ésta su intención pues en la Exposición de Motivos de la Ley 6/1999 se recoge de modo claro su propósito de no proporcionar una definición del turismo, sino tan solo de un sector del mismo. En efecto en el apartado II de dicha Exposición señala que:“(...) la Ley no pretende una ordenación del turismo en abstracto sino del sector turístico en concreto, estableciendo un hilo conductor entre el conjunto de actividades y recursos que conforman el sector turístico del País Vasco”

En Andalucía la Exposición de Motivos de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, concibe el turismo desde una vertiente primordialmente económica como: *“El turismo se configura como la actividad del sector servicios que mayores repercusiones, en términos de renta y empleo, genera en Andalucía, constituyendo un recurso de primer orden que se encuentra en constante dinamismo y siendo, durante las últimas décadas, una de las principales palancas dinamizadoras de nuestro crecimiento y desarrollo socioeconómico.”*.

La Ley 5/1999, de Ordenación del Turismo de Cantabria, identifica en cambio el turismo con las actividades turísticas y entiende por tales: *“(…) el conjunto variable de bienes y servicios que intervienen de forma directa o indirecta en la satisfacción de las demandas múltiples de los consumidores de productos turísticos. Las actividades turísticas abarcan un número variable de servicios tales como: desplazamientos, estancias y alojamientos de personas, uso de infraestructuras e instalaciones, transporte, manutención, cultura, salud, ocio, recreo y deporte, mediación para los servicios turísticos, promoción y comercialización turística, consultorio, desarrollo de proyectos y en general, cualquier otra actividad análoga o complementaria y particularmente las profesiones turísticas”*.

La Ley 2/1997, de 20 de marzo, sobre Normas Reguladoras del Turismo en Extremadura, identifica el Turismo con las actividad turística al definir ésta en su Exposición de Motivos como: *“una realidad compleja que abarca formas de desplazamiento y estancia de las personas fuera de su domicilio o lugar de trabajo habituales por motivos vacacionales o de cualquier otro tipo”*.

La Exposición de Motivos la Ley 10/1997, de 19 de diciembre de Ordenación del Turismo en Castilla-León, donde se concibe el turismo como: *“un sector productivo dinámico y con indudables potencialidades para contribuir de una manera importante al objetivo esencial de desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma”*.

La Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Illes Balears, vuelve a la definición de carácter económico, manifestando en su preámbulo que: *“ el turismo se configura como la actividad que mayor repercusión, en términos de renta, empleo y actividad, genera en las Illes Balears, constituyendo, sin ninguna duda, el principal recurso de estas islas y que por ello debe estar en constante transformación, innovación y desarrollo.*

11. Organización Administrativa del Turismo

11.1. Evolución Histórica Institucional

La evolución institucional de los órganos estatales dedicados a la materia turística en España, parte según considera la mayor parte de la doctrina²²⁹, del Real Decreto de 19 de julio de 1911 creó la Comisaría Regia de Turismo para el desarrollo y divulgación del mismo, constituyéndose la Junta Superior de Turismo como órgano de apoyo.

Actualmente, debemos buscar la organización administrativa del turismo español en los Reales Decretos 344/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y en el Real Decreto 1554/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio es el departamento encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de desarrollo industrial, política comercial, energética, de la pequeña y mediana empresa, de turismo y de telecomunicaciones. Para ello, asumirá las competencias hasta ahora atribuidas al Ministerio de Economía, a través de las Secretarías de Estado de Comercio y Turismo y de Energía, Desarrollo Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa, con excepción de las correspondientes a la Dirección General de Financiación Internacional y las relativas a precios, peajes e incentivos regionales. Asumirá, igualmente, las competencias hasta ahora atribuidas al Ministerio de Ciencia y Tecnología, por medio de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se estructura en los siguientes órganos superiores:

- a) La Secretaría de Estado de Turismo y Comercio.
- b) La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la información.

²²⁹ ROCA ROCA, E: "Administración Pública y Turismo". *Documentación Administrativa*, núm. 259-260. Enero – agosto 2001; GUAITA MARTORELL A. "Organización Administrativa del Turismo en España. *Revista Temis de la Facultad de Derecho de Zaragoza*, núm. 24, 1968, pág. 41 a 54. Sin embargo PEREZ GUERRA, R.: "El régimen jurídico - administrativo del Turismo ... op. cit., considera que el término turismo, aparece por primera vez en el Real Decreto de 6 de octubre de 1905, que crea la Comisión Nacional, presidida por el ministro de fomento, que tenía por objeto fomentar en España las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero.

En cuanto a la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales. Respecto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el artículo 9 del decreto antes citado establece que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se estructura en los siguientes órganos superiores y directivos:

a) La Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, de la que dependen los siguientes órganos directivos:

- La Secretaría General de Turismo, con rango de subsecretaría.
- La Secretaría General de Comercio Exterior, con rango de subsecretaría, de la que depende la Dirección General de Comercio e Inversiones.
- La Dirección General de Política Comercial.

b) La Subsecretaría de Industria, Turismo y Comercio de la que depende la Secretaría General Técnica.

Vemos, por tanto, que desde el año 1905, cuando se creó la Comisión Nacional de Turismo, el turismo ha sido una materia que ha sido adscrita a diversos departamentos ministeriales. Así a partir del Ministerio de Información y Turismo, creado en 1951, hasta el actual Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la cual cosa nos evidencia la consideración política y organizativa que ha tenido la materia en los últimos cincuenta años.²³⁰

La organización administrativa turística del Estado, por tanto, también ha ido evolucionando con la transformación del fenómeno turístico en España y, sobretodo, de la configuración política del Estado en cada etapa y de la atribución de las competencias turísticas, que condicionan la organización administrativa actual, que se caracteriza por la convivencia de dos aparatos organizativos: el estatal y el autonómico.

²³⁰ Índice de disposiciones de la actual Organización Administrativa Turística de la Administración General del Estado:

- Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno
- Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno
- Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales
- Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales
- Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Los primeros órganos administrativos aparecen a principios del siglo XX, en concreto la intervención del Estado español en la actividad turística se inició en el año 1905 con la Comisión Nacional de Turismo o para el fomento de las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero, que fue el primer órgano administrativo con funciones turísticas. Con posterioridad, se creó la Comisaría Regia del Turismo, que sustituía a la anterior y cuyo propósito continuó siendo esencialmente el fomento del turismo, así como el Patronato Nacional de Turismo, que se centró en la creación de nuevos destinos turísticos.

Finalmente, es importante destacar la creación de la Dirección General de Turismo, que a su vez contribuye a la creación de las Juntas Provinciales y Locales de Turismo, estas últimas fueron los primeros órganos que podríamos identificar como integrantes de la Administración turística periférica²³¹.

En un momento posterior, que coincide prácticamente en su totalidad con los años del régimen franquista, el turismo va a depender a lo largo de casi treinta años de un mismo órgano, el Ministerio de Información y Turismo.

Este departamento ministerial tiene gran interés por dos motivos: Primero, porque incluye un aparato organizativo en el que destacan diferentes órganos especializados en la materia como lo fue la Dirección General de Turismo y, posteriormente, la Subsecretaría de Turismo; y, segundo, porque constituye el modelo organizativo seguido hasta nuestros días, aunque perfilado o matizado con el transcurso de los años.

Desde entonces, el turismo ha ido variando de denominación y de departamento ministerial según la decisión de cada Gobierno. Pero además, la materia turística, en el seno de aquél y también a gusto del ejecutivo, ha sido tratada junto a las más diversas materias departamentales: Comercio, industria, economía, empleo y transportes son algunas de ellas.

11.2. La organización administrativa turística actual

Actualmente, el sector turístico se encuentra ubicado en el Ministerio de Industria, Energía

²³¹ Sobre la política turística del periodo 1900-1950 se puede ver a CORREYERO RUIZ, B.: "La administración turística española entre 1936 y 1951. El turismo al servicio de la propaganda política" *Estudios turísticos*, ISSN 0423-5037, núm. Extra 163-164, 2005 (Ejemplar dedicado a: *100 años de administración turística española 1905-2005*), págs. 55-79.

y Turismo, que es el departamento de la Administración General del Estado encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de turismo.

Para el cumplimiento de sus funciones, y bajo su dirección, se halla la Secretaría de Estado de Turismo. Es el órgano superior encargado de llevar a cabo cuantas acciones sean precisas para la definición, desarrollo, coordinación y ejecución de las políticas turísticas del Estado.

En sus actuaciones se apoya en un Gabinete que le presta asistencia inmediata y en una Abogacía del Estado para su asesoramiento jurídico.

Asimismo, en el organigrama turístico hay que diferenciar otros entes, bajo el amparo del Ministerio, que desempeñan relevantes funciones para el cumplimiento de los objetivos de la política turística:

- El Instituto de Turismo de España TURESPAÑA—. Es un organismo autónomo que se encarga de la promoción de España como destino turístico en el exterior mediante la realización de diversas acciones a ambos lados de la frontera española. Desarrolla su actividad mediante la red de Oficinas Españolas de Turismo en el extranjero, que dependen de las embajadas y consulados de España. Bajo su presidencia, se halla el Instituto de Estudios Turísticos, organismo público que tiene como funciones la investigación de los factores que inciden sobre el turismo, así como la elaboración, recopilación y valoración de estadísticas, información y datos relativos al turismo.
- La Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas —SEGITTUR—. Fue creada para impulsar la innovación (I+D+I) en el sector turístico español, tanto en el ámbito público como en el privado.
- Paradores de Turismo. Se encarga de explotar y gestionar la red de establecimientos e instalaciones turísticas del Estado, así como de realizar otras actividades que TURESPAÑA pueda encomendarle en relación con la finalidad indicada.

También existen órganos denominados de cooperación. Estos son el Consejo Español de Turismo, la Comisión Interministerial de Turismo y la Conferencia Sectorial de Turismo.

El Consejo Español de Turismo es un órgano colegiado, asesor y consultivo que está

adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y que pretende favorecer la participación de los sujetos que intervienen en el ámbito turístico. Sirve de foro de diálogo, participación y colaboración y trata de impulsar iniciativas del sector turístico español, en relación con los temas que le afecten, potenciando la cooperación entre la iniciativa pública y privada en materia de turismo.

La Comisión Interministerial de Turismo también es un órgano colegiado de cooperación adscrito al citado Ministerio y fue creado para promover y coordinar las actuaciones de los distintos departamentos ministeriales de la Administración General del Estado y entidades públicas con repercusión directa en el sector turístico. Su composición ha ido adaptándose a la estructura ministerial de cada momento y en ella participan representantes de distintos Ministerios, tanto del competente en turismo como de otros departamentos diversos: Asuntos exteriores y de cooperación, cultura y deporte, empleo, hacienda, medioambiente, etc.

La Conferencia Sectorial de Turismo instituida para facilitar la cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas. Su misión consiste en fijar los criterios comunes de actuación en todos aquellos ámbitos en los que concurren competencias estatales y autonómicas, y definir las estrategias generales para la promoción exterior del turismo.

12. Política turística española y de la Unión Europea

12.1. La política turística estatal

El turismo ha sido un sector estratégico para el desarrollo económico de España y, recientemente, se le ha calificado de motor de la economía española²³².

La doctrina científica²³³ coincide en afirmar que la política turística española reciente, se inicia con el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1992-1995 Plan Futures I).

²³² Se puede ver en PULIDO FERNÁNDEZ, J. I. "El turismo español en tiempo de crisis. Una perspectiva empresarial". *Revista de análisis turístico*, núm. 7, 2011.

²³³ PALOMEQUE, F. L. "Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 28, 1999, págs. 23-38. MIR, V. M. M. "La política turística: una aproximación". *Cuadernos de turismo*, núm. 6, 2000, págs. 7-28. ROBLES, C. F. y LÓPEZ, A. M. G. "La apuesta por la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos: planes renovados". *Cuadernos de Turismo*, núm. 23, 2009, págs. 89-110.

Este Plan, pretende incrementar la competitividad general de la oferta turística española mediante un amplio abanico de actuaciones económicas y ambientales: El fortalecimiento empresarial, la cualificación de los recursos humanos y la incorporación de las nuevas tecnologías entre otras, revistiendo especial interés la consolidación de los Planes de Excelencia Turística.

Seguidamente se aprobó el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1996-1999). El éxito del Plan obligó a prorrogarlo como Plan Futuros II y, en esta nueva andadura, cobran especial protagonismo los territorios turísticos incipientes objeto de los Planes de Dinamización Turística y los destinos consolidados en los Planes de Excelencia Turística.

El Plan Estratégico de la Política Turística Española (2000-2006 PICTE), respondía al objetivo primordial de la calidad turística. Este nuevo Plan tuvo dos principios básicos: la calidad y la cooperación. Dentro del primero de ellos destacó el Sistema Integral de Calidad del Turismo Español en Destinos (SICTED).

El Plan Español Horizonte 2020 tenía por objetivo lograr que el sistema turístico nacional fuese más competitivo y sostenible aportando el máximo de bienestar social. Se incidió en la innovación tecnológica, la formación, la comercialización y en la gestión de destinos entre otros aspectos; y sus principales programas de planificación a destacar fueron los Planes de Competitividad y los de Recualificación de Destinos Turísticos Maduros. Debido a un cambio del Ejecutivo este plan no llegó a culminarse y su vigencia se vio limitada a tan sólo cuatro años (2008-2011).

El plan vigente es el Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2016²³⁴, en el que han participado los diferentes actores, tanto públicos como privados, con presencia en el sector.

El Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2016), persigue unos objetivos específicos que son: Impulsar la competitividad de las empresas y destinos turísticos, renovar el liderazgo mundial del país para las próximas décadas y contribuir a la generación de riqueza, empleo y bienestar de los ciudadanos.

²³⁴ Aprobado en Consejo de Ministros de 22 de junio de 2012.

Desde un punto de vista formal, el documento se estructura en 6 ejes (Marca España, Cliente, Oferta y Destinos, Alineamiento, Conocimiento y Talento) e incluye 28 medidas con 104 acciones diferentes, además de los parámetros concretos para medir sus resultados y efectos.

Entre las medidas adoptadas cabe destacar las siguientes:

a) Medidas para atraer el turismo a España: Potenciación de la Marca España; puesta en marcha del Plan Estratégico de Marketing; fidelización España; optimización en la expedición de visados; estímulo de la demanda nacional; y la modulación de las tasas aeroportuarias.

b) Medidas para la mejora de la competitividad empresarial: Representación permanente de España en la Unión Europea; impacto turístico en la normativa; modificación de la legislación para introducir la perspectiva de turismo en otros sectores; impulso a la unidad de mercado; y, homogeneización en la clasificación de los alojamientos turísticos.

c) Medidas en apoyo de la oferta y los destinos: Reconversión de los destinos maduros; apoyo a los municipios turísticos; destinos inteligentes; establecimiento de líneas de crédito para la renovación de infraestructuras turísticas; fomento del turismo sostenible con el medio ambiente; impulso de elementos que fomenten la calidad turística; y, la puesta en valor del patrimonio cultural, natural y enogastronómico.

d) Medidas que ayudan a fomentar la conservación del patrimonio natural con una economía sostenible del territorio: Creación de un producto de turismo de naturaleza; desarrollo del Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza; uso turístico de los caminos naturales; y, elaboración de un Plan de Interpretación del patrimonio costero para su aprovechamiento turístico.

e) Medidas para favorecer el emprendimiento y la internacionalización empresarial: Adecuación de la oferta formativa y la investigación en la demanda empresarial; apoyo a la internacionalización de las empresas turísticas; ventanilla única para empresas y emprendedores; líneas de crédito para jóvenes emprendedores; programa de emprendedores innovadores turísticos; y, redes de agencias de gestión de experiencia.

f) Medidas para procurar una Administración Pública más eficiente: Entrada del sector privado en el ámbito de decisión y financiación de TURESPAÑA; desarrollo de un catálogo de servicios de TURESPAÑA; reorganización y modernización de la Red de Oficinas de Turismo de España en el Exterior; y, la reorientación de las estadísticas nacionales de turismo, y

g) Medidas concretas de seguimiento y control: En el primer caso, a través de indicadores que realicen el seguimiento cuantitativo y continuo de las acciones del plan; en el segundo caso, por medio de Comisiones periódicas de información y evaluación y mediante la aprobación de un futuro Plan de Contingencia.

Respecto de estos planes, es importante destacar su carácter meramente programático, sin que tengan valor normativo.

12.2. La política turística de la Unión Europea

El turismo constituye la tercera actividad socioeconómica más importante de la UE y se calcula que genera más del 10% del PIB de la UE y aporta un 12% del empleo total. Por tanto, se trata de un importante sector tanto para los ciudadanos como para la industria de la UE, con un efecto positivo sobre el crecimiento económico y el empleo dentro de la UE.

Como se ha expuesto anteriormente, la consideración de la política turística en la Unión Europea ha sufrido recientemente una evolución importante.

En un principio el turismo no aparece contemplado en el Tratado de las Comunidades Europeas de 1957. Habrá que esperar hasta 1992, cuando se le otorga una nueva redacción en Maastricht, para que se produzcan las primeras referencias a este sector. Aunque hay que destacar algunas actuaciones relevantes:

En estos primeros años, la acción comunitaria se limita a coordinar y complementar las políticas nacionales turísticas de los Estados miembros. Se crean las primeras figuras específicas: Comisario de Transportes y Turismo en 1981 y el Comité Consultivo del Turismo en 1986. Se presentan algunos documentos comunitarios en materia de turismo: “Primeras Orientaciones para una Política Comunitaria de Turismo” y “Acción Comunitaria en el Sector del Turismo”.

Tras el Acta Única Europea en 1986 se aprueban algunas acciones comunitarias en la materia, pero no se considera al turismo merecedor de una política propia tal y como sucede con otros sectores conexos (por ejemplo, el medioambiente). En 1990 se declara el Año Europeo del Turismo con el objetivo de destacar la importancia económica y social del sector turístico. Dos años más tarde, en 1992, se adopta el Plan de Acciones Comunitarias a favor del Turismo para la mejora de su conocimiento. Por último, se aprueban las primeras normas en materia turística: Viajes, vacaciones y circuitos combinados; multipropiedad; sistemas informatizados de reserva en los transportes aéreos de pasajeros; y, estadísticas.

Con el tratado de la Unión Europea de 1992 que establece que, para conseguir sus objetivos, se prevén políticas o acciones comunes entre las que se incluyen medidas en el ámbito del turismo. Por tanto, es la primera vez que el turismo aparece expresamente en el Tratado aunque no se contenga la elaboración de una política común en la materia.

Por otro lado, en esta nueva etapa, también son destacables otras actuaciones: La elaboración del Libro Verde sobre “El papel de la Unión Europea en materia de turismo” (1995); la propuesta sobre el Programa Plurianual en favor del Turismo Europeo “Philoxenia” (1997-2000) con el objetivo de estimular la calidad y competitividad del turismo europeo²³⁵ y el establecimiento, como línea prioritaria, de la sostenibilidad del turismo en las acciones comunitarias y especialmente en la política medioambiental.

El Tratado de Lisboa de 2007 ha modificado de forma importante el Tratado de la Comunidad Europea que, ahora, pasará a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Tratado de Lisboa reconoció la importancia del turismo, facultando a la UE para respaldar, coordinar y complementar acciones de los países de la UE en este sector. La definición y clarificación de las competencias de la UE en este ámbito permiten el establecimiento de un completo marco de actuación.

Con arreglo al Tratado de Lisboa, las medidas específicas de la UE en el sector del turismo deberían estar enfocadas a: estimular la creación de un ambiente favorable para la creación de empresas en este sector; promover la cooperación entre los países de la UE, sobre todo mediante el intercambio de buenas prácticas. En este sentido, entre sus novedades destaca la previsión de la base jurídica de la Política turística de la Unión consolidándola

²³⁵ Finalmente no logró aprobarse por la oposición de Alemania y Reino Unido.

definitivamente, pero sin alterar su naturaleza real en relación con la época anterior²³⁶.

En la actualidad, como política europea, el documento Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década. Se basa en tres prioridades, economía inteligente, sostenible e integradora. En concreto, la Unión ha establecido para 2020 cinco ambiciosos objetivos en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía. En cada una de estas áreas, cada Estado miembro se ha fijado sus propios objetivos. La estrategia se apoya en medidas concretas tanto de la Unión como de los Estados miembros. que se refuerzan mutuamente, contribuirán a que la UE y sus Estados miembros generen altos niveles de empleo, productividad y cohesión social.

De conformidad con las nuevas prioridades de la Unión Europea (UE) establecidas en la estrategia “Europa 2020”, y para mantener a Europa como primer destino turístico del mundo, la Comisión propone un nuevo marco para emprender actuaciones coordinadas a nivel de la UE para incrementar la competitividad y capacidad de desarrollo sostenible del turismo europeo²³⁷. Las bases de este nuevo marco de acción para el turismo europeo se establecen en torno a las siguientes cuatro prioridades:

- a) Fomentar la competitividad del sector turístico europeo mediante las siguientes acciones: desarrollar la innovación en el turismo, por ejemplo, facilitando la adaptación del sector y de su negocio a los cambios del mercado en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación y la innovación; mejorar las competencias profesionales en el sector a través de la promoción de oportunidades ofrecidas por diversos programas de la UE como, por ejemplo el programa Leonardo o el Programa marco para la innovación y la competitividad con los programas “Erasmus Jóvenes Emprendedores” y “Competencias Electrónicas para la Innovación”; intentar prolongar la naturaleza temporal de la demanda mediante, por ejemplo, la facilitación de los intercambios turísticos voluntarios entre países de la UE, en especial, durante la temporada baja y para determinados grupos de la sociedad, fomentando el desarrollo de un intercambio voluntario de información online para mejorar la coordinación de las vacaciones escolares en los países de la

²³⁶ Un tratamiento completo de este tema, en el que nos hemos basado, se encuentra en PEREZ GUERRA, R. "La intervención administrativa en el sector Turístico español: la política turística". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, Zaragoza, 2014, págs. 396-413

²³⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para turismo europeo [COM(2010) 352 final – no publicada en el Diario Oficial].

- UE; promover la diversificación del suministro de los servicios turísticos, en particular, centrándose más y promocionando el patrimonio común europeo, así como integrando el patrimonio “natural” en las estrategias de turismo; contribuir a una mejor coordinación de las actividades de investigación relacionadas con el turismo y consolidar los datos socioeconómicos sobre turismo a nivel europeo.
- b) Promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de alta calidad, mediante las siguientes acciones: desarrollar un sistema de indicadores para la gestión sostenible de destinos que podría contribuir al desarrollo de una etiqueta para promover los destinos turísticos sostenibles; organizar campañas de sensibilización para informar mejor a los turistas europeos sobre destinos, incluida información sobre el transporte y las relaciones con la población local; desarrollar una marca europea de turismo de calidad, basada en experiencias nacionales, para aumentar la seguridad y confianza de los consumidores; facilitar la identificación de los riesgos de cambio climático para proteger a la industria turística europea de malas inversiones y explorar servicios turísticos alternativos; proponer una carta del turismo sostenible y responsable; proponer una estrategia para un turismo costero y marítimo sostenible; establecer o reforzar la cooperación entre la Unión Europea y los principales países emergentes y los países del Mediterráneo a fin de promover modelos de desarrollo turístico sostenible y responsable, y el intercambio de las mejores prácticas.
- c) Consolidar la imagen y la visibilidad de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad, mediante las siguientes acciones: crear, en cooperación con los Estados de la UE, una verdadera “marca Europa”, que pueda completar los esfuerzos de promoción realizados a escala nacional y regional y hacer que los destinos europeos se distingan de los demás destinos internacionales; promover Europa como conjunto de destinos turísticos sostenibles y de calidad a través del portal “visiteurope.com” y en importantes eventos internacionales o ferias de turismo a gran escala; reforzar la participación de la UE en organismos internacionales.
- d) Maximizar el potencial de las políticas y los instrumentos financieros de la UE para el desarrollo del turismo, a través de las siguientes acciones: integrar y coordinar mejor el turismo con otras políticas de la UE como transporte, competencia, mercado interior, fiscalidad, protección de los consumidores, medio ambiente, empleo y formación, política de desarrollo regional y rural, todas ellas con un impacto directo o indirecto sobre el turismo; promover y movilizar instrumentos y

programas en beneficio del turismo, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, y el Fondo Europeo de Pesca.

CAPÍTULO 3. LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS

1. Tipología específica de las actividades que se ejercen en los municipios turísticos y mecanismos de intervención municipal sobre las mismas

El concepto de turismo debe abordarse desde diferentes disciplinas, ya que tiene incidencia como veremos más adelante, en la vida cultural, social, económica, política y también jurídica de cualquier país²³⁸.

En los municipios turísticos, se manifiestan una serie de condiciones y características especiales, que como veremos, tienen difícil encaje en la normativa local actual. Es por ello que la doctrina afirma que 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 españoles²³⁹.

En este sentido, los municipios turísticos destacan por la particular demanda de infraestructuras y servicios, centrados en el ocio y recreación. En concreto, una de los problemas que deben solucionar los municipios turísticos, es el relativo a la tipología específica de actividades que se ejercen en su territorio, en particular, las de carácter recreativo, independientes o asociadas a los establecimientos de alojamiento turístico, con lo cual su autorización y vigilancia, son ámbitos en los que también deben redimensionarse los servicios propios de cualquier municipio, lo que diferencia de nuevo su problemática.

Según la Constitución, los Municipios gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses²⁴⁰. Y precisamente para que ese goce sea efectivo, la Constitución no sólo les reconoce a los Municipios su autonomía, sino que, además, se la garantiza, frente a todos los Poderes Públicos²⁴¹.

²³⁸ JAFARI JAFAR, J. "La cientificación del turismo." *Estudios y perspectivas en turismo*, 1994, págs. 7 a 36.

²³⁹ BOUAZZA ARIÑO, O. "Regímenes locales especiales en materia de turismo". *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 4, 2013.

²⁴⁰ Art. 137 de la Constitución Española.

²⁴¹ Arts. 9 y 140 de la Constitución Española.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, significó una de las aportaciones básicas de la organización territorial del Estado en el momento histórico en que acababa de configurarse el llamado “Estado de las Autonomías”. Precisamente - según su Preámbulo- se autoproclamaba como norma que: “desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición formal de Ley ordinaria”²⁴².

La LRBRL coincidió históricamente y reguló en paralelo los principios de la Carta Europea de Autonomía Local²⁴³ del año 1985, aunque no fue ratificada por España hasta el 20 de enero de 1988, la cual cosa marcó el rumbo para futuros desarrollos de carácter descentralizador, que fueron seguidos en las sucesivas modificaciones parciales de aquella²⁴⁴.

En cuanto a la competencia tradicionalmente reconocida a los municipios, para ejercer una actividad de intervención y control preventivo en materia de actividades²⁴⁵, este panorama cambió radicalmente a raíz de la Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio²⁴⁶, lo que dio lugar a una nueva redacción del artículo 84 LRBRL,

²⁴²PAREJO ALFONSO, L. "Garantía institucional y autonomías locales", *IEAL*, Madrid, 1981, y GÓMEZ-FERRER MORANT, R. “Legislación básica en materia de régimen local: relación con las leyes de las Comunidades Autónomas”, en R. GÓMEZ-FERRER MORANT (Dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona/Civitas, Madrid, 1991, págs. 49 a 77.

²⁴³ La Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985, se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico mediante Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988. Para una mayor información sobre este órgano ya que no es el objeto de este estudio, se puede visitar la página web del Consejo de Europa: <http://www.coe.int/>. También, véase por ejemplo, a GASCÓN MARCÉN, A., *El Consejo de Europa en la encrucijada: alcance y límites de una organización internacional europea*, ed. Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 2008; RIPOL CARULLA, S., *Las libertades de información y comunicación en Europa: la actividad del Consejo de Europa*, ed. Tecnos, Madrid, 1995 y SALINAS ALCEGA, S., *El Consejo de Europa: su protagonismo en la construcción de la «gran Europa» y sus aportaciones al progreso del derecho internacional público*, ed. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999.

²⁴⁴ MARTÍN BASSOLS, C. "La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general." *Cuadernos de Derecho Local (QDL)* núm. 34, 2014, págs. 21-48.

²⁴⁵ El concepto y principios aplicables al ejercicio de esta actividad se puede encontrar en los manuales de régimen local, entre otros los de RIBERO YSERN, J. *Manual de derecho local*, Civitas, 1993. SOSA WAGNER, F. *Manual de derecho local*. Tecnos, Madrid, 2005. LLISSET BORREL, F. *Manual de derecho local*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2001.

²⁴⁶ La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio responde a la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español los principios que introduce la Directiva del Parlamento y del Consejo 2006/123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, como parte del proceso de transposición. Son muchos los trabajos publicados sobre la misma, por lo

reconociendo junto a la arraigada licencia las nuevas técnicas de comunicación previa o declaración responsable.

Así, siguiendo la descripción de BASSOLS COMA²⁴⁷, dando un paso más en el proceso de liberalización de controles, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dio lugar a la adición a la LRBRL de un nuevo artículo 84 bis que, en principio, establecía que, salvo exenciones específicamente enumeradas, “el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo”.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, concretó y amplió las actividades no sujetas a obtención de licencia u otro medio de control preventivo, y finalmente la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, extendió su aplicación al ámbito del comercio minorista (se modifica el artículo 2 por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, elevando el límite de superficie útil de venta al público de 300 metros cuadrados hasta 750 metros cuadrados).

La LRSAL ha modificado el artículo 84 bis LRBRL por tanto queda claramente alterada la competencia municipal de intervención sobre el ámbito que nos ocupa. Así, en su redacción vigente, el artículo 84.1.b) legitima con carácter general a las entidades locales para intervenir la actividad de los ciudadanos mediante el sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo²⁴⁸.

que destacaremos los siguientes: DE LA QUADRA-SALCEDO, T y DEL CASTILLO, F. *El mercado interior de servicios en la Unión Europea: estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*. 2009.; ORTEGA RIVERO, R. *Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España*. Thomson Reuters, 2009; PAREJO ALFONSO, L., “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema”, *El Cronista*, núm. 6, p. 34 y ss., o DE LA QUADRA SALCEDO, T., “Libertad de establecimiento y de servicios: ¿reconocimiento mutuo o país de origen?”, *REDA*, núm. 146, p. 221 y ss. GIFREU I FONT, J. La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas: Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, 2014, no 98, p. 169-216. CASADO CASADO, L, FUENTES GASSO, JR. GIFREU I FONT, J. *Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo: especial referencia al derecho ambiental*. Tirant lo Blanch, 2013. SABATÉ I VIDAL, JM. “La Incidència de la Directiva de Serveis en el Règim d'Intervenció sobre les activitats per part dels ens locals des del punt de vista ambiental”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm 2, 2011.

²⁴⁷ BASSOLS COMA, M. "La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general". *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 2014, no 34, p. 21-48.

²⁴⁸ Se puede ver a NOGUEIRA LOPEZ, A. López, Alba Nogueira. "El régimen de intervención local en las actividades privadas." *La reforma del 2013 del régimen local español*. Diputació de Barcelona. 2014.

Seguidamente establece los principios a los que se deberá sujetar la indicada actividad de intervención, en concreto establece que deberán respetar los “principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue” (apartado 2 del artículo 84).

Finalmente añade que en el caso en que otras Administraciones Públicas hayan otorgado licencias o autorizaciones, no se exime “a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales” (apartado 3 del artículo 84).

Esta modalidad de intervención mediante licencia o control preventivo tiene como excepción que cuando se trate del “acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma”²⁴⁹.

Como destacó el Preámbulo del Real Decreto-Ley 8/2011: “Con esta opción de política legislativa, la Ley de Economía Sostenible va un paso más allá de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, dado que no solo se suprimen los regímenes de

²⁴⁹ La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en su artículo 2, establece que quedan exceptuados del ámbito de aplicación de esta Ley:

"a) Los servicios no económicos de interés general.

b) Los servicios financieros.

c) Los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, así como los recursos y servicios asociados en lo que se refiere a las materias que se rigen por la legislación sobre comunicaciones electrónicas.

d) Los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los transportes urbanos, y de la navegación marítima y aérea, incluidos los servicios portuarios y aeroportuarios necesarios para llevar a cabo la actividad de transporte, exceptuando la actividad de las plataformas logísticas de las empresas y de las actividades necesarias para su funcionamiento.

e) Los servicios de las empresas de trabajo temporal.

f) Los servicios sanitarios, incluidos los servicios farmacéuticos, realizados o no en establecimientos sanitarios e independientemente de su modo de organización y de financiación a escala estatal y de su carácter público o privado, prestados por profesionales de la salud a sus pacientes, con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud, cuando estas actividades estén reservadas a profesiones sanitarias reguladas.

g) Los servicios audiovisuales, incluidos los servicios cinematográficos, independientemente de su modo de producción, distribución y transmisión y la radiodifusión, exceptuando las actividades de comercio al por menor de los productos audiovisuales.

h) Las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario.

i) Las actividades que supongan el ejercicio de la autoridad pública, en particular las de los notarios, registradores de la propiedad y mercantiles.

j) Los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas provistos directamente por las Administraciones Públicas o por prestadores privados en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración.

k) Los servicios de seguridad privada".

autorización para el ejercicio de actividades de servicios incluidos en su ámbito de aplicación, sino que se extiende a cualquier tipo de actividad”.

El nuevo artículo 84 bis LRBRL distingue dos tipos de actividades: por un lado las comunes u ordinarias, que siguen exentas de obtención de licencia u otro medio de control preventivo, aunque quedan sometidas a lo dispuesto en el artículo 84 ter LRBRL, que se remite a los correspondientes procedimientos de comunicación previa y verificación posterior del cumplimiento de requisitos precisos previstos en la legislación sectorial. Por otro lado se regulan las denominadas “actividades económicas”, respecto de las cuales, a su vez, debe diferenciarse, a efectos del régimen de control preventivo, entre sus características específicas y las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para su ejercicio. A tal efecto, se establece una precisión consistente en que se exigirá licencia u otro medio de control preventivo respecto de estas actividades económicas:

- a) Cuando esté justificado “por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad”, siempre que estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.
- b) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

Además, en relación a las instalaciones e infraestructuras físicas donde desarrollar las actividades económicas, “solo se someterán a un régimen de autorización” cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales; y las mismas “sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado”.

Para la evaluación de estos riesgos se tendrán en cuenta una serie de características que con carácter enunciativo, y por lo tanto no exhaustivo, se describen en las letras a) a f) del apartado 2 de este artículo (potencial eléctrico, capacidad o aforo de instalaciones, contaminación acústica, materias inflamables o contaminantes, etc.).

Para finalizar, en el artículo 84 bis se introduce un nuevo apartado 3 que establece que en los casos en que se produzca una concurrencia de licencias o autorizaciones entre una entidad local y otra Administración, la entidad local “deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger”, y además “que este no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”²⁵⁰.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que se aplica a todo tipo de actividades económicas (incluso a las excluidas de la Ley 17/2009, normativa que es también objeto de modificación en relación con la justificación de la necesidad de licencias y sus establecimientos físicos), proclama como principio básico que todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por el lugar de residencia y establecimiento.

Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones o requisitos que tengan como efecto, directo o indirecto, la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.

La eficacia en el lugar de origen de los actos de intervención de actividades y de establecimiento físico, tendrá vigencia en todo el territorio nacional, no pudiendo la autoridad local del lugar de destino imponer ningún trámite adicional.

Respecto de este punto, se establece una excepción en el artículo 20.4, que habilita las autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones siempre y cuando estén ligadas a la instalación o infraestructura del lugar donde radica el establecimiento físico en concreto, añadiendo que: “cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura”.

En cuanto a la normativa sectorial, recordemos que puede y debe otorgar competencias a los municipios en materia de actividades, en aplicación del artículo 25 de la LRBRL, que

²⁵⁰ En este punto en opinión de algunos autores, se ve afectado el principio de autonomía local, se puede ver a BASSOLS COMA, M. “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 2014, no 34, p. 21-48.

establece que el Municipio, ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

Asimismo, el artículo 27 de la misma Ley contempla la posibilidad de que con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:

- a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- b) Protección del medio natural.
- c) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.^a de la Constitución Española.
- d) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- e) Promoción y gestión turística.
- f) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.

En virtud de esta serie de competencias reconocidas en la normativa básica municipal, la legislación sectorial debe otorgar competencias de autorización y control sobre las actividades desarrolladas en los municipios turísticos que también son potencialmente portadoras de riesgos para la Comunidad, entre las que figuran, con peculiaridades propias, las que genéricamente, podemos denominar actividades turísticas de acuerdo con la relación que seguirá.

2. Actividades turísticas. Clasificación y regulación

El concepto de empresa o actividad turística es muy variable, consecuencia del extremado dinamismo y volubilidad que caracteriza el fenómeno turístico.

Se pueden definir las empresas turísticas como aquellas que de forma profesional, habitual y mediante precio, prestan sus servicios en el ámbito turístico²⁵¹. Desde el punto de vista jurídico, abarca todas las empresas que citan las diversas leyes de turismo autonómicas. Estas empresas son las actividades reglamentadas, aunque uno de los problemas principales a los que ha de enfrentarse el municipio turístico, es a la aparición de nuevas tipologías de actividades, no contempladas expresamente en la normativa vigente.

Al margen de estas consideraciones, la doctrina clasifica tradicionalmente las actividades turísticas en empresas de alojamiento turístico, de información turística y de turismo activo o deportivo. Junto a ellas existe otra serie de personas que también desarrollan su actividad dentro del sector turístico, como son los guías de turismo y las oficinas de turismo. Esta clasificación tradicional, incluye dentro de si diversas tipologías en empresas.

Así, las empresas dedicadas al alojamiento turístico abarcan: establecimientos hoteleros; apartamentos de turismo; campamentos de turismo; viviendas turísticas vacacionales; ciudades de vacaciones; establecimientos de alojamiento de turismo rural; establecimientos dedicados al alojamiento de aprovechamiento por turno; albergues turísticos, balnearios, etc. Las dedicadas a la intermediación comprenden: agencias de viajes; centrales de reservas; empresas de comercialización turísticas; organizadores profesionales de congresos, etc.

Entre los espectáculos públicos y actividades recreativas encontramos: restaurantes; cafeterías; cafés, bares y similares; empresas de catering; discotecas, salas de fiesta y tablaos flamencos, etc. Entre las de información turística destacan: los guías de turismo autónomos y las empresas dedicadas a la información turística, oficinas de turismo, etc. No obstante, junto a éstas, encontramos otras empresas que desarrollan actividades complementarias o tecnológicamente nuevas, como es el caso de las empresas de turismo activo o deportivo, empresas de arrendamiento de vehículos eléctricos, etc.²⁵².

²⁵¹ CEBALLOS MARTÍN, M. *Derecho de las actividades turísticas*. Editorial UOC, 2006.

²⁵² CEBALLOS MARTÍN, M. *Derecho de las actividades turísticas*. Op. Cit., destaca que: "Un ejemplo de la amplitud con que se realiza esta clasificación en España, lo constituye la Ley de Turismo de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que, además de las anteriormente citadas, enumera otras actividades de ámbito empresarial a las que también califica como reglamentadas. Entre ellas destacan las empresas de ocio (como por ejemplo los parques temáticos, acuáticos, infantiles o de atracciones) o las empresas turísticas dedicadas

En cuanto a su regulación, además de las disposiciones mercantiles, laborales o fiscales, también les resultan aplicables las leyes de turismo y las disposiciones reglamentarias que hayan dictado las Comunidades Autónomas. En cuanto a la normativa preconstitucional estatal, mediante el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, el Estado derogó varios reglamentos en el ámbito turístico en cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y a su vez, posteriormente incorporada al derecho interno español mediante las leyes 17/2009, de 23 de noviembre, y 25/2009, de 22 de diciembre.

3. Los alojamientos turísticos

Los alojamientos turísticos han sido objeto diversas definiciones terminológicas y conceptuales, no obstante, existen diferentes parámetros indicativos del carácter turístico: Prestación de servicios; temporalidad como elemento principal; profesionalidad y habitualidad del servicio; tipo de vivienda; situación del alojamiento en zonas turísticas; estancia por motivos vacacionales o de ocio, etc. Pero lo cierto es que recientemente, la aparición de otras modalidades de alojamiento turístico como la vivienda de uso turístico o el alquiler de habitaciones en viviendas de uso residencial hace dirigir la definición hacia aquellos establecimientos que así sean declarados por la administración turística competente.

Una definición doctrinal es la de PETIT LAVALL²⁵³, que considera alojamientos turísticos: "aquellas empresas o establecimientos abiertos al público que facilitan de una forma habitual, específica y profesional, a cambio de un precio, el servicio de alojamiento, con o sin otros servicios complementarios, generalmente en relación directa de cantidad y calidad de los mismos a la clasificación del establecimiento y por motivos vacacionales o turísticos".

Los alojamientos turísticos se pueden clasificar en dos grandes grupos:

- Alojamientos hoteleros.

profesionalmente a prestar servicios complementarios de naturaleza turística (como por ejemplo las empresas de consultoría y asesoría turística o las empresas de gestión de productos turísticos)".

²⁵³ PETIT LAVALL, MV. *Lecciones de derecho del turismo*. Tirant lo Blanch, 2000.

- Alojamientos extra hoteleros, desarrollados por la normativa de las Comunidades Autónomas y que pueden ser entre otros: apartamentos turísticos; campamentos de turismo; alojamientos de turismo rural ; viviendas turísticas vacacionales; ciudades de vacaciones; aprovechamiento por turno; viviendas de uso turístico etc.

Todos los alojamientos turísticos han sido regulados de manera específica en las normativas estatal y autonómica, de forma diversa, aunque existen normas de común aplicación, de carácter técnico y también de carácter jurídico, como el sometimiento a previa comunicación o declaración responsable, prevención de incendios y protección civil etc.

3.1. Establecimientos hoteleros

Los establecimientos hoteleros son los alojamientos turísticos tradicionales dentro del turismo.

El régimen jurídico de los establecimientos hoteleros se caracteriza por la ausencia de normativa de la Unión Europea específica sobre ese subsector y por la copiosa y diversa normativa autonómica sobre el mismo, de tal forma que se ha producido una dispersión normativa que ha acarreado una desigualdad legal de carácter territorial que irremediablemente repercute sobre la seguridad jurídica del turista y del empresario.

Respecto al concepto de establecimientos hoteleros, hay que puntualizar que tanto la normativa estatal, hoy derogada, como la mayoría de las reglamentaciones autonómicas incorporan la definición que el Estatuto Ordenador de 1965 plasmaba en su primitiva redacción: "las empresas dedicadas de modo profesional o habitual, mediante precio, a proporcionar habitación a las personas con o sin otros servicios de carácter complementario".

No obstante, la doctrina más reciente²⁵⁴ los define como: "aquellos establecimientos abiertos al público en general que, ocupando la totalidad de uno o varios edificios comunicados entre sí o una parte independizada de los mismos, constituyendo sus

²⁵⁴ MARTÍN CEBALLOS, M. ; PEREZ GUERRA, R. *El contrato turístico de alojamiento hotelero*. Comares, 2001.

dependencias un todo homogéneo con accesos exclusivos, y reuniendo los requisitos técnicos mínimos en función de su categoría, facilitan, de manera profesional y habitual, el servicio de alojamiento, con o sin otros servicios complementarios, mediante precio y con ánimo de lucro".

Los establecimientos hoteleros se clasifican en grupos y categorías aunque también pueden adoptar algunas modalidades. Llevar a cabo una clasificación rigurosa de todos los establecimientos radicados en territorio nacional es prácticamente imposible a tenor de la complejidad y confusión que sobre este particular ofrece la reglamentación hotelera, integrada no sólo por los diecisiete reglamentos autonómicos, sino por las disposiciones que incorporan las leyes de turismo algunas todavía pendientes de desarrollo, sin embargo, en este punto la normativa más reciente ha introducido criterios de simplificación²⁵⁵.

Frente a la normativa estatal que clasificaba estos establecimientos en dos grupos²⁵⁶, las normas de las distintas Comunidades Autónomas presentan un variado abanico de posibilidades:

²⁵⁵ En virtud de la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

²⁵⁶ El Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, derogó, entre otras, el Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, sobre ordenación de establecimientos hoteleros. La normativa estatal establecía lo siguiente respecto de las definiciones, grupos y clasificación de los alojamientos hoteleros:

“Art 2.o Los establecimientos hoteleros se clasifican en los siguientes grupos:

Grupo primero: Hoteles.

Grupo segundo: Pensiones.

En el grupo de hoteles podrán distinguirse tres modalidades:

- Hoteles.

- Hoteles-apartamentos.

- Moteles

(...)

A efectos de publicación oficial, los hoteles podrán obtener de la Administración el reconocimiento de su especialización en determinados servicios, tales como: Playa, montaña, balneario, convenciones, médicos, de grupo, familiares, deportivos, así como cualquier otra que los empresarios hoteleros consideren de interés”.

En cuanto a las bases para su clasificación, se establecía lo siguiente:

“Art. 3. Uno. Los hoteles y hoteles-apartamentos se clasifican en cinco categorías, identificadas por estrellas.

Dos. La determinación de las categorías de los hoteles se hará en virtud de lo dispuesto en el anexo 2 del presente Real Decreto .

Tres. La solicitud de clasificación será obligatoria para todos los establecimientos hoteleros.

Cuatro. Aquellos establecimientos que no reúnan las condiciones del grupo hoteles serán clasificados en el grupo de pensiones y estarán divididos en dos categorías, identificadas por estrellas.

Cinco. Los establecimientos del grupo pensiones para ser clasificados en dos estrellas deberán estar dotados de lavabo, con instalaciones de agua caliente en todas las habitaciones.

Seis. Los moteles serán clasificados en una categoría única y sus habitaciones deberán reunir, como mínimo, las condiciones exigidas en el anexo 2 para los hoteles de dos estrellas.

Siete. La clasificación otorgada por la Administración turística se mantendrá en tanto sean cumplidos los requisitos que se han tenido en cuenta al efectuar aquélla, pudiendo revisarse de oficio o a petición de parte.

Por un lado, observamos que las Comunidades Autónomas de Canarias, Cataluña, País Vasco y Galicia, admiten dos grupos o clases de establecimientos: hoteles y pensiones.

Así en concreto, en Cataluña, el Decreto 59/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico, en su artículo 33 establece que:

“1. los establecimientos hoteleros, atendiendo a sus características básicas, se clasifican en dos grupos:

a) Grupo de hoteles.

b) Grupo de hostales o pensiones”.

Asimismo en Cataluña, los establecimientos del “grupo de hoteles” se clasifican en las modalidades: Hoteles y Hoteles apartamento²⁵⁷.

En el mismo sentido se pronuncia la normativa asturiana, que en Asturias incluyen en un “grupo primero” a los hoteles y hoteles-apartamento²⁵⁸ y deja para un grupo segundo a las pensiones.

La Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Illes Balears²⁵⁹, establece que los establecimientos de alojamiento hotelero se clasifican en los grupos siguientes:

Ocho. En todos los establecimientos hoteleros será obligatoria la exhibición, junto a la entrada principal, de una placa normalizada en la que figure el distintivo correspondiente al grupo y categoría.

La placa consistirá en un rectángulo de metal en el que, sobre fondo azul turquesa, figuren en blanco la letra o letras correspondientes al grupo, así como las estrellas que correspondan a su categoría en la forma y dimensiones que se indican en el dibujo inserto en el anexo 1. Las estrellas serán doradas para los establecimientos clasificados en las modalidades de Hoteles y Hotel-apartamento y plateadas para las del grupo Pensiones”.

²⁵⁷ Art. 33.2 del Decreto 59/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico.

²⁵⁸ Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo (BOPA 6 Julio 2001 y BOE 24 Agosto 2001), en su artículo 32. 2, establece que: “La modalidad hotelera de alojamiento se clasifica en los siguientes grupos:

A) Grupo primero.

a) Hoteles: Establecimientos que ofreciendo alojamiento, con o sin servicios complementarios, ocupan la totalidad de un edificio o edificios o parte independizada de los mismos, constituyendo sus dependencias un todo homogéneo con entradas, escaleras y ascensores de uso exclusivo y que reúnen los requisitos mínimos establecidos reglamentariamente.

b) Hoteles-apartamento: Los establecimientos en los que concurren los servicios comunes propios de los hoteles con las instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos dentro de la unidad de alojamiento y cumplen con las exigencias requeridas reglamentariamente.

B) Grupo segundo.

Pensiones: Establecimientos que ofrecen alojamiento, con o sin otros servicios de carácter complementario, y que por su dimensión, estructura, infraestructura, servicios y otras características no puedan ser clasificados en el grupo primero y cumplen las exigencias requeridas reglamentariamente”.

- Hoteles: son los establecimientos destinados a la prestación de un servicio de alojamiento turístico con o sin servicios complementarios que ocupan la totalidad o una parte independiente de un edificio o conjunto de edificios cuyas dependencias constituyen un todo homogéneo con entradas propias e independientes, y que cumplen, además, el resto de requisitos establecidos reglamentariamente. Los ascensores y las escaleras de que dispongan los hoteles tendrán que ser de uso exclusivo.
- Hoteles de ciudad: son los que, además de tener las características del punto anterior, cumplen alguna de las siguientes circunstancias: En primer lugar, que estén instalados o que se instalen en zonas calificadas y ordenadas como núcleo antiguo por los instrumentos de planeamiento general. En segundo lugar, que estén instalados o que se instalen en edificios amparados por la legislación reguladora del patrimonio histórico o que estén catalogados por los instrumentos de planeamiento y situados en núcleo urbano. Finalmente, que estén instalados o que se instalen ajustándose a lo que disponen los instrumentos de ordenación y planeamiento, como aptos para su ubicación en suelo urbano.
- Hoteles apartamentos: son los establecimientos que, además de cumplir los requisitos establecidos para los hoteles, disponen de las instalaciones necesarias para la conservación, la elaboración y el consumo de alimentos y bebidas en el interior de alguna unidad de alojamiento, y se ajustan a los requisitos establecidos reglamentariamente.
- Alojamientos de turismo interior: son los establecimientos en que se presta el servicio de alojamiento turístico en un edificio situado en el casco antiguo, en edificios catalogados o en edificios construidos antes del 1 de enero de 1940.

La comunidad de Aragón, contempla tres grupos de establecimientos hoteleros: el grupo primero comprende los hoteles y los hoteles-apartamento; el grupo segundo está integrado por los hostales, y el grupo tercero, por las pensiones²⁶⁰.

En cambio, la Comunidad de Castilla y León, distingue entre los siguientes grupos:

²⁵⁹ Art. 39 de la Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Illes Balears

²⁶⁰ Art. 37 del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

- Hotel, entendiéndose por tal aquel establecimiento cuyas dependencias constituyen un todo homogéneo con entradas y, en su caso, escaleras y ascensores de uso exclusivo.
- Hotel apartamento, entendiéndose por tal aquel establecimiento que cuente con las instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos y bebidas dentro de cada unidad de alojamiento.
- Motel, entendiéndose por tal aquel establecimiento situado a menos de 500 metros del eje de la carretera, que facilita alojamiento en habitaciones con entradas independientes y que disponen de garaje o aparcamiento cubierto en número equivalente a las unidades de alojamiento.
- Hostal, entendiéndose por tal aquel establecimiento que reúna unos requisitos sobre dimensiones, estructura, características del establecimiento o servicios que no alcancen los niveles exigidos para los hoteles.
- Pensión, entendiéndose por tal aquel establecimiento que reúna unos requisitos sobre dimensiones, estructura, características del establecimiento o servicios que no alcancen los niveles exigidos para los hostales²⁶¹.

Cantabria introduce también un tercer grupo que no son los hostales, sino las llamadas casas de labranza, y Murcia, que sustituye también al tercer grupo (los hostales) por los hoteles-apartamento. La comunidad de Madrid incluye en el segundo grupo, y junto a las pensiones, los hostales; e incluye las casas de huéspedes en un tercer grupo.

La Comunidad de Andalucía, en su Ley de Turismo de 1999 – desarrollada por el Decreto 47/2004, de 10 de febrero –, introduce, además de los anteriores – hoteles, hostales y pensiones –, otro grupo: los hoteles-apartamento.

La comunidad de Navarra, a través del Decreto Foral 146/2005, de 26 de diciembre, introduce cinco grupos, llamados en su normativa modalidades, de establecimientos hoteleros que denomina hoteles, hoteles-apartamento, hostales, pensiones y hoteles rurales.

Vemos que todas las Comunidades Autónomas admiten cinco categorías en el primer grupo integrado por los hoteles. Dos excepciones se contemplan en las de Madrid y Valencia. La primera con respecto a la modalidad de los hoteles-apartamento en el primer grupo, que los califica de cuatro a una estrellas. La segunda, con respecto a los hoteles-

²⁶¹ Art. 32 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León.

residencia y hoteles-apartamento-residencia, que los caracteriza en tres categorías (de tres a una estrellas).

Algunas Comunidades Autónomas como Andalucía, Cantabria y Cataluña admiten el empleo del calificativo de "gran lujo" con respecto a los establecimientos del primer grupo, siempre que alcancen la categoría de cinco estrellas. Cataluña también lo hace, aunque considera a los hoteles de gran lujo como una especialidad.

Las Comunidades Autónomas de Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia, País Vasco y Valencia admiten el empleo del calificativo de "lujo" con respecto a los establecimientos del primer grupo, cualquiera que sea su modalidad. Por su parte Madrid admite excepcionalmente ese mismo calificativo sólo en los hoteles del primer grupo.

La consideración de los moteles como establecimientos hoteleros alojativos varía de una comunidad a otra:

Las comunidades de Castilla-La Mancha y Castilla y León los contemplan como una modalidad del primer grupo, que pueden ostentar categoría única o hasta cinco categorías respectivamente; Cantabria también los incluye en el primer grupo, pero con las categorías de tres y dos estrellas.

La Comunidad Valenciana admite los moteles como una especialización de los hoteles, pudiendo también ostentar hasta cinco categorías. En la misma línea, aunque obviando su posible categoría, se sitúan Extremadura y Galicia.

En Andalucía los moteles se configuran como una especialidad voluntaria, vinculada necesariamente a la modalidad de hoteles de carretera.

Finalmente en las comunidades de Aragón, Asturias, Canarias, Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco los moteles desaparecen, aunque su admisión como establecimientos de carretera o especializados están condicionados a su previa solicitud.

También el panorama respecto a los hostales es variado desde un punto de vista territorial:

En las comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla–La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja y Valencia estos alojamientos se reconocen como un grupo autónomo. Sus categorías son de dos y una estrellas, salvo en Aragón y Navarra que lo son de categoría única.

En la Comunidad de Cantabria, Castilla–La Mancha, Cataluña, Galicia, Murcia, Valencia y País Vasco también subsisten, pudiendo mantener la denominación, pero sin emplear distintivo propio.

En Asturias, Cataluña, Canarias, y País Vasco estos establecimientos desaparecen. Pese a que en Cataluña desaparecieron con su Reglamento de 1987, se han vuelto a introducir en su Ley de Turismo de 2002 como segundo grupo junto a las pensiones. En esta línea también Madrid aún en un segundo grupo a las pensiones y a los hostales, con las mismas categorías de una a tres estrellas.

En cuanto a las casas de huéspedes, solamente en la Comunidad de Madrid subsisten bajo esta denominación alojamientos, que sin categoría, constituyen el tercer grupo de establecimientos hoteleros, recuperando así un protagonismo considerable en la historia alojativa de España.

Las normativas estatal y las de las comunidades de Cantabria, Castilla–La Mancha y Castilla y León incluyen tres modalidades en el primer grupo de los hoteles: los hoteles propiamente dichos, los hoteles-apartamentos y los moteles.

Por su parte, Aragón, Asturias, Canarias, Extremadura y País Vasco incluyen en el mismo grupo sólo a los hoteles y a los hoteles-apartamento.

También Madrid contempla a los hoteles-apartamento en el primer grupo, al que únicamente denomina como hoteles. Cataluña, a través de su Ley de Turismo, añade a estas mismas modalidades los balnearios. Finalmente, la Comunidad Valenciana incorpora cuatro modalidades de alojamientos entre los hoteles, el primer grupo: los hoteles propiamente dichos, los hoteles-apartamento, los hoteles-residencia, y los hoteles-apartamento-residencia.

Finalmente, todas las autonomías contemplan la especialización de los establecimientos hoteleros, dejando una puerta abierta a cualquier especialidad que pueda admitirse como tal por la Administración Turística. En este sentido, la mayoría de las comunidades incorporan como especialidad los hoteles de montaña y de playa. La especialización del hotel de balneario se regula por las comunidades de Asturias, Cantabria, Extremadura y La Rioja. También en Asturias, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia se contempla el hotel rural como establecimiento alojativo especializado. En Andalucía se considera al hotel rural como modalidad.

En cuanto a especializaciones más recientes, las comunidades de Canarias y Galicia han incorporado como especialización los hoteles-ciudad. La Comunidad andaluza considera al hotel-ciudad como una modalidad. Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Galicia, Murcia, La Rioja y Valencia regulan expresamente los hoteles familiares.

Los hoteles de congresos son reconocidos en las normativas de las comunidades de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Murcia.

Sólo las comunidades de Andalucía, Galicia, Murcia y Valencia han declarado los hoteles-monumentos como especialidad de los establecimientos hoteleros.

Los hoteles-apartamento son una especialización que incorporan los reglamentos de Cantabria, Galicia y La Rioja.

Las comunidades de Extremadura y La Rioja confieren a las hospederías también el calificativo de especialización.

Finalmente, vemos que la Comunidad de Andalucía clasifica a los establecimientos hoteleros obligatoriamente en modalidades y, de forma voluntaria y complementaria, en especialidades, cuando ambas clasificaciones se identifican con especialidades en las restantes normativas autonómicas.

Incluir un establecimiento hotelero dentro de una tipología y una categoría concreta depende de la calidad de las instalaciones y servicios, y del cumplimiento de los requisitos técnicos mínimos que reglamentariamente se establezcan.

Toda modificación sustancial de las características del establecimiento que puede afectar a su clasificación debe notificarse a la Administración Turística. La Administración puede revisar de oficio o a instancia de parte la categoría otorgada a un establecimiento, asignándole otra diferente en función de las nuevas circunstancias. En este sentido, Valencia, en su Decreto de 10 de febrero de 2006 contempla la revisión de oficio de la clasificación de los establecimientos hoteleros, transcurridos cinco años desde aquélla.

Todos los establecimientos hoteleros tienen la obligación de exhibir junto a la entrada principal la placa normalizada de identificación de la tipología y categoría del establecimiento. La placa, de color azul turquesa y en las dimensiones que reglamentariamente se fije, contendrá en color blanco las letras y en color oro o plata, según proceda, las estrellas que correspondan a la categoría del establecimiento.

Como novedad, destacamos que la Comunidad Autónoma de Cataluña establece siete categorías para el grupo hoteles, entre las que se contemplan, entre otras, las cuatro estrellas y cuatro estrellas superior.

En cuanto a los requisitos para el ejercicio de su actividad, en aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, el régimen general de intervención administrativa es el de comunicación o declaración responsable. Sin perjuicio del posible control posterior de la actividad y del necesario cumplimiento del resto de normativa técnica, sanitaria, prevención de incendios, protección civil etc.

3.2. Los apartamentos turísticos

En un sentido genérico dentro del concepto de apartamentos hay que distinguir los turísticos de los edificios de uso residencial, que en caso de ser arrendados, el arrendamiento estaría sometido a la Ley de Arrendamientos Urbanos y caso de haberse regulado el uso turístico de las viviendas, como por ejemplo en el caso de Cataluña, serían calificados de "vivienda de uso turístico"²⁶².

²⁶² Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico.

Los apartamentos turísticos están sometidos a las normas administrativas y son una de las modalidades de los denominados por la doctrina tradicional como alojamientos turísticos no hoteleros o extra hoteleros.

La reglamentación de este tipo de alojamientos turísticos se contempla en cada una de las leyes de turismo de las distintas Comunidades Autónomas y en sus respectivos reglamentos autonómicos.

Con carácter general los apartamentos turísticos se configuran como una cesión del apartamento a cambio de un precio, por motivos vacacionales o turísticos.

Asimismo, la normativa turística insiste en la unidad física de la explotación, por ejemplo en Cataluña, los establecimientos de apartamentos turísticos se definen como edificios o conjuntos continuos constituidos en su totalidad por apartamentos o estudios, como establecimiento único o como unidad empresarial de explotación, con los servicios turísticos correspondientes²⁶³.

También se regula en la normativa autonómica la periodicidad en la prestación del servicio de limpieza de las unidades de alojamiento y los requisitos técnicos a cumplir como la existencia de recepción o las superficies mínimas de los apartamentos.

Los apartamentos turísticos son objeto de diversas clasificaciones en función de la normativa turística aplicable.

En cuanto a los requisitos para el ejercicio de su actividad, con carácter general se somete en las distintas Comunidades Autónomas a un régimen de comunicación o declaración responsable, fruto de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como Ley Ómnibus por la que se transpone la Directiva 2006/123/ CE relativa a los servicios en el mercado interior.

3.3. Las viviendas de uso turístico

²⁶³ Art. 37 del Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico.

Las viviendas de uso turístico, habían sido reguladas tradicionalmente como una variante de los apartamentos turísticos²⁶⁴. No obstante gozaban de escasa regulación hasta que su proliferación ha obligado a la normativa más reciente a introducir este concepto, por ejemplo en el caso de Aragón se sustanció mediante la aprobación por parte de las Cortes de Aragón de la Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuyo artículo 28 se procedió a la modificación del texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, en el sentido de incorporar una nueva categoría de establecimiento turístico denominado vivienda de uso turístico.

El nuevo artículo 40 bis del texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón establece que “tienen la consideración de viviendas de uso turístico aquellas que son cedidas de modo temporal por sus propietarios, directa o indirectamente, a terceros, amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato, comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística y con una finalidad lucrativa, de acuerdo con los límites y características que se determinen reglamentariamente”.

El mismo precepto señala que las viviendas de uso turístico deberán ser cedidas al completo y no se permitirá la cesión por estancias, al tiempo que precisa que el cumplimiento en dichas viviendas de la normativa sobre promoción de la accesibilidad y supresión de barreras.

En cambio en el caso catalán, actualmente se encuentra en estudio la aprobación de una nueva normativa con el fin de legalizar nuevas modalidades turísticas como el alquiler de habitaciones en viviendas particulares²⁶⁵.

Con carácter general, las viviendas de uso turístico no se clasifican en categoría alguna. Es una excepción el caso de la Comunidad Valenciana, que prevé un procedimiento de

²⁶⁴ Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de Ordenación de Apartamentos Turísticos y de Viviendas Turísticas Vacacionales, en la actualidad derogado por el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero.

²⁶⁵ GENERALITAT DE CATALUNYA. *Regulació dels allotjaments turístics i arrendaments d'habitacions en cases particulars* [en línea]. 15 de julio de 2015. [fecha de consulta: 4 de septiembre de 2015]. Disponible en: < http://canalempresaweb.gencat.cat/ca/detall/ce_not_allotjamentsturistics>. La Generalitat ordenará y regulará las nuevas modalidades de alojamiento turístico. La Generalitat y la Comisión Sectorial de Ordenación de la Mesa de Turismo, formada por representantes empresariales, académicos, jurídicos y municipales, ha estado trabajando de forma activa en la nueva regulación de los alojamientos turísticos en Cataluña. Además de regularizar los alojamientos turísticos, el Gobierno pretende también racionalizar y simplificar la normativa turística. Como novedades destacadas, la nueva regulación hace referencia a las "Habitaciones en vivienda compartida": En las que el propietario deviene responsable de las infracciones por incumplimiento de las obligaciones definidas en la normativa turística, de vivienda, de consumo, y municipal.

clasificación si se pretende incluir a la vivienda en iniciativas públicas de promoción turística.

En cuanto al régimen de intervención administrativa sobre las viviendas de uso turístico, la totalidad de las Comunidades Autónomas lo somete al régimen de declaración responsable. En concreto en Cataluña, cabe destacar que el Decreto 59/2012, 20 noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico exige una comunicación previa al municipio, que será el que dará traslado al órgano autonómico competente para su inscripción en el Registro de Turismo.

3.4. Los campamentos de turismo

Los campamentos de turismo vienen regulados en el ámbito estatal por el Real Decreto 2545/1982, de 27 de agosto, sobre planificación de campamentos de turismo, si bien no es de aplicación en la mayoría de las Comunidades Autónomas, que han desarrollado su propia normativa en este ámbito.

Siguiendo a CEBALLOS MARTÍN²⁶⁶, los campamentos de turismo o campings pueden definirse como: "Aquellos espacios de terreno debidamente delimitados, dotados y acondicionados para su ocupación temporal, con capacidad para más de diez personas que pretendan hacer vida al aire libre con fines vacacionales o turísticos, utilizando como residencia tiendas de campaña, caravanas u otros elementos similares fácilmente transportables".

Esta definición, con mayores o menores variaciones, es la comúnmente adoptada en todas las Comunidades Autónomas.

Los requisitos necesarios desde el punto de vista de la administración turística para la apertura y ejercicio de la actividad de un campamento público se ha simplificado mucho a raíz de la transposición de la Directiva de servicios, de tal modo que en la actualidad no se requiere la obtención de una autorización previa y basta la presentación de una declaración responsable y la subsiguiente inscripción en el Registro de Turismo.

Esto no significa que no haya que tener en cuenta otro tipo de autorizaciones y condicionantes, en particular desde el punto de vista urbanístico y del uso del suelo y

²⁶⁶ CEBALLOS MARTÍN, M. *Derecho de las actividades turísticas*. Vol. 66. Editorial UOC, 2006.

también en respeto a la general prohibición de establecer campamentos en zonas determinadas por razones seguridad, peligro de inundaciones, salubridad, protección de la naturaleza etc.

3.5. El turismo rural

El origen del turismo rural puede situarse a mediados del siglo XX, principalmente en países de nuestro entorno, aunque no es un fenómeno apreciable jurídicamente en España hasta los años sesenta, en los que tímidamente se pone en marcha un precedente, las llamadas "casas de labranza". Las primeras iniciativas de turismo rural entendido en sentido amplio surgen a principios de los años ochenta en Comunidades Autónomas como Asturias, Andalucía, Navarra y el País Vasco, que pusieron en marcha diversos proyectos.

En la actualidad el marco jurídico del turismo rural viene configurado por la concurrencia de distintos sistemas normativos sobre esta misma materia:

En primer lugar, la regulación comunitaria del fenómeno turístico en el medio rural que también se aborda a través de otras políticas sectoriales como la agraria y la medioambiental y que se basa fundamentalmente en el fomento del turismo rural desarrollando las regiones menos favorecidas de la Unión Europea, a través de distintos programas para la financiación de proyectos turísticos en el medio rural.

Los principales programas son el LEADER I, LEADER II, LEADERPLUS y el INTERREG, entre otros. Otros documentos europeos han complementado este sistema con elogiados propósitos, como son la Agenda 2000, que viene a considerar al turismo como una actividad que constituye un potencial motor del crecimiento de las áreas rurales o el malogrado Philoxenia (1997-2000), como primer Programa Plurianual a favor del turismo europeo.

En segundo lugar por las distintas disposiciones de carácter estatal dirigidas también al desarrollo del turismo rural a través de la concesión de ayudas y subvenciones.

En tercer y último lugar, el grueso de este marco normativo queda configurado en parte por la innumerable y dispersa normativa emanada en esta década por las distintas autonomías tras la magnitud que ha alcanzado este fenómeno turístico.

La configuración jurídica del turismo rural queda definida, por un lado, en las distintas leyes de turismo, y por otro, en los numerosos reglamentos vigentes que regulan los servicios turísticos en el medio rural de la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

El turismo rural puede conceptuarse como todo aprovechamiento turístico que se realiza en el medio rural, entendido éste como en el que predominantemente se desarrollan actividades agrícolas, forestales, pes- queras, de carácter fluvial y ganaderas.

Así, son alojamientos en el medio rural los que, situados en aquél, por sus cualidades de ubicación, construcción y tipicidad, y en algunos casos antigüedad se dedican a prestar el servicio de alojamiento, con o sin otros servicios complementarios, a cambio de un precio.

La reglamentación autonómica es prácticamente unánime en regular minuciosamente, en función de variados requisitos, los distintos grupos, modalidades y categorías de los alojamientos turísticos en el medio rural y que actualmente, a tenor de las últimas incorporaciones, ascienden a más de sesenta tipos diferentes.

3.6. El alojamiento en establecimientos turísticos de aprovechamiento por turno

El nombre genérico de "multipropiedad" o "time-sharing" (tiempo compartido) se ha venido utilizando para designar todas aquellas fórmulas mediante las que una persona (propietario o promotor) transmite a otra (titular del derecho o usuario) el derecho a disfrutar de un alojamiento con carácter exclusivo durante un periodo determinado de cada año.

Los problemas derivados de esta forma de cotitularidad dieron lugar a la Directiva 94/47/CE, de 26 de octubre del Consejo sobre "time sharing" que posteriormente fue incorporada al ordenamiento español por la Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias.

Posteriormente la Directiva 94/47/CE fue derogada por la Directiva 2008/122/ CE, de 14 enero de 2009, sobre protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos de los contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio.

La finalidad de esta Directiva era armonizar determinados aspectos de la comercialización, venta y reventa de los productos vacacionales de larga duración y de los derechos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, así como el intercambio de estos últimos, impidiendo que los Estados miembros mantengan o introduzcan en su derecho interno disposiciones divergentes de las que en ella se recogen.

La transposición de dicha Directiva se ha efectuado por la Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias.

Mediante el aprovechamiento por turno de bienes inmuebles no se reconoce al titular un verdadero derecho de propiedad, de ahí que la Ley 4/2012, como ya hiciera su predecesora, haya prohibido expresamente el uso del término multipropiedad o cualquier otro que contenga la palabra propiedad²⁶⁷.

3.7. La diversa regulación de los alojamientos turísticos

Del desarrollo efectuado, resulta evidente la diversidad normativa que en las distintas Comunidades Autónomas disciplina la actividad de los alojamientos turísticos. Los empresarios turísticos deben por tanto adaptarse a distintas condiciones, obligaciones y requisitos a cumplir, en función del territorio donde implanten sus establecimientos o presten sus servicios²⁶⁸.

Esta situación, supone un esfuerzo y gasto, que resulta contradictorio con la tendencia marcada por la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, ya que en ningún caso facilita, sino que dificulta, el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios²⁶⁹.

²⁶⁷ En particular, este artículo define el aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico como aquel que atribuye a su titular el derecho a disfrutar, con carácter exclusivo, durante un periodo específico de cada año, consecutivo o alterno, de un alojamiento susceptible de utilización independiente por tener salida propia a la vía pública o a un elemento común de un edificio en el que estuviese integrado y que esté dotado, de modo permanente, con el mobiliario adecuado al efecto, así como el derecho a la prestación de los servicios complementario correspondientes.

²⁶⁸ Una de las medidas incluidas en el Plan Nacional Integral de Turismo (PNIT 2012 - 2015) es la "homogeneización de la clasificación y categorización de establecimientos hoteleros", en concreto el Plan dice que "dado que existe ya cierto consenso sobre el sistema de clasificación a adoptar, se recomendará la adopción de éste por parte de las CCAA en la mesa de Directores Generales de la Conferencia Sectorial"

²⁶⁹ NÚÑEZ-SERRANO, J. A., TURRIÓN, J. y VELÁZQUEZ, F. J., "Are stars a good indicator of hotel quality?. Assymetric information and regulatory heterogeneity in Spain", *Rev. Tourism Management* núm 42,

Por otro lado, la falta de uniformidad regulatoria, también dificulta que se haga efectiva la unidad de mercado, la derivada expansión de las empresas, y sobretodo desprotege a los usuarios turísticos²⁷⁰, lo que entra en evidente contradicción con lo que es un objetivo del derecho del turismo: la protección de los usuarios y la generación de confianza en el sistema, sin generarles confusión respecto del nivel de calidad de los establecimientos²⁷¹.

Este panorama normativo, provoca la reflexión de si es razonable tanta diversidad precisamente en un sector que se caracteriza por su universalidad y su indistinción de fronteras. Todo ello sin perjuicio de reconocer, que en término de estricta ortodoxia jurídica, siendo la clasificación una cuestión de naturaleza administrativa y competencia de las Comunidades Autónomas, esta diversidad regulatoria es perfectamente lícita²⁷².

4. La intermediación turística: agencias de viajes, centrales de reserva y organizadores profesionales de congresos

La regulación de empresas de intermediación corresponde, en la actualidad y en exclusiva, a las Comunidades Autónomas. De hecho, el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, para dar cumplimiento a lo exigido por la Directiva de servicios, deroga expresamente el Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, que regulaba el ejercicio de las agencias de viaje, de su actividad, y encomienda dicha regulación a aquellas²⁷³.

2014, págs. 77-87, hay evidencias de la existencia de distorsiones en la práctica, como por ejemplo que parece más fácil obtener ciertas categorías en ciertas Comunidades Autónomas que en otras (pág. 86).

²⁷⁰ En este sentido CALLAN, R. J., "Statutory hotel registration and grading: a review". *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, núm. 3, 1994, págs. 11-17, afirma que proteger al cliente es la principal función de la clasificación (pág. 16).

²⁷¹ En este sentido PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M., *El contrato turístico de ... op. cit.* págs. 119 y 122. También NÚÑEZ-SERRANO, J. A., TURRIÓN, J. y VELÁZQUEZ, F. J., "Are stars..." op. cit. Tras poner de manifiesto el grado de heterogeneidad introducido en el sistema de clasificación por la coexistencia de diferentes regulaciones regionales, destacan como consecuencia el deterioro y pérdida de credibilidad de las categorías oficiales como estándar de calidad, págs. 85-86.

²⁷² SOLA TEYSSIERE, J. "Hacia un sistema armonizado de clasificación hotelera". *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, Sevilla, enero-abril, 2014, págs. 61-99

²⁷³ No obstante, aún hay algunas cuestiones que se reservan a la regulación estatal. Tal es el caso de los viajes combinados, cuya regulación se contiene en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, y que se dicta basándose en las competencias exclusivas que corresponden al Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil, conforme al artículo 149.1.6.a y 8.a de la Constitución española.

Hoy en día, casi todas las Comunidades Autónomas han dictado disposiciones reglamentarias sobre la materia (algunas de ellas –como Andalucía, Cantabria o Canarias– ya adaptadas a las exigencias simplificadoras impuestas por la Directiva de servicios). Deberán tenerse en cuenta, además, las disposiciones recogidas en materia de empresas turísticas en las diferentes leyes de turismo autonómicas.

Las agencias de viaje pueden definirse como: "Empresas de intermediación turística que se dedican de forma profesional, con ánimo de lucro y de forma exclusiva al ejercicio de actividades de organización y/o mediación de servicios turísticos, pudiendo utilizar medios propios en la prestación de los mismos".

Por lo que se refiere a los requisitos que han de cumplir estas empresas para el ejercicio de su actividad, debe tenerse en cuenta que, como consecuencia de la transposición de la Directiva de servicios, la necesidad de autorización que debían obtener para poder iniciar su actividad de mediación se ha sustituido por el deber de presentar una declaración responsable en la que consten todos los datos necesarios para la identificación de la empresa, de la actividad que se va a desarrollar y, en su caso, de los locales abiertos al público.

En la misma, el empresario declarará, bajo su responsabilidad, que cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente para ejercer la actividad de mediación turística, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento hasta el cese en el ejercicio de dicha actividad.

De este modo, el control *a priori* se ha sustituido por un control *a posteriori*, así corresponde a la Administración turística llevar a cabo las labores de inspección y control que resulten necesarias para garantizar que estas empresas funcionan con arreglo a los parámetros establecidos en la normativa vigente, y en el supuesto que se constate que desarrollan su actividad sin haberlo comunicado a la Administración autonómica o sin ajustarse a lo manifestado en la declaración responsable presentada, o que, en general, incumplen alguno de los requisitos.

5. Guías de turismo

La actividad de los guías de turismo consiste en la prestación, de manera habitual y retribuida, de servicios de información, asistencia y acompañamiento a quienes realicen

visitas a bienes integrantes del patrimonio histórico, artístico, cultural o natural, de una determinada región.

En la actualidad, tras la adaptación que impuso la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 22 de marzo de 1994, sobre libre prestación de servicios de los guías turísticos, y en virtud de las competencias exclusivas que en materia de turismo ostentan las Comunidades Autónomas conforme a lo recogido en la Constitución y los respectivos estatutos de autonomía, las Comunidades Autónomas han dictado disposiciones reglamentarias en las que se recoge el régimen jurídico aplicable a esta actividad. En ellas se desarrollan los preceptos que, con carácter general, se contienen en las respectivas leyes autonómicas de turismo.

El texto de los citados decretos es muy similar, habiendo ya sido adaptados algunos de ellos (como el andaluz o el canario) a lo exigido por la Directiva de Servicios y al Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento español las directivas 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre, y 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales y a determinados aspectos relativos al ejercicio de la profesión de abogado.

Como dispone la propia Directiva de Servicios, las actividades de los guías de turismo se encuentran sometidas a la Directiva 2005/36/CE, que desplaza parcialmente en este punto a la Directiva de Servicios.

Para poder actuar como guía de turismo se requiere estar habilitado por la Comunidad Autónoma. La actividad de los guías no es una profesión titulada que requiera la expedición de un título profesional, sino un nombramiento oficial de carácter reglado²⁷⁴.

6. Oficinas de información turística

²⁷⁴ La consideración de las actividades de los guías de turismo como profesión regulada permite mantener, tras la Directiva de Servicios, la exigencia de autorización para el acceso y ejercicio de la profesión, basada en la defensa, protección y promoción del patrimonio cultural y natural y que, siguiendo la jurisprudencia consolidada del TJCE, constituyen “razones imperiosas de interés general” que avalan su necesidad así como su proporcionalidad.

Las oficinas de información turística (u oficinas de turismo) pueden definirse como aquellos establecimientos turísticos abiertos al público que, con carácter habitual, prestan un servicio turístico consistente en facilitar al usuario orientación, asistencia e información turística de forma gratuita.

Desde un punto de vista doctrinal, las oficinas de turismo son aquellas instituciones que tienen por objeto la atención personalizada al turista, al que prestan servicios de información a la vez que desempeñan una función de promoción del turismo. En esta actividad, es fundamental la calidad en el servicio, que viene dada por las personas que lo prestan y en especial por su formación y cualificación.

Estas oficinas podrán ser titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma, de las entidades locales y de otras personas públicas o privadas. En los rótulos e indicadores de que deberán disponer, se expresará la corporación o entidad a que pertenezcan y las palabras "Oficinas de Información Turística".

Estas oficinas deben ubicarse en lugares donde se facilite su labor de información de información a turistas y viajeros. En cualquier caso, la información que proporcionen ha de ser completa y veraz y será proporcionada directamente por éstas salvo que se trate de materias ajenas a su competencia en cuyo caso se indicará el centro o entidad a que corresponda darla.

7. Empresas de restauración

La restauración, junto al alojamiento, es uno de los subsectores con más tradición en la actividad turística. La situación actual de los establecimientos dedicados a la restauración turística está marcada por dos hechos incuestionables: en primer lugar por la incesante proliferación de este tipo de establecimientos en los últimos tiempos, en particular, en los municipios turísticos²⁷⁵, y en segundo lugar porque la doctrina y normativa más reciente, viene configurando la restauración como oferta complementaria a la clásica actividad turística que constituyen el alojamiento y la intermediación²⁷⁶.

²⁷⁵ Como ejemplo representativo, el padrón del municipio de Salou, de un total de 1747 establecimientos, recoge que 452 se dedican a la restauración y 72 al ocio, es decir, que un 30% de los establecimientos abiertos al público tienen este carácter.

²⁷⁶ Es el caso por ejemplo de las modificaciones de la normativa turística catalana.

En nuestro país, hasta muy recientemente²⁷⁷ la normativa aplicable a la actividad de restauración la constituía el artículo 6 del Estatuto ordenador de las empresas y actividades turísticas privadas de 1965, desarrollado a través de dos órdenes ministeriales, una de 17 de marzo de 1965, por la que se aprueba la ordenación turística de restaurantes, y la otra de 18 de marzo de ese mismo año, por la que se aprueba la ordenación de las cafeterías.

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas han regulado el sector de restauración, aunque no en todas ha sido objeto de regulación en la normativa turística, sino que es objeto de regulación desde otros sectores como el ambiental (licencias de actividad), sanitario o el de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Toda esta normativa autonómica, como en el caso comentado del alojamiento turístico, se caracteriza fundamentalmente por la disparidad de criterios a la hora de establecer los criterios de funcionamiento y clasificación.

De acuerdo con la definición legal establecida en el Estatuto ordenador de las empresas y actividades turísticas privadas de 1965, son empresas de restauración cualquiera que sea su denominación, aquellas que de forma habitual y profesional y mediante precio se dediquen a suministrar, desde establecimientos públicos fijos o móviles, comidas y/o bebidas para consumir en el propio local o fuera de él en espacios debidamente autorizados.

Quedan fuera del ámbito de regulación de las normas turísticas:

- Las empresas dedicadas a servir comidas y bebidas a contingentes particulares cuando no estén abiertas al público en general, tales como comedores universitarios, escolares, sanitarios, clubes, etc.
- Las empresas que presten aquellos servicios con carácter gratuito sin ánimo de lucro.
- Los servicios de restauración en establecimientos turísticos de alojamiento, siempre que su explotación sea dependiente del alojamiento y no esté abierto al público en general.
- Las empresas que sirvan estos servicios a domicilio.
- Las empresas que presten este servicio en transportes públicos.

²⁷⁷ En la actualidad, esta normativa estatal ha sido derogada por el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, que deroga varias normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio

- Las empresas que sirvan comidas y bebidas a través de máquinas expendedoras.
- Las empresas que comercialicen comidas y bebidas como oferta estrictamente comercial en locales autorizados, tales como supermercados, etc.

La normativa autonómica contempla una variada tipología de establecimientos de restauración²⁷⁸. Todas las clasificaciones de los establecimientos dedicados a la restauración se realizan en función de las múltiples instalaciones y servicios mínimos que prestan, recogidos reglamentariamente.

La variedad de clasificaciones apuntadas por las distintas autonomías ha dado lugar a una multiplicidad de definiciones sobre los establecimientos de restauración. Así, podemos distinguir entre cafeterías, restaurantes, bares, restaurante bar, catering, sidrería, salón de

278

- Cataluña distingue entre restaurante, bar y restaurante-bar, pero no se pronuncia sobre sus posibles categorías.
- Castilla y León diferencia entre restaurantes, cafeterías, bares y similares. Los primeros se clasifican en lujo, primera, segunda, tercera y cuarta categoría y se corresponden con cinco, cuatro, tres, dos y un tenedor, respectivamente; las segundas en primera y segunda categoría, a las que corresponden dos y una taza respectivamente; y finalmente los bares con categoría única.
- Aragón establece tres grupos. El grupo I, en el que se incluyen los establecimientos con servicio de bebidas, acompañadas o no de tapas y raciones, y que se corresponden con los cafés, bares y otros establecimientos. El grupo II, integrado por los establecimientos con servicio de restauración, se corresponde con los restaurantes y las cafeterías. Los primeros se clasifican en cinco categorías: lujo o cinco tenedores, primera o cuatro tenedores, segunda o tres tenedores, tercera o dos tenedores y cuarta o un tenedor; y las cafeterías en tres categorías, de tres, dos y una taza. Y finalmente el grupo III integrado por los establecimientos con música, espectáculo y baile, se corresponden con los pubs, discotecas y otros establecimientos similares.
- Ceuta diferencia los restaurantes en cuatro categorías, así como las cafeterías y bares, a los que considera establecimientos de actividad turística complementaria.
- Extremadura también incorpora cinco modalidades: los restaurantes, de hasta cuatro categorías y dos especialidades en gastronomía extremeña y en cocina de productos singulares extremeños; las cafeterías tienen tres categorías; los cafés-bares y otros establecimientos de ocio son de categoría única; el catering, que es de categoría única también, y los salones de banquetes, con las categorías básica y media.
- El Principado de Asturias distingue tres grupos: los restaurantes se clasifican en las categorías de lujo, primera, segunda, tercera y cuarta. Las cafeterías en especial, primera y segunda. Y por último, los asimilados se clasificarán siempre en la cuarta categoría.
- Canarias diferencia entre restaurantes y bares-cafeterías.
- Galicia incluye dos grupos. Los restaurantes, que clasifica de uno a cinco tenedores y de los que esta última categoría puede ostentar el calificativo de restaurante de lujo, y las cafeterías, clasificadas en tres categorías cuyos distintivos son tres, dos y una tazas. Además, regula los furanchos como aquellos locales utilizados principalmente como vivienda privada pero cuyos propietarios venden el excedente de vino de su propia cosecha, elaborado en casa para consumo particular, con las tapas preparadas por ellos mismos y que sirven de acompañamiento.
- Melilla establece tres modalidades: los restaurantes, de hasta cuatro categorías; las cafeterías, con dos categorías, y los café-bares, de categoría única.

banquetes, etc. Recientemente también se regulan los restaurantes musicales, que son aquellos establecimientos de restauración con ambientación musical.

En cuanto al régimen de autorización, en virtud de la transposición de la Directiva de Servicios todas las Comunidades Autónomas han sometido la intervención administrativa al régimen de declaración responsable.

8. Espectáculos públicos y actividades recreativas

8.1 Concepto de espectáculo público y actividad recreativa

Los espectáculos y diversiones públicas, como manifestación clara y directa de la cultura popular, han sido, desde siempre, objeto de control por parte de la acción política. Es un hecho sobradamente conocido, que ya en época romana las distintas diversiones que tenían lugar en los circos romanos estaban sujetas a diversas limitaciones²⁷⁹.

Antes incluso de la policía administrativa que en materia de espectáculos y recreos públicos y actividades de ocio, ya ejercía el Municipio romano, encontramos antecedentes en otros territorios de normas de intervención urbana anteriores al nacimiento del concepto de derecho en Roma; desde el Código de Hammurabi a las constituciones de las ciudades-estado griegas, existen ejemplos de normas de intervención urbana y de policía urbana²⁸⁰.

Posteriormente, el mantenimiento de la paz y el orden internos en la urbe fue atribución de los Concejos de los Municipios medievales, cuya primera autoridad era el juez que ejercía las funciones políticas y judiciales del Concejo; subordinados a él estaban los alcaldes, siendo sus competencias principalmente judiciales, complementadas con las administrativas, entre las que se encontraban las de policía urbana y rural.

²⁷⁹ VALLEJO GIRVÉS, M. "Los espectáculos públicos en el Imperio bizantino o el factor político de la diversión popular", *Espai y temps d'oci a l'Historia Palma de Mallorca*, 1993, págs. 643-651. De hecho, los emperadores podían ser clasificados como buenos o malos en virtud de su actitud hacia los juegos y de su generosidad al respecto y públicamente aclamados o abroncados con ocasión de ellos. Esta última afirmación se puede ver en WIEDEMANN, Thomas EJ. *Emperors and gladiators*. Routledge, 2002., págs.171-175.

²⁸⁰ Sobre los antecedentes históricos del Municipio, puede consultarse ORDUÑA REBOLLO, *Historia del Municipalismo Español*, Iustel, Madrid, 2005.

La policía urbana se encontraba entre las preocupaciones de las Corporaciones Locales y a su cuidado ponían Ordenanzas y penas para quienes las incumplieran. Bajo la rúbrica de la policía urbana y rural, de hecho, las Corporaciones Locales vinieron ostentando las principales competencias en la materia casi hasta la consolidación de la Administración estatal de Gobernación a lo largo del siglo XIX, pues en él fue cuando se articularon las grandes funciones características del Gobierno Civil.

La Constitución de 1812, dedicaba diversos preceptos a los municipios, y recoge diversas competencias municipales en su art. 321, entre las que se encuentran las referentes a policía sanitaria y seguridad y orden público.

No obstante, los Ayuntamientos, ejercían estas competencias y potestades, a través de las Diputaciones Provinciales, que se configuraban, a su vez, como una dependencia del Estado. Además los Gobiernos Civiles, ostentaban gran parte de las competencias en materia de orden público, entre las que se encontraban los espectáculos públicos.

La realidad de un fenómeno en constante crecimiento y transformación, cuya normativa demandaba un cierto grado de uniformidad, homogeneización y seguridad jurídica, llevó a la promulgación de la Orden de 3 de mayo de 1935, por la que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, primera norma de ámbito general estatal sobre la materia. En esta norma se contemplan las competencias de intervención administrativa, atribuidas a los Alcaldes, y compartidas entonces con el Director General de Seguridad en Madrid y los Gobernadores Civiles en las capitales de provincia²⁸¹.

Desde estas primeras intervenciones en la materia, lo cierto es que el interés de la Administración por los espectáculos públicos ha sido objeto de una evolución constante y creciente, de tal forma que en la actualidad existe una compleja y minuciosa regulación, que responde asimismo, a la sociedad de ocio y bienestar en la que hoy vivimos.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, resultó evidente la necesidad y la oportunidad de dictar un nuevo Reglamento de Policía de Espectáculos. La Constitución Española, en su artículo 43, recoge dentro de los principios rectores de la política social y

²⁸¹ BARRANCO VELA R. Y BULLEJOS CALVO, C. “De la municipalización del orden público a la Directiva 2006/123/CE de Servicios: evolución del marco normativo y competencial en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y de ocio”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, pág. 2827, tomo 3, Editorial La Ley, 2009.

económica, el mandato a los poderes públicos de fomentar la educación sanitaria, la educación física y el deporte y facilitarán también la utilización adecuada del ocio.

Asimismo, dentro del Título VIII dedicado a la organización territorial del Estado, se recoge en el artículo 148, la posibilidad que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en la materia promoción del deporte y adecuado uso del ocio.

Además el derecho al ocio, también está estrechamente conectado con el derecho a la cultura, puesto que la actividad cultural es, normalmente aunque no siempre, una manera de emplear el ocio y el tiempo libre.

Por otro lado, no podemos olvidar la específica posición de los entes locales, que deben responder al crecimiento en cantidad y exigencia de las demandas ciudadanas, en particular las relacionadas con el derecho al descanso, sin paralela respuesta competencial y financiera para, en forma digna, hacerles frente, como luego se verá.

Consecuencia de esa problemática general de los espectáculos, las preocupaciones y actitudes de la sociedad destinataria de los mismos y las estructuras administrativas encargadas de velar por la protección de los intereses generales relacionados con ellos, se aprueba una nueva regulación adaptada al texto constitucional: el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento General de Policía de Espectáculos públicos y actividades recreativas, que se mantiene en el ámbito de la seguridad ciudadana con la intención de respetar las competencias que corresponden a los distintos Departamentos ministeriales, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales, cuyas atribuciones se salvan expresamente, con carácter general, en el artículo uno, y con carácter particular y concreto, en otros preceptos de su articulado.

Asimismo, se propone ser una norma marco que constituya la base de un conjunto de Reglamentos especiales, de contenido propiamente técnico referidos a espectáculos o grupos de espectáculos concretos, a efectos de poder responder a la naturaleza y a la movilidad de las respectivas materias, y a la evolución de las correspondientes técnicas.

8.2. Atribución de competencias en la materia

Como se ha apuntado en el epígrafe anterior, nos encontramos con un ámbito material que se caracteriza, no sólo por la concurrencia competencial, sino por la existencia en dicho ámbito, de intereses comunes entre diferentes administraciones públicas, con los complejos problemas que plantea su delimitación y atribución adecuada²⁸².

Es preciso, por tanto, iniciar este epígrafe distinguiendo por un lado las competencias estatales y por otro las autonómicas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, o en general sobre el ocio.

En cuanto a los títulos competenciales que el artículo 148.1 de la Constitución Española atribuye a las Comunidades Autónomas, el artículo 148.1.19 de la Carta Magna atribuye de forma expresa la competencia a las Comunidades Autónomas en materia de promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio, como consecuencia, no son pocos los Estatutos de Autonomía que asumen miméticamente esa redacción y lo reproducen en sus normas estatutarias, añadiendo términos en íntima conexión con aquél como los espectáculos públicos o las actividades recreativas²⁸³.

²⁸² GARRIDO FALLA, F. “Poderes de policía en relación con los espectáculos públicos”. *Revista española de derecho administrativo*. Núm. 76, 1992, p. 501. Afirma que dicha atribución de competencias, tienen la desagradable consecuencia para los empresarios del sector afectado, y del ciudadano en general, que significa verse envuelto por los cuatro costados por las poderosas redes de la Administración.

²⁸³ La atribución vigente de competencias en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas en los estatutos de autonomía es la siguiente:

- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículo 49.1. La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 28.a Deportes y ocio. 30.a Espectáculos.
- Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía de Galicia: artículo 27: otorga a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: 22. La promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio. Las competencias mencionadas fueron ampliadas por la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma Gallega, de modo que se transfirieron competencias exclusivas en materia de espectáculos públicos, si bien el artículo 5 dispuso que «De conformidad con lo dispuesto en el número 29 del apartado uno del artículo 149 de la Constitución, el contenido de la competencia sobre espectáculos públicos se entiende sin perjuicio de la competencia estatal sobre seguridad pública. 2. Queda reservada al Estado la facultad de dictar normas que regulen los espectáculos taurinos.»
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco: artículo 10: la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 36. Turismo y deporte. Ocio y esparcimiento. 38. Espectáculos.

-
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra: artículo 44: Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 14. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 15. Espectáculos.
 - Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de Murcia: artículo 10.1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias: 17. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 24. Espectáculos públicos.
 - Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Madrid: artículo 26.1. La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 1.22. Deporte y ocio. 1.30. Espectáculos públicos.
 - Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja: artículo 8.1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en las siguientes materias: 27. La promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 29. Espectáculos.
 - Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta: artículo 21.1. La ciudad de Ceuta ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo: 17. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 2. En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Ceuta comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria. Artículo 22.1. Corresponde a la ciudad de Ceuta la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: 5.a Publicidad y espectáculos.
 - Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: artículo 26.1. En el ejercicio del derecho constitucional al trabajo, se garantiza a todas las personas: d) El derecho al descanso y al ocio. Artículo 72. Deportes, espectáculos y actividades recreativas. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos.
 - Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: artículo 10.1. El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan: 23. Deporte y ocio. 28. Espectáculos públicos.
 - Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León: artículo 70.1. La Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 32.º Espectáculos públicos y actividades recreativas. 33.º Promoción de la educación física, del deporte y del ocio.
 - Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias: artículo 30: la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 20. Deporte, ocio y esparcimiento. Espectáculos.
 - Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla: artículo 21.1. La ciudad de Melilla ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo: 17. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 2. En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Melilla comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria. Artículo 22.1. Corresponde a la ciudad de Melilla la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: 5.a Publicidad y espectáculos.
 - Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura: artículo 7.1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: 18. Promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio. 24. Espectáculos públicos.
 - Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: artículo 31.1. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume las siguientes competencias exclusivas: 19.º Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 23.º Espectáculos públicos.
 - Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: artículo 12.3. Las instituciones propias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para cumplir las finalidades que les son propias y en el marco de las competencias que les atribuye este Estatuto, deben promover, como principios rectores de la política económica y social, el desarrollo sostenible encaminado a la plena ocupación, la cohesión social y el progreso científico y técnico de manera que asegure a toda la ciudadanía el acceso a los servicios públicos y el derecho a la salud, la

Esto es así, ya que el término «ocio», si atendemos a la definición de la Real Academia de la Lengua²⁸⁴, comprende todas aquellas actividades que ocupan el tiempo libre de una persona, con lo que se entra en relación con otros ámbitos y materias (que son objeto de otra atribución de competencias) como la cultura²⁸⁵, o el deporte²⁸⁶ no entendido en su dimensión profesional.

No obstante, no podemos olvidar la referencia constitucional a la seguridad pública, que hace surgir la competencia del Estado en esta materia.

-
- educación, la vivienda, la protección social, el ocio y la cultura. Artículo 30: La Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución: 12. Deporte y ocio. Fomento, planificación y coordinación de las actividades deportivas y de ocio. Regulación y declaración de utilidad pública de las entidades deportivas. 22. Pesca y actividades recreativas en aguas interiores, cría y recogida de marisco, acuicultura. 31. Espectáculos y actividades recreativas. Artículo 70. Son competencias propias de los Consejos Insulares, además de las que les vengan atribuidas por la legislación estatal, las siguientes materias: 11. Espectáculos públicos y actividades recreativas.
- Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cantabria: artículo 24: la Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, que serán ejercidas en los términos dispuestos en la Constitución: Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. Espectáculos públicos.
 - Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: artículo 71. En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: 54.a Espectáculos y actividades recreativas, que incluye, en todo caso, la ordenación general del sector, el régimen de intervención administrativa y la seguridad y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y establecimientos públicos.
 - Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: artículo 84.2. Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: k) La regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades. Artículo 141.3: Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas, que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos. Artículo 134.1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de deporte, que incluye en todo caso: j) La regulación en materia de prevención y control de la violencia en los espectáculos públicos deportivos, respetando las facultades reservadas al Estado en materia de seguridad pública.

²⁸⁴ El ocio se define como la "diversión u ocupación reposada, especialmente en obras de ingenio, porque éstas se toman regularmente por descanso de otras tareas".

²⁸⁵ La cultura, como conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico o industrial de una época y de un grupo social, se configura como un concepto amplio, poliédrico y omnicomprendivo de toda actividad humana que conforma un acervo de conocimientos, técnicas, costumbres y modos de vida que incluye otras muchas materias que, ya desde el punto de vista competencial, la Constitución Española atribuye a las Comunidades Autónomas: es el caso de las ferias interiores (artículo 148.1,12.a CE), la artesanía (artículo 148.1,14.a CE), los museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para las Comunidades Autónomas (artículo 148.1,15.a CE), el patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma (artículo 148.1,16.a CE) y hasta la lengua, que el artículo 148.1,17.a CE atribuye a las Comunidades Autónomas en lo que respecta a su enseñanza cuando cuenten con lengua propia.

²⁸⁶ Por lo que respecta al deporte, el artículo 148.1,19.a CE, que también es un instrumento de inversión del tiempo de ocio, atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia de su promoción.

El ejercicio de lo que se conoce como policía de espectáculos es una de las principales manifestaciones de la intervención de la Administración pública en la sociedad, con normas que regulan de forma prolija aspectos como la seguridad de los edificios e instalaciones, medidas contra incendios, horarios de los espectáculos y actividades, régimen de licencias y autorizaciones de todo tipo, régimen de inspecciones y de ejercicio de la potestad sancionadora, entre otros.

La normativa estatal que regula esta materia lo constituye, en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública (ex artículo 149.1.29 CE), la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, norma que reconoce la competencia del Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan. Para ello, la norma regula unas medidas de acción preventiva y vigilancia, las actuaciones que las autoridades competentes pueden adoptar para el mantenimiento y el restablecimiento de la seguridad ciudadana, y el régimen sancionador aplicable para los supuestos de incumplimiento.

Así, conforme el Capítulo IV de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, referente a las potestades especiales de la policía administrativa de seguridad, regula las medidas de control administrativo que el Estado puede ejercer sobre las actividades relacionadas con armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos.

Asimismo, se establecen obligaciones de registro documental para actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como el hospedaje, el acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante establecimientos abiertos al público, la compraventa de joyas y metales, objetos u obras de arte, la cerrajería de seguridad o el comercio al por mayor de chatarra o productos de desecho.

Por otro lado, desde la estricta perspectiva de la seguridad ciudadana, se contempla el régimen de intervención de las autoridades competentes en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales en lo que se refiere a su normal desarrollo.

En consecuencia, resulta evidente que sobre el espectáculo o actividad y sobre el local donde tenga lugar, recaerán diferentes competencias, que pueden corresponder a distintas Administraciones Públicas.

Así, partiendo de lo dispuesto en el artículo 149.1.29 CE, corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre “seguridad ciudadana” y por otro lado, el artículo 148.1.19 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias “en la adecuada utilización del ocio”²⁸⁷.

Nos encontramos por tanto, ante una confluencia de competencias, de yuxtaposición de títulos distintos, sobre la que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional²⁸⁸ afirmando que: “... Sin duda, se incardinan en la materia “seguridad pública” los preceptos cuyo objeto sea la protección de las personas o bienes y el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, aspectos ambos que, según hemos reiterado, constituyen la “seguridad pública” en sentido estricto. Por tanto, como ya hemos puesto de manifiesto en el FJ 6, puede resultar legítimo, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que el Estado regule, por razones de “seguridad pública”, determinadas actuaciones preventivas y reactivas respecto de las manifestaciones de violencia que pudieran producirse con motivo de la celebración de determinados espectáculos deportivos. Pero, de otro lado, también es claro que el ámbito propio de la llamada “policía de espectáculos” no es ajeno al desarrollo ordenado de los mismos y, por tanto, a la inclusión en su seno de las medidas proporcionadas a tal fin, lo que, en ocasiones, cuando el orden debido pueda verse alterado, habrá de exigir la intervención de las fuerzas del orden.

Por tanto, la delimitación entre ambos títulos dista de ser automática y requiere otras puntualizaciones complementarias.(...)

Así resultarán encuadrables en la materia “seguridad pública”, respecto de los brotes de violencia que pudieran producirse con ocasión de los encuentros deportivos de que aquí se

²⁸⁷ La generalidad de los Estatutos de Autonomía han concretado esta regla constitucional, afirmando que corresponde a la Comunidad Autónoma, el régimen de “espectáculos públicos”. En este sentido se pronuncia por ejemplo, el artículo 141 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

²⁸⁸ Ver por todas la STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 10, dictada para resolver el conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya, en relación con el Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos.

trata, todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública. Ello se ha de manifestar a través de la necesaria puesta en práctica de "medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas" (STC 104/1989, FJ 4), medidas que han de reclamar, como complemento obligado y permanente, la presencia efectiva de las fuerzas del orden durante el desarrollo del espectáculo mismo, con el fin de controlar directamente los factores de riesgo. Ha de tratarse, en fin, de la posible existencia de contingencias o "situaciones extraordinarias" (STC 52/1993, de 11 de febrero, FJ 5), si bien el carácter extraordinario del riesgo no ha de ser sinónimo de excepcionalidad, pues estos encuentros de fútbol se caracterizan, precisamente, por el hecho de que la potencial alteración del orden ciudadano puede manifestarse con habitualidad.

Por el contrario, habrán de incardinarse en la materia "espectáculos" las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes "a través de una intervención administrativa ordinaria -de carácter normal y constante"- (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6), de modo que, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo. En suma, la policía de espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta "seguridad pública" (STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3).

El canon expuesto debe integrarse con otros dos elementos. De un lado, la necesaria "inherencia o complementariedad" (SSTC 104/1989, FJ 6, y 175/1999, FJ 5) de determinadas funciones no policiales respecto de las que tienen estricta naturaleza policial. Y de otro, la inclusión en la competencia sobre la propia "policía autónoma", según advertíamos antes, de un ámbito relacionado con la dimensión orgánica y funcional de aquélla...".

También es preciso distinguir entre competencias normativas, es decir, las competencias para establecer el marco jurídico referido a los espectáculos públicos y las actividades recreativas, en las que el papel más importante corresponde al Estado y las Comunidades

Autónomas, y de otro lado, las competencias ejecutivas o de simple aplicación de la regulación de la materia: autorización, inspección, vigilancia y sanción, que están atribuidas o debieran estarlo, a las autoridades municipales.

En uso de sus competencias en materia de seguridad pública, el Gobierno aprobó el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se regula el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, norma que ha experimentado dos importantes modificaciones en los años 2006 y 2007 debido a: por un lado, la aprobación del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, haciendo innecesaria la regulación en aquella norma de los requisitos y condiciones exigibles para la construcción o transformación de edificios y locales para destinarlos a espectáculos propiamente dichos, ya que se regulaban aspectos como la fachada y salida a vías públicas de los mismos, puertas de emergencia, vestíbulos de entrada y en los distintos pisos, escaleras, ascensores, pasillos y materiales de las armaduras, cubiertas y entreplantas, así como las precauciones y medidas contra incendios; por otro lado, debido a la aprobación del Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

En todo caso, el reglamento deja a salvo las disposiciones que puedan establecer, en el ejercicio de sus competencias, otros órganos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que muchos de estos aspectos afectan a otras materias en las que las Comunidades Autónomas ostentan competencias²⁸⁹, por lo que cada una de ellas ha venido aprobando sus propias normas de regulación de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, con un contenido sustantivo semejante al recogido en el Reglamento estatal, adaptado a sus peculiares circunstancias sociales, económicas y culturales²⁹⁰.

²⁸⁹ Al lado de este título competencial genérico, destacan otras previsiones estatutarias que están directamente vinculadas, también de carácter exclusivo, en materia de cultura, de prevención y extinción de incendios y de protección civil, ocio, salud pública, seguridad pública y seguridad privada. Y todo eso sin olvidar, además, la existencia de títulos competenciales diversos sobre un amplio conjunto de materias relacionadas con las actividades de espectáculos y recreativas, como son el consumo, la juventud, el medio ambiente, el urbanismo y la ordenación del territorio y la protección de menores, entre otros.

²⁹⁰ La normativa vigente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas en las diversas Comunidades Autónomas es la siguiente:

Resulta evidente que nos encontramos ante una materia que se caracteriza por la existencia de intereses comunes entre diferentes Administraciones Públicas. En concreto, es preciso distinguir, como ha puesto de manifiesto la doctrina y la jurisprudencia constitucional, entre competencias normativas, es decir, las competencias para establecer el marco jurídico referido a los espectáculos públicos y actividades recreativas, que corresponde al Estado y las Comunidades Autónomas y, de otro lado, las competencias ejecutivas o de simple aplicación de la regulación en la materia: competencias de planificación, autorización, inspección, vigilancia y sanción, que están atribuidas y, como se verá, deberían estarlo en mayor medida, a los entes locales²⁹¹.

-
- Andalucía: Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (BOE núm. 15, de 18 de enero), modificada por la Ley 10/2002, de 21 de diciembre (BOE núm. 14, de 16 de enero de 2003).
 - Aragón: Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE núm. 23, de 27 de enero), modificada por la Ley 7/2011, de 10 de marzo (BOE núm. 98, de 25 de abril).
 - Canarias: Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias (BOE núm. 109, de 7 de mayo).
 - Castilla-La Mancha: Ley 7/2011, de 21 de Marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha (BOE núm. 105, de 3 de mayo)
 - Castilla y León: Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León (BOE núm. 272, de 14 de noviembre).
 - Cataluña: Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas (BOE núm. 186, de 3 de agosto).
 - Comunidad de Madrid: Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (BOE núm. 98, de 24 de abril de 1998), modificada por la Ley 24/1999, de 27 de diciembre (BOE núm. 48, de 25 de febrero de 2000), por la Ley 5/2000, de 8 de mayo (BOE núm. 126, de 26 de mayo), por la Ley 5/2002, de 27 de junio (BOE núm. 176, de 24 de julio) y por la Ley 4/2013, de 18 de diciembre (BOE núm. 74, de 26 de marzo)
 - Comunidad Foral de Navarra: Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, Reguladora de los Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (BOE núm. 84, de 8 de abril), modificada por la Ley Foral 26/2001, de 10 de diciembre (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2002).
 - Comunidad Valenciana: Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos (BOE núm. 316, de 29 de diciembre).
 - Illes Balears: Ley 7/1999, de 8 de abril, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa i Formentera en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (BOE núm. 124, de 25 de mayo).
 - La Rioja: Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. (BOE núm. 287, de 30 de noviembre).
 - País Vasco: Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre normas reguladoras de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (BOE núm. 230, de 1 de diciembre).
 - Principado de Asturias: Ley 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. (BOE núm. 278, de 20 de noviembre).
 - Región de Murcia: Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia. (BOE núm. 39, de 15 de febrero de 2012)

²⁹¹ Como se ha indicado a lo largo de este trabajo, con respecto a las competencias de los gobiernos locales, en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, la LRSAL ha modificado el artículo 84 bis LRRL y con él la competencia municipal de intervención sobre el ámbito que nos ocupa. Con la nueva

En virtud de esta serie de competencias reconocidas en la normativa básica municipal, la legislación sectorial debe otorgar competencias de autorización y control sobre las actividades desarrolladas en los municipios turísticos que también son potencialmente

redacción del artículo 84 bis LRBRL se distingue en relación con las actividades: las comunes u ordinarias (que siguen exentas de obtención de licencia u otro medio de control preventivo, si bien sometidas a lo dispuesto en el artículo 84 ter LRBRL -procedimientos de comunicación previa y verificación posterior del cumplimiento de requisitos precisos previstos en la legislación sectorial-), y las denominadas “actividades económicas”, respecto de las cuales, a su vez, debe diferenciarse, a efectos del régimen de control preventivo, entre sus características intrínsecas y las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para su ejercicio. A tal efecto, se establece la siguiente matización:

Se exigirá licencia u otro medio de control preventivo respecto de aquellas actividades económicas:

- a) Cuando esté justificado “por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad”, siempre que estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.
- b) “Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.

En relación con las instalaciones e infraestructuras físicas donde desarrollar las actividades económicas, “solo se someterán a un régimen de autorización” cuando:

- a) lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales; y
- b) las mismas “sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado”.

Para la evaluación de estos riesgos se tendrán en cuenta una serie de características que con carácter enunciativo, y por lo tanto no exhaustivo, se describen en las letras a) a f) del apartado 2 de este artículo (potencial eléctrico, capacidad o aforo de instalaciones, contaminación acústica, materias inflamables o contaminantes, etc.). En cuanto a la normativa sectorial, recordemos que puede y debe otorgar competencias a los municipios en aplicación del artículo 25 de la LRBRL, que establece que el Municipio, ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Asimismo, el artículo 27 de la misma Ley contempla la posibilidad de que con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:

- Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- Protección del medio natural.
- Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.^a de la Constitución Española.
- Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- Promoción y gestión turística.
- Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.

portadoras de riesgos para la Comunidad, entre las que figuran, con peculiaridades propias, las relativas a establecimientos de libre concurrencia²⁹².

8.3. Clasificación de los espectáculos públicos

La normativa sobre espectáculos públicos, define los espectáculos públicos como aquellos capaces de congregar a un público para presenciar una representación, exhibición, actividad o proyección que les es ofrecida por los organizadores o por artistas o ejecutantes que intervengan por cuenta de aquellos²⁹³.

Entre los matices que en esta definición introduce la normativa de alguna de las comunidades autónomas, podemos destacar los siguientes:

El artículo 1 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Madrid²⁹⁴ precisa que la actividad ha de ser de naturaleza artística, cultural o deportiva.

El artículo 1.2 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía²⁹⁵ define el espectáculo público como toda función o distracción que se ofrezca públicamente para la diversión o contemplación intelectual y que se dirija a atraer la atención de los espectadores.

El artículo 2 del convenio colectivo de profesionales de la danza, circo, variedades y folklore de la Comunidad de Madrid²⁹⁶ recoge que a efectos del convenio se entenderá por espectáculos públicos aquellos organizados con el fin de congregar al público en general para presenciar actividades, representaciones o exhibiciones de naturaleza artística, cultural o de entretenimiento .

²⁹² También los Estatutos de Autonomía reconocen competencias a los municipios en esta materia, por ejemplo en Cataluña, el artículo 84.2 del Estatuto de Autonomía de Catalunya se refiere a las materias sobre las cuales dispondrán de competencias propias, siempre en los términos que determinen las leyes. Entre otros, destacan el urbanismo y la conservación de los bienes de dominio público local (letra a), las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios y en locales de concurrencia pública (letra e), la protección civil y la prevención de incendios (letra f) y el establecimiento de autorizaciones de todo tipo de actividades económicas (letra y).

²⁹³ artículo 2 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco (BO País Vasco 1-12-1995).

²⁹⁴ BOE 24-4-1997.

²⁹⁵ BOE 18-1-2000.

²⁹⁶ BOCM 2-8-2004

La normativa sobre Espectáculos Públicos configura como ámbito privado las actividades de carácter familiar o social que no se hallen abiertas a la pública concurrencia²⁹⁷

El artículo 1.3 del Real Decreto 1435/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral especial de los artistas en espectáculos públicos., no define qué se entiende por espectáculo público. Pero sí precisa que se incluye bajo la alusión participación en un espectáculo público *“Quedan incluidas en el ámbito de aplicación del presente Real Decreto todas las relaciones establecidas para la ejecución de actividades artísticas, en los términos descritos en el apartado anterior, desarrolladas directamente ante el público o destinadas a la grabación de cualquier tipo para su difusión entre el mismo, en medios como el teatro, cine, radiodifusión, televisión, plazas de toros, instalaciones deportivas, circo, salas de fiestas, discotecas, y, en general, cualquier local destinado habitual o accidentalmente a espectáculos públicos, o a actuaciones de tipo artístico o de exhibición.”*.

El Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en su Anexo conceptúa como espectáculos públicos los cinematógrafos, teatros, conciertos, circos, variedades y folklore, espectáculos taurinos y espectáculos ambulantes y recoge la realización de espectáculos públicos en instalaciones eventuales portátiles o desmontables (artículo 35) y en la vía pública (artículo 64).

En cuanto a las actividades recreativas, se definen en la normativa sobre espectáculos públicos como aquellas actividades que ofrecen al público la utilización de juegos, máquinas o aparatos o el consumo de productos o de servicios de ocio, entretenimiento o diversión, así como las actividades que congregan a personas con el objeto principal de implicarlas a participar en ellas o de ofrecerles servicios con finalidad de ocio, entretenimiento o diversión.²⁹⁸

²⁹⁷ Se puede ver en el artículo 1 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (BOE 18-1-2000) y en el artículo 4.5 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, que establece que: "Los actos y celebraciones privados o de carácter familiar que no efectúan en establecimientos abiertos al público y que, por sus características, no conllevan riesgo alguno para la integridad de los espacios públicos, para la convivencia entre los ciudadanos o para los derechos de terceros".

²⁹⁸ Así las define el artículo 3 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas. Publicada en el DOGC núm. 5419 de 13 de Julio de 2009 y BOE núm. 186 de 03 de Agosto de 2009.

Estas dos actividades pueden ser:

- Ordinarias: actividades que se desarrollan habitualmente en establecimientos abiertos al público, fijos o no permanentes desmontables, que disponen de autorización, licencia o comunicación previa para las actividades que se quieren realizar.
- Extraordinarias: actividades que se desarrollan esporádicamente en establecimientos abiertos al público que disponen de autorización, licencia o comunicación previa para una actividad diferente de la que se quiere realizar o en espacios abiertos al público o en otros establecimientos no regulados por esta Ley.

Asimismo, en los diversos reglamentos autonómicos se incluyen los tradicionales “catálogos de espectáculos públicos”²⁹⁹, que pretenden la catalogación de los diferentes tipos de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos sometidos al ámbito de aplicación de las diversas leyes de espectáculos. De esta forma, se facilita la gestión de las autorizaciones y licencias municipales por parte de los Municipios, mediante la denominación y definición de las diferentes actividades, espectáculos y establecimientos públicos.

Los espectáculos públicos y las actividades recreativas comprendidas en los diferentes Nomenclátors o Catálogos podrán celebrarse o desarrollarse con carácter permanente, de temporada, ocasional o extraordinario en establecimientos fijos o eventuales y de conformidad con las condiciones técnicas que reglamentariamente sean exigibles en cada supuesto.

²⁹⁹ Decreto Foral 202/2002 de 23 Septiembre Comunidad Foral de Navarra (catálogo de establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas y se regulan los registros de empresas y locales). BODN. 15/11/2002; Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueban el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 292/2004 de 18 Noviembre CA Galicia (catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas). DOG 20/12/2004; Decreto 220/2006 de 7 Noviembre CA Aragón (catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos). BOA 27/11/2006. Decreto 160/2005 de 2 Junio CA Galicia (modificación del Decreto 292/2004, catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas); DOG 17/06/2005; Decreto Foral 656/2003 de 27 Octubre CF Navarra (modificación de Decretos Forales 201/2002 y 202/2002 de 23 Sep., horario general y catálogo de los establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas y registros de empresas y locales); BON 14/11/2003; Decreto 184/1998 de 22 Octubre CA Madrid (catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones) BOCM 03/11/1998; Decreto 78/2002 de 26 Febrero CA Andalucía (nomenclátor y el catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la CA Andalucía) BOJA 30/03/2002; Decreto 91/2004 de 11 Noviembre CA Asturias (catálogo de los espectáculos públicos, las actividades recreativas y los establecimientos, locales e instalaciones públicas); BOPA 29/11/2004; Decreto 112/2010 Cataluña (Reglamento de espectáculos, las actividades recreativas y los establecimientos públicos) DOGC, núm. 5709, 7/9/2010.

La clasificación en estos catálogos es exhaustiva. Dentro de los espectáculos públicos, la normativa promulgada por las Comunidades Autónomas, se refiere a los cinematográficos, teatrales, musicales, circenses, taurinos, deportivos, de exhibición y no reglamentados, esta última categoría se configura como cláusula de cierre, donde se deben incardinar todos aquellos que no quepan en las definiciones anteriores.

Con respecto a las actividades recreativas, aparecen recogidas, entre otras, los juegos de suerte, envite y azar, juegos recreativos, atracciones recreativas, actividades deportivas, culturales, sociales, festivas tradicionales, festejos taurinos, hostelería, etc. Y por último, establecimientos públicos como cines (tradicionales, multicines, de verano...), teatros (al aire libre, eventuales, cafés-teatro), auditorios, circos, plazas de toros, estadios, pabellones, hipódromos, casinos, canódromos, boleras, parques acuáticos, gimnasios, recintos feriales, acuarios, terrarios, restaurantes, cafeterías y una extensa clasificación.

La finalidad, por tanto, de los catálogos, es que los actos de control sea previo o posterior de las administraciones competentes respecto de los espectáculos públicos y de actividades recreativas, se ajusten a las características, denominación y definición de cada tipo de establecimiento, de espectáculo o de actividad. Actualmente la mayor parte de estos establecimientos públicos se someten al régimen de comunicación o declaración responsable, sometiéndose por tanto a un control posterior.

Los espectáculos públicos son las representaciones, las actuaciones, las exhibiciones, las proyecciones, las competiciones o las actividades de otro tipo dirigidas al entretenimiento o al ocio, realizadas ante público, y llevadas a cabo por artistas, intérpretes o actuantes que intervienen por cuenta de una empresa o por cuenta propia³⁰⁰.

³⁰⁰ Los espectáculos públicos se clasifican en:

- a) Espectáculos cinematográficos: consisten en la realización de exhibiciones y de proyecciones de películas cinematográficas y de otros contenidos susceptibles de ser proyectados en pantalla, con independencia de los medios técnicos utilizados.
- b) Espectáculos teatrales: consisten en la realización de representaciones en directo de obras teatrales, musicales, de danza, ópera, obras artísticas o escénicas, mediante la utilización, aislada o conjuntamente, del lenguaje, de la mímica, de la música, del cómico, de títeres, de guiñoles o de otros objetos, a cargo de actuantes, sean o no profesionales.
- c) Espectáculos de audición: consisten en la realización de actuaciones en directo en las que se interpretan obras culturales, recitales de poesías o similares.
- d) Espectáculos musicales: consisten en la ejecución o la representación en directo de obras o composiciones musicales, mediante la utilización, aislada o conjunta, de instrumentos musicales o de música

Son actividades recreativas aquéllas que ofrecen al público la utilización de juegos, de máquinas o de aparatos o el consumo de productos o servicios, así como también aquéllas que congregan a personas con el objeto principal de participar en la actividad o de recibir servicios con fines de ocio, entretenimiento o diversión.

Las actividades musicales son las que se realizan en locales que disponen de ambientación musical, con la posibilidad de ofrecer música en directo, de realizar espectáculos públicos musicales, de bailar o no, y de disponer de un servicio complementario de comida y bebida³⁰¹.

grabada y transmitida por medios mecánicos, o de la voz humana a cargo de cantantes, actores y actrices o ejecutantes, sean profesionales o no.

e) Manifestaciones festivas de carácter cultural y tradicional: consisten en la realización en público de representaciones musicales, bailes, exhibiciones, cabalgatas o desfiles de carácter popular, tradicional o de cualquier otra índole a los que se les aplica este Reglamento.

f) Espectáculos de circo: son aquellos espectáculos consistentes en la ejecución y representación en público de ejercicios físicos, de acrobacia o habilidad, de actuaciones de payasos/as, de malabaristas, de profesionales de la prestidigitación o de animales amaestrados, realizados por ejecutantes profesionales.

g) Otros espectáculos: aquellos espectáculos singulares que por sus características y naturaleza no están definidos y recogidos específicamente los catálogos y se celebran ante público en establecimientos o espacios abiertos al público.

³⁰¹ Sin perjuicio de su denominación comercial, las actividades musicales se clasifican en:

a) Bar musical: actividad que se realiza en un local que dispone de servicio de bar, con ambientación musical, reproducida o producida en directo, con los límites que determine la normativa específica sobre contaminación acústica, y que no dispone de pista de baile o espacio asimilable.

b) Restaurante musical: actividad que se realiza en un local que ofrece servicio de restaurante, con ambientación musical, reproducida o producida en directo, con los límites que determine la normativa específica sobre contaminación acústica.

c) Discoteca: actividad que se realiza en un local cuyo objeto es ofrecer al público un lugar idóneo para bailar, mediante ambientación musical, y que dispone de una o más pistas de baile y de servicio de bar.

d) Sala de baile: actividad que se realiza en un local cuyo objeto es ofrecer al público un lugar idóneo para bailar con música en directo y, complementariamente, con ambientación musical. La sala de baile debe disponer de un escenario para la orquesta, de una o más pistas de baile, de vestuario para los actuantes y de servicio de bar.

e) Sala de fiestas con espectáculo: esta actividad se realiza en un local cuyo objeto es ofrecer actuaciones musicales, teatrales o música para bailar, ya sea en directo o con ambientación musical. La sala de fiestas debe disponer de escenario, de una o más pistas de baile, de vestuario para los actuantes, de servicio de restaurante-bar, restaurante o bar y de un espacio idóneo para el público espectador.

f) Sala de conciertos: actividad que se realiza en un local que puede disponer de servicio de bar y cuyo objeto es ofrecer al público actuaciones de música en directo y otras actividades culturales. La sala de conciertos debe disponer de un escenario o espacio habilitado y destinado al ofrecimiento de conciertos, y de equipamiento técnico adecuado para su realización, y puede disponer también de vestuario para los actuantes.

g) Discotecas de juventud: consisten en la actividad de discoteca destinada a un público comprendido entre los 14 y los 17 años, con horario especial. Esta actividad está condicionada a la prohibición expresa de venta, consumo y exposición de bebidas alcohólicas y tabaco, y durante su desarrollo está prohibida la entrada a los mayores de 18 años.

h) Karaoke: actividad cuyo objeto es ofrecer al público la posibilidad de interpretar canciones en directo mediante un equipo de música apropiado. Se puede realizar tanto en locales de actividades recreativas musicales como de restauración, siempre que no supere el número de decibelios previstos en la normativa de contaminación acústica.

Las actividades de restauración son aquéllas que se realizan en locales que cuyo objeto es ofrecer comidas y bebidas al público asistente para ser consumidas en el propio establecimiento. Sin perjuicio de su denominación comercial. En las actividades de este apartado se pueden realizar otras complementarias con música de fondo ambiental, de baile y otras actuaciones en directo, siempre que el local reúna las condiciones de seguridad y de insonorización, y esté debidamente autorizado. Esta actividad se puede llevar a cabo en un local cerrado o en espacios al aire libre.

Las actividades de juego y apuestas son las definidas en la normativa de juego y recogidas en el catálogo de juegos y apuestas autorizados, mientras que las actividades deportivas son las realizadas ante público por deportistas, con o sin la utilización de vehículos, aparatos o animales.

Finalmente destacar que los establecimientos abiertos al público son los locales, las instalaciones o los recintos dedicados a realizar espectáculos públicos o actividades recreativas³⁰².

-
- i) Salas de fiestas con espectáculo y conciertos de infancia y juventud: consiste en la actividad de sala de fiestas con espectáculo o de sala de conciertos destinadas al público menor de edad, que, hasta los 14 años deberá ir acompañado de una persona mayor de edad. Estas actividades están condicionadas a la prohibición expresa de venta, consumo y exposición de bebidas alcohólicas y tabaco a los menores.
 - j) Café teatro y café concierto: estas actividades tienen como objeto único ofrecer actuaciones musicales, teatrales o de variedades en directo, sin pista de baile o espacio asimilable. Los establecimientos donde se realicen estas actividades deben disponer de servicio de bar, de escenario, de camerinos para los y las artistas actuantes, y de sillas y mesas para el público espectador.
 - k) Establecimientos de régimen especial: son aquellos establecimientos de actividades musicales que están sujetos a un horario especial, que se caracterizan por el hecho de poder permanecer abiertos a lo largo del día, teniendo en cuenta las dos horas de cierre obligatorio de cada 24 horas, previstas en este Reglamento, con el fin de realizar las tareas de limpieza y ventilación.

³⁰² Pueden ser de los siguientes tipos:

- a) Establecimientos abiertos al público fijos: los locales cerrados, permanentes no desmontables, cubiertos total o parcialmente, que están establecidos en edificaciones independientes o agrupadas con otras que sean inseparables del suelo sobre el cual se construyen.
- b) Establecimientos abiertos al público no permanentes desmontables: los locales o las construcciones conformados por estructuras desmontables o por instalaciones fijas portátiles, constituidas por módulos o elementos metálicos, de madera o cualquier otro material que permita operaciones de montaje, desmontaje o traslado, con carácter itinerante o sin él. Pueden ser cubiertos total o parcialmente, y abiertos o cerrados.
- c) Establecimientos independientes: los establecimientos abiertos al público fijos y los establecimientos abiertos al público no permanentes desmontables que tienen un acceso propio directo desde la vía pública.
- d) Establecimientos abiertos al público agrupados: los recintos constituidos en complejos o infraestructuras de ocio, de gran magnitud o no, que unen varios locales o instalaciones, de carácter fijo o de

8.4. Singularidades en los municipios turísticos

8.4.1. Actividades recreativas y espectáculos públicos de carácter extraordinario

La celebración de actividades recreativas y espectáculos públicos de carácter ocasional y extraordinario, por ejemplo pruebas deportivas en vía públicas como maratones, conciertos, inauguraciones, aniversarios, fiestas populares etc., siempre ha generado numerosas peticiones de autorizaciones para la Administración, en particular en municipios de carácter turístico. Es por ello que la normativa de las diversas Comunidades Autónomas regula estas situaciones³⁰³.

Requieren también autorización las pruebas deportivas, marchas ciclistas, carreras de vehículos históricos y actividades de esta índole que se celebren en vías sometidas al Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

En lo que concierne a las competencias municipales, el Ayuntamiento será el competente para otorgar las autorizaciones de todas estas actividades siempre y cuando discurren íntegramente por su término municipal, independientemente de aquellas que necesiten la autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente dependiendo de la materia de que se trate.

carácter no permanente desmontable, a los que se accede a través de espacios edificados comunes a todos ellos.

Asimismo, los espectáculos y las actividades recreativas pueden llevarse a cabo ocasionalmente en espacios abiertos al público habilitados para su realización o ejecución, y que no disponen de infraestructuras ni de instalaciones fijas para hacerlo. En los espacios abiertos al público se debe delimitar la zona de los espectadores y espectadoras respecto de la de los y las actuantes, y se deben cumplir las demás prescripciones técnicas que se establecen en este Reglamento y en la normativa que los regula.

En función de su aforo, los establecimientos abiertos al público, los espectáculos y las actividades recreativas se clasifican en los siguientes grupos:

- De bajo aforo, cuando éste no supera las 150 personas.
- De aforo medio, cuando éste es de 151 a 500 personas.
- De aforo alto, cuando éste es de 501 a 1.000 personas.
- De aforo muy alto, cuando éste supera las 1.000 personas.

³⁰³ En Andalucía, el Decreto 195/2007, de 26 de junio, por el que se establecen las condiciones generales para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario, regula una materia cuyo iter normativo se inició en la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Órdenes de 5 de marzo de 1987 y 20 de junio de 1992. En Cataluña, esta cuestión se regula en la Ley 11/2009, de espectáculos públicos y actividades recreativas y en el Decreto 112/2010 que la desarrolla.

Los municipios turísticos tradicionalmente han debido responder a una mayor incidencia de este tipo de actividades. Un ejemplo de reconocimiento de esta situación lo constituía el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local catalán. El art. 70 de esta norma, dispone que son delegables en los municipios turísticos cuya población sume más de 50.000 habitantes, los municipios que sumen 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 apartados 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 Públicos³⁰⁴.

No obstante, esta norma ha quedado superada por la Ley 11/2009, de 6 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña. Esta nueva Ley establece un régimen jurídico generalizado, 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 Ley³⁰⁵.

³⁰⁴ 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; 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. Actualmente la cita debe referirse a la actual Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas.

³⁰⁵ Las citadas competencias 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

8.4.2. Horarios especiales de apertura y cierre en municipios turísticos:

Resulta imprescindible informar acerca de las limitaciones horarias que han de tener los establecimientos públicos donde se desarrollen todas y cada una de las actividades que hemos venido señalando.

A los establecimientos públicos no les resulta de aplicación la normativa de horarios comerciales, sino que dicho asunto ha sido regulado por las Comunidades Autónomas mediante órdenes específicas.

Algunas de ellas, contemplan la posibilidad que tienen los municipios de establecer horarios especiales de apertura o cierre en determinados supuestos³⁰⁶. De esta facultad podrá hacerse uso en determinados espacios temporales como son las fiestas locales,

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 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 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. 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.

³⁰⁶ Como por ejemplo en Andalucía la Orden de 25 de marzo de 2002, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos en Andalucía y en Cataluña la INT/358/2011, de 19 de diciembre, por la que se regulan los horarios de los establecimientos abiertos al público, de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas.

Navidad, Semana Santa u otras fiestas tradicionales, debiendo comunicarse a la Delegación y Subdelegación de Gobierno. Pero, no sólo pueden los Ayuntamientos aumentar el horario máximo, sino que pueden disminuirlo. En dos horas, únicamente a través de Ordenanza y en zonas acústicamente saturadas.

No obstante diversas Comunidades Autónomas han regulado un régimen especial horario para los denominados "comercios turísticos", incluyendo en el término a los bares y restaurantes, lo cual ha generado una copiosa jurisprudencia.

Así el art. 14.1 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, por el que se añade el apartado 4 al art. 12 de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears, pretende regular una especie particular de establecimiento comercial denominada *comercio turístico*, al que se asocia un régimen específico de venta de productos del tabaco mediante máquinas expendedoras.

El legislador balear pretendía en los comercios turísticos, al estar orientados por la idea de acercar al turismo estacional los productos que demanda, guardan con los alojamientos turísticos la necesaria identidad de razón en orden a ser habilitados como puntos de venta de tabaco.

El Gobierno del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el precepto, al entender que la norma recurrida no se acomoda al art. 4 b) de la Ley 28/2005 de prevención del tabaquismo; constituye una norma básica dictada por el Estado en ejercicio legítimo de su competencia sobre las bases de la sanidad (art. 149.1.16 CE); se alegará, una inconstitucionalidad mediata y, conforme a ello, argüir, con el detalle reseñado en los antecedentes, que el precepto estatal de contraste es formal y materialmente básico; considera que la contradicción en que incurre la disposición autonómica impugnada es insalvable; a tenor de las consideraciones del TC se establece una analogía ajena por completo a la realidad, pues los comercios turísticos son un tipo de establecimientos comerciales y éstos aparecen definidos en la normativa sectorial balear con arreglo a criterios distintos a esos otros negocios destinados a proveer de alojamiento a los clientes.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 204/2013, de 5 de diciembre³⁰⁷, declara inconstitucional y nulo el segundo inciso del apartado 4 del art. 12 de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears.

También en materia de horarios, mediante Decreto del Gobierno de Canarias 19/2009, de 10 de febrero, se modificó el Decreto 193/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueban los horarios de apertura y cierre de determinadas actividades y espectáculos públicos sometidos a la Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas, a los efectos de añadir un apartado tercero que quedó redactado en los siguientes términos:

"3. Los bares y restaurantes incluidos en el grupo 2, ubicados en el interior de los centros comerciales situados en las zonas, municipios o núcleos turísticos, podrán ampliar el horario de cierre:

- Si concurren en el centro comercial con locales clasificados en el grupo 3, hasta las 4.00 horas.
- Si concurren en el centro comercial con locales clasificados en el grupo 4, hasta las 6,00 horas".

Además, se determina el horario especial para estos locales cuando estén situados en zonas, municipios o núcleos turísticos y el procedimiento establecido para su autorización, sin perjuicio de que cuando estén definidas aquellas áreas por la legislación turística pueda ampliarse a ellas la aplicación de este Decreto; así como las limitaciones singulares aplicables, en su caso, a los locales que estén situados en zonas residenciales urbanas.

Se pretende así compatibilizar legítimos derechos de los ciudadanos que, por un lado, demandan su derecho al ocio y esparcimiento -quizás con mayor expectativa en las zonas eminentemente turísticas- y, por otro, el derecho a la tranquilidad, sosiego y descanso -sobre todo en horas nocturnas-.

Por otra parte, se considera deseable que la materia regulada por esta disposición, así como restante normativa al respecto, tengan un carácter transitorio hasta tanto se garantice absolutamente el cumplimiento de la normativa existente y la que en un futuro próximo asegure a los ciudadanos la inexistencia absoluta de ruidos o cualquier clase de molestia

³⁰⁷BOE de 8 de enero de 2014.

originada en el interior o en las proximidades de los locales actualmente sometidos a horario, todo ello con el fin de lograr en el futuro hacer realidad el principio de libertad en los mismos, propio de una sociedad moderna como la actual requiere, principalmente en las zonas turísticas donde la posibilidad del disfrute amplio de ocio es fundamental.

En consonancia con este propósito, explicado en la Exposición de Motivos, el artículo 2.1 del Decreto abordó la regulación especial del horario de apertura y cierre para los distintos grupos de locales en las zonas, municipios o núcleos turísticos que expresamente se determinen, con regulación en el apartado siguiente del procedimiento para la determinación de las zonas, municipios o núcleos donde se permite el horario especial a que se refiere el número anterior.

Se estableció por tanto, una doble regulación de horarios, general y especial, esta última en relación a zonas, municipios o núcleos turísticos que expresamente se determinen por el procedimiento establecido en la propia normativa con radicación en los Cabildos de la competencia para declarar la zona como turística. En este caso, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria, confirma la legalidad del Decreto expuesto³⁰⁸.

9. El ruido derivado de las actividades turísticas como problema ambiental local.

9.1. El ruido como problema ambiental local

Son múltiples las definiciones empleadas para describir el complejo fenómeno del ruido, se habla de "Sonido inarticulado, por lo general desagradable"³⁰⁹ o "sensación auditiva desagradable o molesta que produce en nuestro organismo el conjunto de vibraciones complejas, desordenadas, recibidas y transmitidas por el oído a las células cerebrales"³¹⁰, por citar algunas de las definiciones más utilizadas. En cualquier caso, el ruido siempre aparece vinculado a una sensación desagradable o incomoda, constituyendo, en este

³⁰⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 5 Abr. 2011, rec. 236/2009.

³⁰⁹ Diccionario de la lengua española. Real Academia de la Lengua Española. 23.ª edición, publicada en octubre de 2014.

³¹⁰ Sobre el ruido son fundamentales los trabajos de GARCIA MACHO, J. "El principio rector medioambiente y la protección del ciudadano frente a los ruidos". *El derecho administrativo en el umbral del Siglo XXI: Homenaje al profesor Dr. D. Ramon Martín Mateo. Coord. por Francisco Sosa Wagner. 2000.* págs. 3543-3552. También ver MARTIN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Ed. Trivium, Madrid, 1992, pág. 606.

sentido, una particular forma de contaminación del medio ambiente, cuyos efectos sobre la calidad de vida y la salud humana son patentes³¹¹.

Parecidos términos utilizan las normas encargadas de controlar este fenómeno moderno. Así, la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental lo define como "el sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico rodado, ferroviario y aéreo y por emplazamientos de actividades industriales....".

La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, nos habla de la contaminación acústica como "la presencia en el ambiente de ruidos y vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente"³¹².

Vemos, por tanto, que estas consideraciones nos permiten afirmar que el ruido es una cuestión que oscila entre el medio ambiente y la salud, y responde, en consecuencia diferentes materias competenciales que es necesario tener presente.

De hecho, la propia exposición de motivos de la Ley del Ruido establece que en la legislación española, el mandato constitucional de proteger la salud (artículo 43 Constitución) y el medio ambiente (artículo 45 Constitución) engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica³¹³.

En consecuencia, si analizamos la normativa sectorial de las Comunidades Autónomas, vemos que utiliza en unos casos como título competencial de sus normas sobre

³¹¹ GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, J. Y REQUERO IBÁÑEZ, JL. "Contaminación Acústica". *Enciclopedia de Administración Local* (versión electrónica). Base de Datos El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Editorial La Ley.

³¹² Las Comunidades Autónomas, por su parte, también reiteran estos conceptos, así a modo de muestra, la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña, que en su artículo 4 e) define el ruido como: "Contaminante físico que consiste en una mezcla compleja de sonidos de frecuencias diferentes, que produce una sensación auditiva considerada molesta o incómoda y que con el paso del tiempo y por efecto de su reiteración puede resultar perjudicial para la salud de las personas".

³¹³ La Exposición de motivos de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, añade que: "...Además, la protección constitucional frente a esta forma de contaminación también encuentra apoyo en algunos derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, entre otros, el derecho a la intimidad personal y familiar, consagrado en el artículo 18.1".

contaminación acústica el medio ambiente (artículo 149.1.23), mientras otras optan por la sanidad (artículo 149.1.16)³¹⁴.

Desde que, en 1972, el ruido fuese catalogado como una forma de contaminación en la Cumbre de la Tierra de Estocolmo³¹⁵, la evolución de la conciencia social sobre este problema ambiental ha ido en aumento. Son muchos y variados los estudios realizados que confirman el vínculo entre exceso de ruido y empeoramiento de la salud humana esta conciencia social, compartida entre administraciones y ciudadanía, ha hecho evolucionar la normativa legal y jurisprudencial.

Así, podemos afirmar que la contaminación acústica hace mucho tiempo que ha sido reconocida como agente que afecta a la calidad de vida y el bienestar, pero es que además, ha sido reconocida como un importante problema de salud pública. De acuerdo con un reciente informe de la OMS del año 2011 sobre la carga de la enfermedad del ruido ambiental³¹⁶, al menos 1 millón de años de vida sana se pierden cada año en Europa occidental debido a los efectos para la salud derivados únicamente de la exposición al ruido de tráfico rodado. Además, la OMS clasifica ruido como la segunda peor causa ambiental de la mala salud, sólo por detrás de la contaminación del aire³¹⁷

³¹⁴ Es el caso por ejemplo de la Comunidad Autónoma Extremeña. En concreto el Decreto 19/1997, de 4 de febrero, sobre ruidos y vibraciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, manifiesta en su exposición de motivos: *“El artículo 8.5 del Estatuto de Autonomía de Extremadura atribuye como competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y ejecución en materia de Sanidad e Higiene. Por otra parte, la Ley General de Sanidad, en su artículo 2.2, permite el desarrollo y complementación de la citada Ley por las Comunidades Autónomas, estableciendo, igualmente, que las actividades que puedan tener consecuencias negativas para la salud serán sometidas por los órganos competentes a limitaciones preventivas de carácter administrativo”*.

³¹⁵ La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (también conocida como Conferencia de Estocolmo) fue una conferencia internacional convocada por la Organización de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo, Suecia entre el 5 y el 16 de junio de 1972. Fue la primera gran conferencia de la ONU sobre cuestiones ambientales internacionales, y marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional del medio ambiente.

³¹⁶ La Organización Mundial de la Salud en su Informe de 2011 establece que se pierden al menos un millón de años de vida sana cada año como consecuencia del ruido procedente del tráfico urbano en las ciudades del oeste de Europa. También Recientemente ENNAH, European Network on Noise and Health, red internacional integrada por 33 centros de investigación de 16 países europeos, fundada por la Unión Europea, destaca en su Informe Final publicado en el año 2013, la necesidad de continuar y aumentar la investigación sobre los efectos del ruido en la salud de las personas, detallando las carencias más significativas detectadas entre las destacan, la necesidad de estudiar el efecto combinado de diferentes fuentes de ruido.

³¹⁷ WHO, 2011, Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe, World Health Organization Regional Office for Europe, Copenhagen (http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/e94888/en/), último acceso el 10 de junio de 2015.

La Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA), en su reciente informe sobre el ruido en Europa³¹⁸, concluye que la contaminación acústica es una creciente preocupación ambiental. Es causada por un variado número de fuentes y es ampliamente presente no sólo en los ambientes urbanos, sino que también está penetrando en los ambientes naturales. Los efectos adversos se pueden encontrar en el bienestar de las poblaciones humanas expuestas, en la salud y la distribución de la fauna en la tierra y en el mar, en la capacidad de nuestros niños a aprender adecuadamente en la escuela y en el alto precio económico la sociedad debe pagar por la contaminación acústica³¹⁹. La ciudadanía, valora cada vez más el derecho a la intimidad y el hecho de disponer de ámbitos “sin ruido”, de la misma manera que las administraciones, se encuentran con grandes dificultades para dar respuesta a una demanda de intervención creciente, con el consecuente peligro de caminar hacia una “judicialización” excesiva de la problemática, consecuencia de la inactividad de la administración³²⁰.

Si analizamos históricamente la atribución de competencias para actuar frente a la contaminación acústica, veremos que con carácter tradicional, estas competencias se han atribuido a los municipios. Esto es así, dado que el ruido se manifiesta de forma local, en un determinado sector del territorio y a escala municipal. Corresponde a los Ayuntamientos un papel fundamental en la lucha contra la contaminación acústica, en particular en el caso de los municipios en los que coexisten actividades de ocio, también relacionadas con el turismo, con el derecho al descanso y la reducción de ruidos. En

³¹⁸ “Noise in Europe 2014”. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (OPOCE), 2014. 62 p.,[en línea]. Disponible en Internet: <http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014> [Fecha de último acceso 10 de junio de 2015].

³¹⁹ También afirma que el paisaje sonoro Europeo está en peligro, de tal forma que como objeto del informe establece los siguientes puntos clave:

1. La contaminación acústica es uno de los principales problemas de salud ambiental en Europa;
2. El tráfico rodado es la fuente más dominante del ruido ambiental, se estima que hay 125 millones de personas afectadas por el ruido a niveles superiores a 55 decibelios (dB) Lden (Nivel día tarde-noche);
3. El ruido ambiental causa por lo menos 10 000 casos de muerte prematura en Europa cada año;
4. Más de 8 millones de personas sufren trastornos del sueño debido a ruido ambiental; más de 900 000 casos de hipertensión son causados por el ruido ambiental de cada año;
6. La contaminación acústica provoca 43 000 ingresos hospitalarios en Europa al año;
7. Los efectos del ruido sobre el paisaje sonoro son amplios, e incluyen áreas de vida silvestre;
8. El Séptimo Programa de Acción de la Unión Europea en materia de medio ambiente, también contiene objetivos en relación a la contaminación acústica.

³²⁰ El volumen de quejas en materia de contaminación acústica recibidas por las instituciones de defensa de los ciudadanos, como son los defensores del pueblo de las diversas Comunidades Autónomas, ha crecido en los últimos años. Ya en el año 2007 el Síndic de Greuges en Cataluña, elaboró un informe especial para someterlo a la consideración del Parlamento. Asimismo, en su Informe al Parlamento del año 2014, insiste el Síndic en que la problemática de los ruidos como consecuencia del ocio, las fiestas en el espacio público y, en algunos municipios, el turismo es recurrente y no para de incrementarse con el paso del tiempo. En el Informe al Parlamento 2013 ya se dedicó también un epígrafe a tratar las molestias por ruidos derivados de los espacios de ocio nocturno.

muchas ocasiones, el ocio y todo lo que ello comporta, ha prevalecido y prevalece por encima de la lucha contra la contaminación acústica.

En nuestro país la doctrina destaca la problemática derivada de los veladores o terrazas con sillas y mesas al exterior, cuya repercusión acústica queda aumentada en el caso de concentración de un conjunto de veladores de distintas actividades³²¹.

También se destaca al respecto las diversas molestias provenientes de espectáculos públicos y actividades recreativas; las provenientes de la organización de actos con motivo de fiestas mayores y actividades extraordinarias; las que son consecuencia de actividades recreativas y comerciales; así como las derivadas de las viviendas de uso turístico³²².

9.2. Competencias municipales, en relación al ruido en la legislación estatal y en el derecho autonómico comparado

9.2.1. Las competencias municipales en materia de medio ambiente

³²¹ A este respecto se puede ver el trabajo doctrinal de HERRERA DEL REY, J.J. "El Ruido: estado de la cuestión". *Diario La Ley*, NÚM 7326, Sección Tribuna, 22 Ene. 2010, Editorial LA LEY. En este trabajo se recogen las más importantes sentencias sobre la materia. Entre ellas es significativa la STS de 7 de noviembre de 1990: "Y lo único que hay que lamentar es que todavía haya poderes públicos que manifiesten una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces en defensa contra las múltiples agresiones al medio ambiente que se dan todos los días y en todas partes" (STS, Sala 3.ª, de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 1.ª, de 7 de noviembre de 1990, Ponente: González Navarro, Francisco). La reciente STSJ Aragón de 17 de mayo del 2009, declara conforme a Derecho la reducción del número de veladores autorizados, a fin de evitar las molestias por razones de ruido.

³²² El Síndic de Greuges de Cataluña, por ejemplo, ha pedido al Ayuntamiento de Barcelona que haga uso de la normativa existente para erradicar los conflictos en zonas de ocio nocturno. En concreto recuerda a las administraciones que deben ofrecer servicios de mediación entre los clientes, los titulares de los locales de ocio nocturno y el vecindario. También sugiere más presencia policial en las zonas conflictivas y controles de alcoholemia y de estupefacientes en los lugares donde se ha constatado el consumo. Entre otras propuestas, el Síndic ha recomendado que, de acuerdo con los procedimientos establecidos actualmente, se haga uso de la capacidad sancionadora a los clientes que incumplan la ordenanza cívica y los establecimientos que vulneren la normativa de espectáculos públicos.

Entre otras medidas propuestas por el Síndic, se destacan:

1. Reforzar la presencia de efectivos policiales en las zonas conflictivas para disuadir y erradicar conductas incívicas que perjudican tanto el descanso de los vecinos como las relaciones armónicas entre estos y los clientes de estas espacios de ocio. Planificar convenientemente la vigilancia en función de la programación de posibles actividades más susceptibles de molestias.
2. Efectuar controles de alcoholemia y de estupefacientes en las zonas donde se ha constatado el consumo y adoptar las acciones correspondientes.
3. Conectar periódicamente con las partes implicadas para hacer el seguimiento de las cuestiones que procedan, como comprobaciones de los niveles de ruidos registrados habilitación del personal de acceso a los establecimientos. En este sentido, recomienda especialmente de mantener reuniones de análisis y de seguimiento con el vecindario.

Se puede ver en <http://www.sindic.cat/>. Página consultada el 14/07/2015

La Administración local, como hemos comentado en otras partes de este trabajo, ha evolucionado en nuestra historia constitucional, desde la situación planteada en la Constitución de 1812 en que los poderes municipales –y provinciales– eran únicamente órganos administrativos al servicio de los intereses nacionales, hasta alcanzar la posición que les otorga la actual Constitución de 1978³²³.

El artículo 137 y 140 de la CE reconoce autonomía a los municipios y las provincias para la gestión de sus respectivos intereses³²⁴. El primero de estos artículos establece que “El estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. El segundo artículo concreta esta cuestión de forma inequívoca para los municipios, afirmando que “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios”.

La protección jurídica del medio ambiente tiene su primera manifestación en las ciudades, en las actuaciones de las corporaciones locales. Históricamente, en la protección del medio ambiente han tenido un acusado protagonismo dichas corporaciones a través de las competencias de los ayuntamientos en materias de sanidad e higiene.

La proximidad de las corporaciones locales a los problemas medioambientales concretos cualifica especialmente a esta Administración para ejecutar y gestionar con eficacia la normativa ambiental. Como también resulta del principio de subsidiariedad que se proclama en el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, según el cual “el

³²³ Sobre el origen y evolución de los entes municipales se puede consultar entre otros a MIR I BAGÓ, J., *Evolució de l'autonomia municipal*, Servei de Publicacions de la Federació de Municipis de Catalunya, 2002.

³²⁴ Sobre autonomía local se pueden ver entre muchos otros a FONT I LLOVET, T., “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos”, en *Anuario del gobierno local*, núm 1, 2003, págs. 13 a 46; GARCIA MACHO, J. “La autonomía municipal y su protección en la Ley de Bases de Régimen Local”. *Revista de Administración Pública*, núm. 109, 1986, págs. 521-532; GARCÍA ROCA, F. J., “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm 282, 2000, págs. 23 a 70; MUÑOZ MACHADO, S. (Coord.) et al, Vol. I, Civitas, 2003, págs. 25 a 156. PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm 229, 1986, págs. 9 a 64; PÉREZ TREMPES, P., *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Diputación de Barcelona, 1998; SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, 1990; SOSA WAGNER, F., “La autonomía local”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm 239 del año 1988, págs. 1351 a 1362; núm. 240 del año 1989, págs. 1623 a 1636 y núm. 141 del año 1989, págs. 9 a 30.

ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”³²⁵.

En síntesis, la garantía institucional de la autonomía local que garantiza la Constitución y el principio de subsidiariedad establecido en el indicado artículo 4.3 de la Carta Europea llevan consigo el reconocimiento de competencias locales en el ámbito del medio ambiente. Pero es al legislador, tanto estatal como autonómico, al que corresponde determinar el concreto alcance que corresponde a la competencia de los entes locales en la materia. Como veremos más adelante, la LRBRL, en la redacción dada por la LRSAL, distingue las competencias de los entes locales en tres grupos: propias, delegadas y complementarias.

Por otra parte, como pone de relieve la doctrina³²⁶, la atribución de competencias por los legisladores estatales y autonómicos a las entidades locales se complica en el caso de la protección del medio ambiente debido a su carácter multidisciplinar, ya que se diversifica en multitud de sectores, cada uno de los cuales tiene su normativa propia. Existen, pues, regulaciones parciales en función de las distintas materias (residuos, contaminación atmosférica, vertidos, etc.)³²⁷.

³²⁵ Respecto al tema de las competencias de las Entidades locales en materia ambiental puede consultarse a FUENTES GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., “La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), Observatorio de Políticas Ambientales 2014, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 527-573. FUENTES GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., “Administración local y medio ambiente: el protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), Observatorio de Políticas Ambientales 2012, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 373-412. CASADO CASADO, L., “La potestad normativa local en materia de contaminación odorífera: la ampliación de las posibilidades de actuación municipal a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 12, 2007, págs. 151-167. CASADO CASADO, L., y FUENTES GASÓ, J. R., “Administración local: incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), Observatorio de Políticas Ambientales 2015, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, págs. 583-634. CASADO CASADO, L. y FUENTES GASÓ, J. R., *Medi ambient i ens locals*, Cedecs, Barcelona, 2008.

³²⁶ ALONSO GARCÍA, MC. “La contaminación acústica”. En la obra colectiva: *Tratado de derecho ambiental*, Tirant lo Blanch, 2013, págs. 695-730.

³²⁷ Desde una perspectiva general, debe tenerse en cuenta la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. El control integrado de la contaminación descansa fundamentalmente en la autorización ambiental integrada, como nueva figura de intervención administrativa autonómica que sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental. Si bien se limita a fijar únicamente las condiciones exigibles, desde el punto de vista medioambiental, para la explotación de las instalaciones afectadas, por lo que se otorga con carácter previo al de otras autorizaciones o licencias sustantivas exigibles, como las licencias municipales y/o otras sectoriales, que permanecen vigentes, aunque se establecen diversos mecanismos de coordinación con la autorización ambiental integrada. Es, desde luego, en materia de autorizaciones y comunicaciones ambientales, donde se manifiestan, en gran medida, las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente. Pero es necesario tener en cuenta otras normas sectoriales. Así, la Ley general de sanidad, Ley 14/1986, de 25 de abril (LGS, en adelante), en su artículo 18.6 establece como actuaciones que deben desarrollar las administraciones públicas “la promoción y

También es posible por tanto en este ámbito la protección medioambiental a través de ordenanzas municipales que tipifiquen infracciones y establezcan sanciones, siempre con respeto al principio de legalidad y reserva de Ley en el ámbito sancionador. El genérico marco normativo está integrado, como es sabido, por los artículos 25 de la CE, y 127 y 129 de la LRJAP, así como los artículos 139, 140 y 141 de la LRBRL. De acuerdo con tales preceptos, la potestad sancionadora de las administraciones públicas se ejercerá cuando expresamente haya sido atribuida por una norma con rango de Ley, y sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley. Sin embargo, el artículo 2.2 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real decreto 1398/1993 (RPS, en adelante), establece: “Asimismo, las entidades que integran la Administración local, cuando tipifique como infracciones hechos y conductas mediante ordenanzas, y tipifiquen como infracción de ordenanzas el incumplimiento total o parcial de las obligaciones o las prohibiciones establecidas en las mismas, al aplicarlas deberán respetar en todo caso las tipificaciones previstas en la Ley.”

Entre las competencias atribuidas con carácter de propias a la Administración local se encuentra, como hemos reiterado, el medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas (artículo 25.2 b) de la LRBRL, redactado por el número ocho del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) y para su protección cabe, en principio, la posibilidad de tipificar mediante ordenanzas infracciones castigadas con multa que no podrán exceder, salvo previsión legal distinta, de las cantidades establecidas en el artículo 141 de esta misma Ley. Precepto de aplicación exclusivamente cuando la legislación sectorial no regule las sanciones a imponer.)³²⁸.

la mejora de los sistemas de saneamiento, abastecimiento de aguas, eliminación de tratamiento de residuos líquidos y sólidos, la promoción y la mejora de los sistemas de saneamiento y control del aire con especial atención a la contaminación atmosférica; la vigilancia sanitaria y la adecuación a la salud del medio ambiente en todos los ámbitos de la vida, incluyendo la vivienda”. Y el artículo 42.3 atribuye a los ayuntamientos el ejercicio de “responsabilidades mínimas con relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios”: a) del medio ambiente, donde se integran, entre otras, la contaminación atmosférica, el saneamiento de aguas residuales, los residuos urbanos [...]; b) industrias, ruidos y vibraciones, y c) el medio ambiente en el interior de las viviendas. La Ley 22/2011 de 28 Julio, de residuos y suelos contaminados, como ya hacía la anterior Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, establece determinadas previsiones sobre las tareas de cooperación de las corporaciones locales con las demás administraciones públicas.

³²⁸ Se puede ver a BELLO PAREDES, “La reserva de Ley en el ámbito sancionador, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?” *Revista de Estudios de Administración local*, núm. 286-287, mayo-diciembre, 2001, que afirma que es doctrina por todos conocida la que manifiesta que el principio de

Finalmente, las corporaciones locales están abocadas a ejercer una parte importante de las competencias de gestión en materia ambiental, aunque la concreción corresponde a la legislación específica sectorial, y, con frecuencia, para una protección eficaz del medio ambiente será preciso acudir a fórmulas de colaboración o coordinación interadministrativas.

legalidad en materia sancionadora comprende una doble exigencia: la primera, de orden material y de alcance absoluto, tanto en lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual, y se traduce en la imperiosa necesidad de predeterminación negativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes; la segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas atributivas de la potestad sancionadora a la Administración y de las tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones (STC de 7 de abril de 1987, 21 de enero y 8 de junio de 1988, entre otras). Respecto de la vertiente material del principio de legalidad, consistente en que la regulación sancionadora se produzca anticipadamente por normas jurídicas, tal exigencia ha de cumplirse absolutamente en relación con la tipificación de infracciones y sanciones por parte de las entidades locales. El problema es más complicado en relación con la vertiente formal del principio de legalidad; es decir, que esa regulación se realice por medio de una Ley y sólo por medio de tal instrumento jurídico, habida cuenta, entre otras circunstancias, que las entidades locales carecen de órganos legislativos. También TRAYER JIMENEZ, JM. "Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales" en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, segunda edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, pág. 168, pone de relieve que, desde el punto de vista de los principios de legalidad y de reserva de Ley que preside la tipificación de las infracciones administrativas, las ordenanzas protectoras del medio ambiente pueden encontrarse ante diversas situaciones: 1) Las leyes sectoriales protectoras del medio ambiente (Ley de costas, Ley de aguas, Ley de espacios naturales protegidos, Ley de protección del ambiente atmosférico) tipifican un conjunto de comportamientos ilícitos. En estos casos la ordenanza local cumple una función parecida a las relaciones Ley-reglamento en la Administración General del Estado y en la Administración de las Comunidades Autónomas. Son el complemento indispensable de las leyes sectoriales que les dan cobertura. 2) Las leyes sectoriales proporcionan cobertura legal al conjunto de infracciones que prevén determinadas ordenanzas, aunque aquéllas no establecen las tipificaciones específicas. Este supuesto plantea mayores problemas técnico jurídicos para hacerlo compatible con las previsiones del artículo 25 de la CE. 3) La norma local, desarrollando una Ley sectorial que le da cobertura, tipifica como infracción "el incumplimiento de las disposiciones de esta ordenanza". En este caso, a las dificultades que derivan de los indicados principios de legalidad y reserva de Ley se unen los que resultan de la necesidad de que los tipos cumplan la función de garantía que les corresponde. Esto es, de dar a conocer suficientemente el alcance de la conducta sancionable. 4) Los comportamientos considerados como infracciones por las ordenanzas locales no encuentran ni siquiera la cobertura legal que exige el principio de legalidad. En estos casos, el TS se ha pronunciado declarando nulas dichas previsiones de las normas locales por ser contrarias al indicado principio o al de reserva de Ley (STS de 25 de mayo de 1993). En todo caso, el citado artículo 59 del TRRL ha de interpretarse según los siguientes criterios: no es de aplicabilidad directa, sino que es necesaria la intermediación de una ordenanza de medio ambiente que establezca las infracciones respecto a los principios de legalidad y reserva de Ley en los términos antes vistos; y el tope máximo que establece para las multas puede ser sobrepasado si una Ley sectorial así lo establece. Tal es el caso, por ejemplo: de la sanidad local, en la que el límite se establece en los artículos 35 y 36 de la Ley general de sanidad; en materia de defensa de los consumidores y los usuarios que se señalan en la Ley 31/1990, de 27 de diciembre; de la protección del medio ambiente atmosférico, Ley 38/1972, de 22 de diciembre, etc. También muy importante el trabajo de CASADO CASADO, L. "Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32, 2015.

El medio ambiente constituye un título de intervención administrativa que encuentra en la autorización o actual sistema de comunicación, un mecanismo de control preventivo o con carácter posterior en el caso de las comunicaciones, que se atribuye con frecuencia a las entidades locales.

Así ocurre en el ámbito de actividades potencialmente lesivas para el medio ambiente, en el que la propia técnica de la autorización ha sufrido un proceso de diversificación. De manera que junto a la clásica concepción de la misma, entendida como un acto meramente declarativo de comprobación de la concurrencia de los requisitos legales exigidos para el legítimo ejercicio de un derecho preexistente, aparecen autorizaciones con mayor margen de discrecionalidad.

Pero sobre todo la llamada autorización operativa o de funcionamiento, caracterizada porque no se limita a realizar un control preventivo de la sujeción de la actividad a unos límites determinados, sino que, además, encauza y orienta positivamente la actividad de su titular en la dirección marcada por las normas aplicables o, incluso, por determinados planes. Sobre la base de esta clase de autorización se establece una relación duradera que legitima formas de intervención de la Administración, como es, característicamente, la comprobación del cumplimiento de las condiciones ambientales y su adecuación a las circunstancias concurrentes y la imposición, en su caso, de medidas correctoras a la actividad desarrollada. Estas autorizaciones operativas de actividades potencialmente lesivas del medio ambiente se singularizan por la importancia que en el procedimiento para su otorgamiento revisten las formas previas de análisis de incidencia ambiental de la instalación o la actividad objeto de autorización, y de información pública sobre el acto autorización, como ocurre, según tendremos ocasión de señalar, en las actividades sujetas a la normativa ambiental reguladora de la puesta en funcionamiento de las actividades.

Es importante destacar en este punto, que la protección del medio ambiente, es una razón imperiosa de interés general, que puede justificar la existencia de licencias y otros actos de control preventivo por parte de la administración.

Además, el incumplimiento de mandatos, prohibiciones y condicionamientos que establece el ordenamiento jurídico para la protección del medio ambiente, y del cual forman parte las ordenanzas municipales, determina el ejercicio de la potestad sancionadora, aplicando los

entes locales, en su caso, la correspondiente sanción al sujeto infractor. Esta represión de las conductas infractoras constituye, incluso, un imperativo constitucional acorde con el artículo 45.3 de la CE, que alude tanto a sanciones penales como administrativas, y a la reparación del daño causado. Las sanciones administrativas constituyen uno de los instrumentos esenciales para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental, si bien se presenta la dificultad, a la cual ya hemos aludido, de tipificar y establecer sanciones a través de ordenanzas locales, como consecuencia de los principios de legalidad y reserva de Ley en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

9.2.2. Competencias de la provincia “o entidades equivalentes” en materia de medio ambiente.

El papel de las Diputaciones Provinciales³²⁹ se ve reforzado en la LRSAL, sobretudo en su faceta de administración que debe garantizar la prestación efectiva de los servicios municipales, de forma vinculada al principio de la sostenibilidad financiera³³⁰. Al contrario de lo que sucede con los municipios, no sólo se le atribuyen nuevas competencias propias sino que se habilita a las leyes estatales y autonómicas para su posible ampliación de competencias, incluso de carácter prestacional³³¹.

Vemos por tanto que la LRBRL no atribuye a la provincia competencia específica en materia de medio ambiente, pero puede ejercerla a través de la previsión del artículo 36 relativo a asegurar el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

³²⁹ Recordemos que el TC ha interpretado el art. 141 de la CE, en el sentido que éste precepto establece para la provincia, una “garantía institucional” que asegura su existencia (ver entre otras la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 40). También el Tribunal Constitucional ha interpretado que este precepto consagra la autonomía para la gestión de sus intereses, que el propio Tribunal ha identificado con sus funciones de “cooperación local a favor de los municipios” (STC 214/1989, de 21 de diciembre). SABATÉ I VIDAL, J.M., “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”. *Anuario del Gobierno Local*, 2013, págs. 129-150.

³³⁰ MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., “La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, 2014, p. 77.

³³¹ Respecto del papel de la provincia en materia ambiental tras la LRSAL, se puede ver a GARCÍA RUBIO, F., “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 de régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, p. 290 y ss. FUENTES I GASÓ, JR. “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”. *Revista de Administración Pública*. núm. 101. Enero-Abril 2015. Págs. 55-88 y CASADO CASADO, L. “Luces y sombras... op. cit, pág. 58.

Asimismo es en esta materia resulta importante el punto primero letra a) del mismo artículo 36, que establece que son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes: a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

Todo ello teniendo en cuenta sobre todo el carácter extraterritorial del medio ambiente, y además que entre los servicios a asegurar se encuentra el de “protección del medio ambiente urbano”, junto a servicios tales como el de limpieza, recogida y tratamiento de basuras y aguas residuales, entre otros.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la atribución de competencias propias de la diputación provincial corresponde al legislador sectorial estatal o comunitario, según la distribución de competencias, que, en el ámbito del medio ambiente, responde al mecanismo al que antes hemos hecho referencia: a las leyes básicas del Estado de atribuir las competencias que deban corresponder a las diputaciones provinciales, y a las leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas de completar dicha atribución.

Por último, corresponden a las diputaciones provinciales las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención. Estas actuaciones pueden tener una específica proyección en la materia de medio ambiente; de manera que, desde una posición secundaria respecto a los municipios, pueden desempeñar, por su ámbito de actuación y mayor capacidad organizativa, funciones de programación y gestión de los recursos naturales, con base en el mandato imperativo del artículo 45.2 de la CE³³².

9.2.3. En concreto: *Las competencias de las entidades locales en la lucha contra la contaminación acústica*

³³² Sobre el papel de la provincia en el sistema autonómico español se puede ver a CARVALLEIRA RIVERA, M^a T., *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, 1993.

Si analizamos históricamente la atribución de competencias para actuar frente a la contaminación acústica, veremos que con carácter tradicional, estas competencias se han atribuido a los municipios. Esto es así, dado que el ruido se manifiesta de forma local, en un determinado sector del territorio y a escala municipal. Así, la Ley de régimen local de 1955 atribuía a los municipios la policía urbana; y el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en su artículo 1.1 aún vigente, establece que “los ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos: 1. En el ejercicio de la función de policía cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la *tranquilidad*, la seguridad, la salubridad o la moralidad ciudadana, con el fin de restablecerla o conservarla”.

Corresponde por tanto a los Ayuntamientos un papel fundamental en la lucha contra la contaminación acústica, según se desprendía ya de las competencias que les atribuía el artículo 25.2, letra f) y h), de la LRBRL, en su versión modificada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, sobre el ejercicio de competencias en materia de protección del medio ambiente y de la salubridad pública, además de lo dispuesto en el artículo 84.1 b del mismo texto legal.

Este sistema competencial ha sido mantenido y concretado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. De tal forma que en la actualidad, tras la reforma de la LRBRL por la LRSAL, el artículo 25.2b) de la LRBRL, establece que el municipio ostenta competencias propias en materia de medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

Con la LRSAL, se concreta aún más este panorama competencial, así las competencias municipales se ejercitarán de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La Ley establece que los principios de eficacia y estabilidad presupuestaria serán los ejes de la gestión de las Entidades locales. El artículo 7 de la LRBRL (en la nueva redacción dada por la LRSAL) clasifica las competencias de las Entidades Locales en tres tipos: las competencias propias, las competencias delegadas y las competencias que no son propias ni delegadas. Las

competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Son competencias propias de los municipios, las referidas en el artículo 25 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL.

Son competencias propias de las Diputaciones Provinciales o Entidades equivalentes las referidas en el artículo 36 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL.

Las competencias delegadas son las que con tal carácter les atribuyen el Estado y las Comunidades Autónomas mediante una disposición normativa (no necesariamente con rango de Ley) o un acuerdo y se ejercen en los términos establecidos en esa disposición o acuerdo de delegación y con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Los acuerdos o convenios de delegación deberán formularse teniendo en cuenta las garantías de pago establecidas en el artículo 57 bis de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL.

El citado artículo 27, entre otras cosas, condiciona la efectividad de la delegación a que ésta sea aceptada por el Ayuntamiento y establece la nulidad de las delegaciones que no vayan acompañadas de la correspondiente financiación. Además, en el caso de que la Administración delegante sea una Comunidad Autónoma, el también citado artículo 57 bis exige que se establezca una cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o compromisos de pago que aquélla asuma.

Las competencias distintas de las propias y de las delegadas no precisan de ser atribuidas ni por el Estado ni por las Comunidades Autónomas y solo pueden ejercerse por las Entidades Locales cuando concurren los siguientes requisitos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.4 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL:

- Cuando no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- No se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública
- A estos efectos, el Ayuntamiento precisará como vinculantes, dos informes previos:
- De la Administración competente por razón de materia, la Comunidad Autónoma por regla general, en el que se señale la inexistencia de duplicidades.
- De la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana la elaboración de este informe corresponde al órgano de esa Comunidad Autónoma que tenga atribuida la competencia en materia de tutela financiera sobre las Entidades Locales. En el resto de las Comunidades Autónomas la administración que tiene la tutela financiera es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Es precisamente la clarificación de las competencias de las Entidades Locales para evitar que estas ejerzan competencias que no les corresponden cuando no cuenten con la financiación suficiente para ello o cuando ello suponga una duplicidad con las ejercidas por otras Administraciones públicas, uno de los principales objetivos de la LRSAL, como se deduce de su propia exposición de motivos, en la que se afirma que con esta Ley *“el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de Ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la Ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.”*

No obstante todo lo indicado anteriormente, con respecto a las competencias distintas de las propias y de las delegadas que ya se vinieran ejerciendo por las Entidades Locales antes de la entrada en vigor de la LRSAL, el criterio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en relación con esta cuestión, en la “Nota explicativa sobre la

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local³³³, considera que con relación a la solicitud de los informes preceptivos previstos en el artículo 7.4 de la LRBRL, deben ser objeto de valoración en los términos que señala este artículo.

La adaptación de la LRBRL a los requerimientos fijados en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (L.O. 2/2012, de 27 de abril), distingue entre competencias propias y otras competencias facultativas. Sólo cuando esté garantizada la prestación de servicios obligatorios de los Ayuntamientos se podrán prestar servicios no obligatorios.

La LRSAL suprime el artículo 28 de la LRBRL, que contemplaba la posibilidad que los municipios pudieran realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

No obstante los ayuntamientos podrán seguir prestando otras competencias, que este prestando actualmente, aunque no sea de las consideradas propias, siempre y cuando el mismo sea solvente o se le delegue por la administración que tenga la competencia, con la financiación suficiente. Es decir se apuesta por un ejercicio responsable de la Autonomía Local.

En este caso el Ayuntamiento si quisiera seguir prestando este servicio tiene dos vías:

- La del artículo Art. 7.4 de la LRBRL, competencias distintas de las propias delegadas. Si el ejercicio de esa no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública, una vez que se tengan los informes previos y vinculantes que acrediten la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

³³³ Ver la Nota explicativa de la reforma local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 6 de marzo de 2014. El texto se puede consultar en el siguiente enlace web: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf> (consulta: 30/07/2015).

- La del artículo 27 de la LRBRL. En este caso el Ayuntamiento podrá solicitar un convenio de delegación de competencia a la Comunidad Autónoma o del Estado el cual deberá formularse en los términos del artículo 57 bis de la LRBRL, en la redacción dada al mismo por la LRSAL.

La Comunidad Autónoma o el Estado en el ejercicio de su competencia delega en el municipio el ejercicio de la misma³³⁴.

Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su

334

- La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.
- La delegación deberá acompañarse de una memoria económica.
- Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.
- La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.
- La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.
- El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.
- La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación.
- Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias.
- Asimismo el acuerdo o convenio de delegación deberá incluir una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la entidad local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere el apartado 3 del artículo 57 bis artículo. Para la aplicación de esta cláusula no será precisa la autorización previa a la que hace referencia la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.
- Es decir la delegación de competencias deberá ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, con una cobertura del 100% del coste del servicio y su cobro deberá estar garantizado.
- Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la LRBRL deberán adaptarse a lo previsto en la LRBRL antes del 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto.

plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y adicionalmente a lo establecido en la Ley dicho plan incluirá la “supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación” (art. 116 bis LRBRL)³³⁵

Siguiendo con las competencias que la normativa actual reconoce a los ayuntamientos en materia del control del ruido y la contaminación acústica, vemos que las actuales materias sobre las que los municipios tienen o ejercen competencias propias, según dispone el artículo 25.2 de la LRBRL en la redacción de la LRSAL son las siguientes: (...) b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley, debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera³³⁶.

Con la modificación del citado artículo 25 efectuada por la LRSAL, se mantiene la posibilidad de promover actividades y prestar servicios, pero de una forma más restringida, ya que tal posibilidad se circunscribe a “los términos previstos en este artículo” (apartado 1). Asimismo, el apartado 2 sigue garantizando un núcleo de competencias municipales, si bien aparecen dos diferencias con la redacción anterior: una, el listado está referido a las competencias propias de los municipios y, dos, desaparecen algunas de materias que incluía el listado y aparecen otras nuevas.

³³⁵ En materia competencial, la Ley reconoce las singularidades del País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla, Madrid y Barcelona, así como la singularidad Comarcal de Aragón, y las de las Islas Baleares y Canarias. En concreto se establece que en el País Vasco, su legislación, podrá atribuir competencias propias a los municipios, en el ámbito de sus respectivos territorios.

³³⁶ La mencionada Ley deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad.

La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

Una de las materias que continúan siendo competencia propia de los Ayuntamientos es precisamente la “protección contra la contaminación acústica”.

No obstante todo lo indicado anteriormente, con respecto a las competencias propias de los municipios, el criterio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en relación con esta cuestión, en la “Nota explicativa sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”³³⁷ considera que el listado de materias del artículo 25.2, sobre las que los municipios ejercerán en todo caso competencias propias, se establece “sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas.” Por tanto, cabe interpretar que los municipios pueden ejercer competencias propias sobre materias no incluidas en ese listado si se las atribuyen esas leyes sectoriales.

La LRSAL establece en la modificación que realiza del artículo 27 de la LRBRL, un catálogo de competencias que con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía, y en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar en los Ayuntamientos entre las que están:

- a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- b) Protección del medio natural.
- (...)
- j) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- (...)

Dichas competencias se podrán delegar en la forma establecida en la Ley, es decir, que sea aceptada por el municipio; y por un periodo estable temporal que no podrá ser inferior a 5 años; acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria; con una cobertura del 100% del coste del servicio; y su cobro deberá estar garantizado.

El artículo 27.3.a) de la LRBRL, establece la vigilancia y control de la contaminación ambiental como una de las competencias delegables en los municipios, cosa que se corrobora en la disposición transitoria segunda de la LRSAL.

³³⁷ Ver nota pág. 74.

Consecuentemente, según la nueva regulación de las competencias municipales establecida por la LRSAL, las competencias que los municipios ejerzan en materia de vigilancia y control de la contaminación ambiental ya no tendrán el carácter de propias sino que serán competencias delegadas, por lo que la titularidad de esas competencias corresponderá a la Administración delegante y no a los municipios.

No obstante, sí que queda reconocida como competencia propia la protección contra la contaminación acústica en zonas urbanas.

En esta materia también podrán ejercer competencias distintas de las propias y las delegadas, siempre que el Ayuntamiento que desee ejercerlas justifique que cumple los requisitos establecidos en el apartado 4 del artículo 7 de la LRBRL, pudiendo así suplir las carencias (o falta de) en la prestación de estos servicios por parte de la Administración titular de las competencias en materia de contaminación acústica.

A estas amplias competencias que ostentan los Ayuntamientos en esta materia, concretadas como se manifiesta anteriormente en el Reglamento de Servicios de las Entidades Locales y en la LRBRL, deben añadirse las otorgadas por la Ley General de Sanidad de 1986, que señala como una de las responsabilidades mínimas de los Ayuntamientos el control sanitario de los "ruidos y vibraciones".

Además, los Tribunales han impuesto un deber de actuar de la administración municipal en esta materia interpretando, en forma amplia, sus competencias³³⁸.

³³⁸ De esta forma, pueden las ordenanzas establecer definiciones distintas a las establecidas en la norma autonómica y horarios distintos a los que surgen como consecuencia de la normativa de espectáculos (Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 25 de junio de 1999), así como cabe adicionar medidas correctoras a las inicialmente establecidas (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de febrero de 1999). Y, de otro lado, los tribunales, haciendo gala de una interpretación de las normas en relación con los derechos a la salud y al medio ambiente antes aludidos, no dudan en anular ordenanzas cuando las mismas son singularmente permisivas con ciertas actividades (campos de tiro) excluyéndolas del régimen general para permitir su operatividad (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 11 de mayo de 2000) o de obligar a actividades como el ruido de las campanas de una Iglesia a someterse a los límites sonoros fijados (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 1 de febrero de 2002). Asimismo, el Tribunal Supremo está determinando una posición más activa en la adopción de las medidas necesarias para preservar la tranquilidad ciudadana. En este sentido, ha habido pronunciamientos de nuestros tribunales fijando responsabilidad patrimonial a los Ayuntamientos "por su actitud pasiva de no adoptar las medidas adecuadas y necesarias para proteger los derechos del demandante al disfrute de su domicilio y al respeto a su vida familiar" (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 7 de marzo de 1997), en definitiva, por la inactividad de la Administración.

En lo referente a la normativa de las distintas Comunidades Autónomas, ésta atribuye a los Ayuntamientos competencias en materia de salud pública, comprendiendo entre las mismas el control sanitario de ruidos y vibraciones.

También hay que tener en cuenta el artículo 42.3.b) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, al establecer que el municipio ejercerá, en cualquier caso, competencias en materia de “protección del medio ambiente” y de “control sanitario de ruidos y vibraciones”.

9.2.4. La normativa sobre el ruido en España:

Actualmente la normativa aplicable en materia de ruido en las entidades locales la constituye en primer lugar la Directiva 2002/49/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental³³⁹. Esta Directiva marcó una nueva orientación en el entorno normativo del ruido a nivel comunitario.

La influencia de las instancias europeas, que venían mostrando cierta sensibilidad por las consecuencias del ruido, fue determinante. Por un lado, cabe destacar la influencia del Tribunal europeo de derechos humanos, gran aliado de la ciudadanía en la lucha contra la contaminación acústica. Por otro lado, la publicación, el 4 de noviembre de 1996, del Libro Verde de la Comisión europea “Sobre política futura de lucha contra el ruido”, impulsó la reforma normativa. Dicha obra se refiere al ruido ambiental como uno de los mayores problemas medioambientales en Europa. Posteriormente, en respuesta a la obra de la Comisión europea, el Parlamento europeo, en su resolución de 10 de junio de 1997, insistió en la necesidad de elaborar una directiva capaz de resolver la problemática del ruido ambiental.

La Directiva 2002/49/CE sobre el ruido ambiental, se añadió a una lista de normas comunitarias ya existentes, directivas que abordaban la problemática del ruido desde una perspectiva sectorial. Cabe destacar, por ejemplo, la Directiva 70/157/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de vehículos a motor, modificada posteriormente por la Directiva 1999/101/CE de la Comisión; de la Directiva 86/188/CEE del Consejo, de 12 de mayo de 1986, relativa a la protección de los

³³⁹ DOCE L189 de 18/07/2002.

trabajadores contra los riesgos debidos a la exposición al ruido durante el trabajo, derogada posteriormente por la Directiva 2003/10/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 6 de febrero de 2003, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (ruido); o la Directiva 2000/14/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 8 de mayo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a máquinas de uso al aire libre, modificada posteriormente por la Directiva 2005/88/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2005.

Según el artículo 14.1 de la Directiva 2002/49/CE sobre el ruido ambiental, los Estados miembros disponían hasta el 18 de julio de 2004 para realizar la transposición del texto comunitario en las legislaciones nacionales.

Hasta la entrada en vigor de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, el problema de la contaminación acústica se había regulado desde diferentes perspectivas.

Tradicionalmente, la regulación sobre el ruido se recogía en la normativa civil (inmisiones sonoras, relaciones de vecindad, actividades molestas y causación de perjuicios): los artículos 590 y 1908 del código civil; el artículo 7.2 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, o el artículo 27.2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, son un claro ejemplo.

Dentro del ámbito local, también cabe destacar, las ordenanzas municipales reguladoras de emisión y recepción de ruidos (bienestar ciudadano y planeamiento urbanístico). En efecto, la contaminación acústica, originada en la práctica de actividades domésticas o en las relaciones de vecindad, se ha vinculado siempre a las prácticas consuetudinarias locales, es por ello que, tanto la Directiva 2002/49/CE sobre el ruido ambiental (artículo 2.2) como la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido (artículo 2.2) excluyen de su ámbito de aplicación dichas actividades.

Por otra parte, se excluye también, del ámbito de aplicación de la directiva y de la legislación de transposición española, la normativa laboral, ya que contiene planteamientos específicos en materia de ruido. La normativa sectorial aplicable se rige fundamentalmente por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y su normativa de desarrollo, así como por el Real Decreto 1316/1989, de 27 de octubre, sobre

protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la exposición al ruido durante el trabajo, modificado por el Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido.

Anterior a la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido es también la reglamentación técnica para la homologación de productos, la normativa tradicional sobre actividades clasificadas (generadoras de ruido), la legislación sobre tráfico y vehículos a motor, o sobre protección de la atmósfera.

La transposición en el ordenamiento jurídico español, de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de junio de 2002 sobre evaluación y gestión del ruido ambiental se realizó con la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, que tomó como referencia los artículos 43 (derecho a la protección de la salud), 45 (derecho a la protección del medio ambiente), y 18.1 (derecho a la intimidad personal y familiar) de la Constitución española de 1978, es la primera norma de rango legal que regula la problemática del ruido en España.

Tras su entrada en vigor, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, se ha desarrollado, fundamentalmente, a través del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental; y del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas (modificado por el Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio).

Vemos por tanto, que desde una perspectiva general, en relación con las competencias municipales, cabe distinguir dos grandes grupos:

a) Policía administrativa relativa a ruidos domésticos y ruidos procedentes de actividades, que pertenece con naturalidad al ámbito de las competencias municipales; instrumentos urbanísticos encaminados a la ordenación del ruido, en los que tienen una importante participación los municipios, y actividades clasificadas, en las que los municipios ostentan competencias, tanto en la fase de otorgamiento de licencias, como en la ulterior de

vigilancia permanente del mantenimiento de los requisitos exigidos, con las facultades de reacción para los supuestos de incumplimiento.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la protección dispensada por la Administración local a aquellos que se sientan perturbados por los ruidos producidos en el término municipal no proviene de la cualidad de vecino, sino que la petición de protección se realiza a la Administración por la obligación que incumbe a ésta de atender el cumplimiento de su deber de policía, por lo que cualquier interesado tiene derecho a exigirlo. En este sentido, la conocida STS de 5 de julio de 1976 admite la obligación, no la simple facultad, de la Administración municipal de intervenir directamente (policía de tranquilidad) cuando en una localidad se produce un ruido que por su intensidad, su modo, su tiempo o su lugar de producirse adquiere el carácter anormal. Por consiguiente, la inactividad municipal puede reputarse ilegal. Así resulta también del artículo 18.1.g) de la LRBRL, del que resulta el derecho de los vecinos a exigir la prestación y el establecimiento de los servicios públicos que constituyan competencia municipal propia obligatoria.

b) Ruidos que pueden calificarse de movibles, como es el caso de los que producen los transportes. Respecto a ellos MARTIN RETORTILLO³⁴⁰ considera que la Administración responsable de la infraestructura asume también competencias en materia de ruido. De este modo, el tratamiento del ruido pasa a ser un componente más del planeamiento, la construcción y la gestión de la infraestructura. Sin olvidar, incluso, que no es infrecuente que las propias obras de infraestructura estén declaradas exentas de las habituales licencias municipales y ofrezcan tratamientos que excepcionan o condicionan la normal intervención municipal (artículo 12 de la Ley de carreteras, Ley 25/1988, de 29 de julio; artículo 179.2 de la Ley de ordenación de transportes terrestres y regulación de los grandes aeropuertos).

Lo mismo ocurre respecto de las imitaciones en la emisión de ruido por aviones, vehículos y máquinas o aparatos. No obstante, sí que es competencia municipal, la ordenación del tráfico en las vías urbanas, pudiendo introducir las ordenanzas municipales significativas determinaciones y límites.

9.2.5. El control del ruido procedente de las actividades recreativas.

³⁴⁰ MARTÍN RETORTILLO, L. “Administración local y medio ambiente”. *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Madrid: Diputación de Barcelona y Civitas, 1996.

Una forma de control de ruido que pueden llevar a cabo los ayuntamientos, es a través de la licencia municipal, de tal forma que se integra las emisiones de ruidos y la contaminación acústica en la legislación sobre prevención y control de la contaminación, todo ello de conformidad con la definición que del concepto “contaminación” se efectúa en el artículo 3 de Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. De esta forma se puede también proceder a su inspección y sanción con carácter posterior al otorgamiento de la licencia³⁴¹.

El Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (en adelante RAM), vigente hasta el 17 de noviembre de 2007 y desarrollado por una instrucción sobre normas complementarias para su aplicación aprobada por Orden de 15 de marzo de 1963, tuvo el mérito de realizar un tratamiento de las actividades clasificadas de carácter general o integrador, en cuanto se contemplan en el mismo todas las incidencias medioambientales que pueda ocasionar una actividad (contaminación atmosférica, ruidos, vibraciones, etc.).

En la actualidad, sin embargo, en virtud de la distribución de competencias en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según la cual corresponde al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente y a las Comunidades Autónomas la normativa de ejecución y desarrollo dictando normas adicionales de protección, la mayoría de las Comunidades Autónomas han legislado en la materia, fundándose en su competencia para desarrollar y establecer normas adicionales de protección del medio ambiente.

Estas regulaciones autonómicas establecen sistemas de autorización distintos, basados en procedimientos cuyo régimen difiere sustancialmente en unas y otras comunidades, algunas de las cuales incorporan, incluso, regulaciones propias sobre el ruido.

Los sistemas autonómicos establecidos en las correspondientes legislaciones de las Comunidades Autónomas desplazan el procedimiento previsto en el RAM, estableciendo mecanismos de autorización diferentes, cuyo régimen jurídico difiere de unas

³⁴¹ Es significativa en este ámbito, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 6 de marzo de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Juan Carlos Zapata Híjar). Roj: STSJ AR 799/2015 - ECLI:ES:TSJAR:2015:799.

Comunidades Autónomas a otras. Pero, en relación concreta con la contaminación acústica, pueden distinguirse:

a) Andalucía:

La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental., En cuanto a la calidad del aire, la Ley se adapta a los objetivos marcados por la Directiva 96/62/CE, del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, relativa a evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, y a la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. Se han tenido en cuenta los objetivos establecidos por la Comisión Europea en la reciente Estrategia Temática sobre la Contaminación Atmosférica, la cual, tomando como base el Programa Aire Puro para Europa, recomienda la actualización de la legislación vigente sobre la materia, la mejor regulación sobre la presencia de los contaminantes más graves y la adopción de nuevas medidas dirigidas a integrar las cuestiones medioambientales en los demás programas y políticas.

Igualmente, en materia de contaminación acústica se establece una regulación que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, incluye también una nueva zonificación del territorio en áreas acústicas, establece el marco legal para la realización de mapas de ruido y planes de acción, incorpora la posibilidad de designar servidumbres acústicas y, por último, establece el régimen aplicable en aquellas zonas en las que no se cumplan los objetivos de calidad acústica exigidos.

El Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía.

b) Baleares:

Las Illes Balears, pioneras ya en el año 1987 con la promulgación del Decreto 20/1987, de 26 de marzo, mediante la Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de las Illes Balears, da entrada a los nuevos principios emanados de la Unión Europea, recogidos en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido.

También trata de conjugar, los indiscutibles derechos al descanso, a la salud y a la intimidad de las personas, con actividades de ocio, fundamentales en el principal sector productivo de las Illes Balears como es el sector turístico.

Otro concepto de gran trascendencia que se pretende introducir mediante el presente texto legal es el evidente carácter municipalista de la Ley. Carácter que se traduce en la puesta a disposición de los municipios de instrumentos eficaces y eficientes que les permitan actuar de manera ágil, en ocasiones contundente, contra los que vulneren el contenido de la presente Ley así como el de las ordenanzas municipales que en desarrollo de la misma se dicten.

Uno de los aspectos más destacados de la presente Ley es la regulación de los procesos de planificación y gestión acústica en el título III, en línea con las previsiones europeas y la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, fundamentalmente los planes acústicos de acción municipal, en los que se integra uno de los elementos relevantes: los mapas de ruido. La finalidad de estos mapas consiste en describir de manera precisa el estado acústico del municipio para poder adoptar las medidas necesarias para conseguir minimizar el impacto acústico generado por las diversas actividades. Igualmente se regula en esta Ley el procedimiento legal para declarar las zonas de protección acústica especial y las zonas de situación acústica especial, así como las consecuencias de su implantación y la articulación de instrumentos tan importantes como los mapas de ruido.

También se contempla, siguiendo las previsiones de la Ley del ruido, la declaración de zonas naturales protegidas acústicamente, como son las reservas de sonidos de origen natural, aspecto fundamental en una comunidad como la nuestra, donde el turismo es esencial.

c) Castilla La Mancha:

La Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha, procede a la regulación de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, así como las condiciones y requisitos que deben reunir los establecimientos públicos donde aquellos se celebren o realicen, que ante la generalización y diversificación de las actividades relacionadas con el ocio, requiere un tratamiento normativo adaptado a la realidad de la sociedad actual, de modo

que permita conciliar su legítimo ejercicio y desarrollo con la evolución constante de sus manifestaciones y la creciente sensibilidad de la población en materias, como la salud (artículo 32.3), la defensa de consumidores y usuarios (artículo 32.6), los ruidos y la conservación del medio ambiente (artículo 32.7), el patrimonio cultural y artístico (artículo 31.1.16^a), así como los aspectos relativos a movilidad y accesibilidad (artículo 31.1 20^a), cuestiones todas ellas de interés general que han de ser consideradas y valoradas suficientemente para una adecuada regulación de la materia.

d) Castilla y León:

La Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León es el texto legal esencial para prevenir, reducir y vigilar la contaminación acústica, con la finalidad de conseguir, conjuntamente con otras leyes, como la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, una mejora de la calidad de vida y del bienestar de los ciudadanos castellanos y leoneses y del medio ambiente, así como de poner al alcance, tanto de la Administración autonómica como de la local, los instrumentos necesarios para su logro.

e) Cataluña:

La Ley 11/2009, de 6 de julio, reguladora de los espectáculos públicos y actividades recreativas, se fundamenta en tres principios básicos: convivencia, seguridad y calidad. Quedan sometidos todo tipo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos abiertos al público, con independencia del carácter público o privado de sus organizadores, de la titularidad pública o privada del establecimiento o el espacio abierto al público en que se desarrollan, de su finalidad lucrativa o no lucrativa y de su carácter esporádico o habitual.

El Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativa, tiene por objeto el desarrollo reglamentario y la aplicación de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y actividades recreativas, con la voluntad de recoger en un único texto normativo la regulación hasta ahora dispersa en varias normas aplicables a estas actividades y los lugares donde se desarrollan. Con la misma finalidad, este Reglamento

incluye también disposiciones relativas a las licencias municipales y otros asuntos propios de las competencias de los ayuntamientos.

En cuanto al reparto de las potestades que integran la intervención administrativa en la materia, debemos atender, a los artículos 11 y 13 de la Ley donde recogen las competencias atribuidas a la Generalitat de Cataluña y las de los municipios respectivamente. Al analizar el articulado de la normativa, comprobamos que se apuesta claramente por descentralizar algunas de las competencias que tradicionalmente habían estado en manos de la Generalitat de Cataluña. En concreto, respecto de las potestades en materia de inspección y de sanción, los Ayuntamientos pueden ejercer dichas competencias si reúnen las características previstas en el artículo 13 del Reglamento, que exigen acreditar capacidad técnica. Ello no obstante, no se establece un régimen competencial rígido, puesto que están previstos mecanismos de flexibilización. En este sentido se permite que los Ayuntamientos decidan si quieren asumir competencias en materia de inspección y de sanción, o bien, si prefieren que se continúen ejerciendo por la Generalitat (art. 12 de la Ley).

La voluntad descentralizadora también se puede constatar en la atribución directa a los municipios de más de 50 mil habitantes de la competencia para autorizar a los establecimientos de régimen especial, y en la previsión de que el resto de municipios podrán solicitar la delegación de esta potestad, acreditando la gestión técnica suficiente, si así lo acuerdan. No se establece en este sentido previsiones especiales respecto de los municipios turísticos en Cataluña³⁴².

Si observamos las nuevas normas dictadas por las Comunidades Autónomas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, es destacable también la inclusión de un extenso catálogo de infracciones y sanciones en la Ley (arts. 46 a 61), cuyas previsiones se detallan minuciosamente en el Reglamento (arts. 146 a 149). Al respecto la doctrina destaca el refuerzo del capítulo sancionador, ya que se está pasando de un régimen típicamente preventivo a un régimen cada vez más represivo³⁴³.

³⁴² VELASCO RICO, CI. "De la intervención administrativa ex ante al control ex post en la nueva regulación sobre espectáculos y actividades recreativas de Cataluña". *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, 2011

³⁴³ VELASCO RICO, CI. "De la intervención administrativa ex ante al control ex post en la nueva regulación sobre espectáculos y actividades recreativas de Cataluña". *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, 2011

Es importante también analizar el papel de la policía local en materia de control de espectáculos públicos y actividades recreativas, sobretodo en casos de peligro grave para las personas o para la convivencia ciudadana³⁴⁴.

En este punto se genera la duda sobre si las Policías Locales de aquellos municipios que no hayan asumido las competencias en materia de inspección y sanción pueden adoptar medidas provisionales de carácter inmediato VELASCO RICO³⁴⁵, considera que sí que podrían tomar este tipo de medidas, por varias razones. En primer lugar, el artículo 65 estipula que deben adoptar estas medidas los cuerpos y fuerzas de seguridad, sin explicitar que deban ser pertenecientes a la Administración competente para inspeccionar o sancionar. En segundo lugar, porque nos encontramos ante supuestos de urgencia absoluta, por tanto, no sería necesario esperar a la intervención de la policía autonómica, si quien se persona antes es la Policía Local. En este supuesto, la autora opina que: "nos hallamos ante una competencia de carácter concurrente, es decir, están habilitados genéricamente ambos cuerpos policiales, pero cuando actúa uno no será necesario que el otro ejercite dicha acción".

f) Comunidad Valenciana

La Ley 3/1989, de 2 de mayo, regula las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, disponiendo que para desarrollar cualquiera de tales actividades será necesario obtener del ayuntamiento del municipio de que se trate la correspondiente licencia, de acuerdo con el procedimiento que establece. A los efectos del artículo 45 del Estatuto de autonomía se dispone la posibilidad de delegar el ejercicio de las competencias de la Generalidad Valenciana en esta materia en los ayuntamientos. Y se contempla el régimen de inspección, infracciones y sanciones, atribuyéndose competencias a los ayuntamientos y a la consejería competente por razón de la materia.

g) Extremadura

³⁴⁴ Medidas reguladas en los arts. 65 de la Ley y arts. 167 a 171 del Reglamento catalán.

³⁴⁵ Además resultaría aplicable el artículo 28.3 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública Cataluña. Allí se estipula que es competencia de la Policía Local la policía administrativa en el ámbito de las competencias locales, especialmente las relacionadas con la normativa ambiental. Igualmente se explicita que deberán colaborar en materia de seguridad y de orden público, de acuerdo con lo que se especifique en la Junta Local de Seguridad.

El Decreto 19/1997, de 4 de febrero, aprueba la reglamentación de ruidos y vibraciones, y su artículo 3 dispone que corresponde a los ayuntamientos, en el ejercicio de las funciones que la normativa sobre régimen local, la Ley de sanidad y el RAM les atribuyen, velar por el cumplimiento del propio reglamento, exigir las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura. Establece las definiciones, las unidades y los parámetros de medida, niveles de ruido y vibraciones admisibles, condiciones exigibles a la edificación y condiciones exigibles a las actividades comerciales e industriales. Señala el contenido de los proyectos y establece el procedimiento de las inspecciones, la declaración de zona saturada por acumulación de ruidos, la calificación de los niveles de ruido como resultado de las inspecciones y el régimen sancionador.

h) Galicia

La Ley 7/1997, de 11 de agosto, establece la protección contra la contaminación acústica, y por el Decreto 150/1999, de 7 de mayo, se aprueba el correspondiente reglamento. En el artículo 3 de la Ley se diseña la competencia administrativa, señalando que corresponde a los ayuntamientos dictar ordenanzas sobre ruidos y vibraciones; y a la Xunta de Galicia: 1) la asistencia y el control de la Administración municipal, en el ejercicio de sus competencias y en los términos previstos en el título V de la propia Ley; 2) dictar los reglamentos que sean necesarios para garantizar la aplicación homogénea de la Ley en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, y 3) dictar reglamentos de desarrollo de la Ley que sean de aplicación en aquellos municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia que no tengan aprobadas las ordenanzas municipales sobre ruido y vibraciones. Las actividades que produzcan una perturbación por ruidos o vibraciones deben someterse al procedimiento de evaluación de incidencia ambiental. Y la autoridad municipal no otorgará licencia de apertura de instalaciones, actividades o establecimientos sometidos a lo dispuesto en la Ley si los proyectos presentados no se ajustan a lo dispuesto en la misma. Se establecen previsiones especiales respecto al tráfico, la edificación y las actividades varias y un régimen jurídico comprensivo de la inspección y la vigilancia que se atribuye a los ayuntamientos, y de las infracciones y las sanciones. Por último, se contemplan las relaciones interadministrativas y de auxilio.

i) La Rioja

El Acuerdo de la Comisión de Medio Ambiente, de 18 de julio de 1996, determina el contenido del proyecto técnico para la instalación y la ampliación de actividades clasificadas, estableciéndose, en relación con los ruidos y las vibraciones, que deberá justificarse, con cálculos, el cumplimiento de lo especificado sobre la materia, en las diferentes normativas vigentes (ordenanzas sobre control de la contaminación por ruidos y vibraciones, planes generales de ordenación urbana, normas urbanísticas regionales, etcétera).

j) Madrid

El Decreto 55/2012, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el régimen legal de protección contra la contaminación acústica en la Comunidad de Madrid. En aras de la mayor simplificación administrativa, coherencia y seguridad jurídica, deroga el anterior Decreto autonómico de manera que el régimen jurídico aplicable en la materia sea el definido por la legislación básica estatal.

k) Murcia

El Decreto 48/1998, de 30 de julio, aprueba las normas reguladoras sobre protección del medio ambiente frente al ruido. En él se dispone que las ordenanzas municipales de protección contra el ruido se adapten al decreto y que la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua redacte una ordenanza tipo de protección del medio ambiente contra el ruido, que ha de servir de referencia para la elaboración de la propia por parte de las entidades locales. Y, en fin, que, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de evaluación y calificación ambiental, corresponde a los ayuntamientos la potestad sancionadora y la vigilancia y el control de todo tipo de actividades e industrias susceptibles de generar ruido ambiental (disposición adicional tercera).

l) Navarra

El Decreto foral 135/1989, de 8 de junio, modificado por el Decreto foral 1993/1991, establece las condiciones que debe cumplir toda actividad o máquina molesta por sus ruidos y sus vibraciones. Fija niveles máximos de ruido exterior y exigencias de estudio de

impacto de ruido del tráfico. Su artículo 2.2 dispone que los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes desarrollarán y tramitarán en el plazo de seis meses, según sus propias necesidades, ordenanzas municipales sobre ruidos y vibraciones acordes con los criterios y los niveles definidos en el decreto foral.

m) País Vasco:

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, aprueba las normas reguladoras de protección del medio ambiente y dedica el capítulo IV del título II a la protección del aire, los ruidos y las vibraciones diseñando el siguiente régimen competencial:

En primer lugar se establece que corresponde al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma evaluar la calidad del medio ambiente atmosférico; elaborar un catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera; establecer planes de reducción de contaminantes; elevar al Gobierno la propuesta de declaración de zona de atmósfera contaminada; establecer programas de control de los focos emisores a fin de vigilar y garantizar el cumplimiento de los límites de emisión; evaluar los impactos generados por los focos emisores y las medidas de corrección de dichos impactos; establecer programas de actuación para resolver situaciones de contaminación del aire episódicas o de emergencia que supongan un riesgo de superación de los valores límite o de los umbrales de alerta, y elevar al Gobierno la propuesta de declaración de zonas acústicamente contaminadas.

En cuanto a las competencias de los municipios, con el fin de cumplimentar los fines de política de protección del medio atmosférico, los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco procederán a la promulgación de ordenanzas o a la adaptación de las ya existentes, así como a la incorporación a sus instrumentos de planificación territorial de los objetivos de calidad, valores límites y umbrales de alerta, pudiendo incorporar medidas de restricción en la utilización de suelos donde se hayan observado altos niveles de contaminación y limitando asimismo la implantación de nuevas fuentes emisoras.

Se establecen previsiones concretas para vehículos que circulen por el territorio de la Comunidad Autónoma y para obras en edificios y locales.

9.2.6. La sustitución de la licencia municipal de actividades clasificadas por la “declaración responsable”.

La Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (conocida como la Directiva Bolkestein), fue incorporada al derecho interno español mediante las leyes 17/2009, de 23 de noviembre, y 25/2009, de 22 de diciembre³⁴⁶.

En cuanto a los requisitos para el ejercicio de actividades recreativas en el ámbito municipal, en aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, el régimen general de intervención administrativa es el de comunicación o declaración responsable. Sin perjuicio del posible control posterior de la actividad y del necesario cumplimiento del resto de normativa técnica, sanitaria, prevención de incendios, protección civil etc.

De este modo, en sectores como la restauración y las actividades recreativas, se han incorporado mecanismos de control posterior, como son las comunicaciones previas o las declaraciones responsables, mucho más leves que la autorización previa, y en los que no se prevén trámites de audiencia o información pública, al objeto de escuchar a los residentes habituales que podrían exponer algunos problemas, como son los relativos a la contaminación acústica.

En este sentido, el Defensor del Pueblo en su Informe al Parlamento del año 2013, manifiesta que:

"... la gran mayoría de quejas recibidas y tramitadas en 2013 por actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, y siempre que no hayan quedado reseñadas en otros apartados, se refiere al ruido que padecen los vecinos mientras la Administración, normalmente los ayuntamientos, no reaccionan debidamente o no lo hacen en absoluto.

³⁴⁶ En materia urbanística ver GIFREU I FONT, J. La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas: Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, 2014, no 98, p. 169-216.

El apartado correspondiente a contaminación acústica completa esta exposición, indicando que los problemas generales que plantea esta cuestión se resumen en los siguientes:

- Ayuntamientos que conocen y reconocen la existencia de una actividad denunciada, desde hace muchos años y, en ocasiones, sin que sepan siquiera si hubo licencia de apertura del local (por ejemplo, 10017240).
- Reducción de medios, en personal y material, que agrava la ya de por sí escasa dotación, anterior a la actual etapa de restricciones presupuestarias.
- Casos en que los titulares de las actividades desconocen, o pretenden desconocer, sus deberes y obligaciones, que entonces compete a los ayuntamientos rectificar.

No puede objetarse que implique necesariamente descontrol ambiental eliminar la exigencia de licencia previa y sustituirla por una “declaración responsable”, pero debe exigirse que estas declaraciones sean efectivamente de asunción de responsabilidad. Si hay o no perjuicio al entorno o a terceros no puede quedar a la determinación de quien eventualmente lo produzca. Se ha recomendado a las administraciones que la "declaración responsable" de obras y actividades que puedan producir impacto debería ir acompañada de un aval o caución, que garantice la restitución al estado anterior o la rectificación de los daños y perjuicios. La declaración responsable, para serlo verdaderamente, tendrá que resultar más exigente que en otras circunstancias, pues las consecuencias trascienden la esfera particular del empresario".

La Directiva de Servicios, se decanta por imponer a las administraciones controles posteriores al inicio de la actividad. Entre ellos puede hacerse referencia a las inspecciones, los requerimientos de información y las sanciones³⁴⁷.

Más allá del régimen jurídico que regula todos esos procedimientos, cabe resaltar en este punto las dificultades que pueden presentárseles a las entidades locales para llevar a cabo un control eficaz de todas las actividades productoras de ruidos³⁴⁸.

³⁴⁷ Sobre la implantación de la Directiva de Servicios en otros países como Italia, se puede ver a FABRIZIO TÙCCARI, F. "Il recepimento della direttiva servizi in Italia e il regime d'intervento sulle attività: profili, problemi e prospettive.", en CASADO CASADO, L; FUENTES I GASÓ, JR; GIFREU I FONT, J. *Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo: especial referencia al derecho ambiental*. Tirant lo Blanch, 2013.

9.2.7. El control del ruido a través de las ordenanzas municipales de ruidos.

Los municipios pueden ejercer diversas actuaciones materiales, para luchar contra la contaminación, pero la medida más importante que pueden adoptar es la regulación de la materia mediante Ordenanzas municipales. En este sentido, el art. 6 de la Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre del Ruido, señala que: *“Corresponde a los ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de esta Ley. Asimismo, los ayuntamientos deberán adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de esta Ley y de sus normas de desarrollo”*.

Además de las normas sectoriales transcritas, la propia atribución competencial que resulta de la LRBRL, coadyuva a la consideración de las entidades locales como garantes de los derechos de los ciudadanos en materia de contaminación acústica, ejerciendo a tal fin su potestad reglamentaria mediante la aprobación de ordenanzas³⁴⁹.

En relación con esta potestad reglamentaria municipal, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 6 de julio de 2012, tiene señalado que "sobre la base del art. 137 de la CE de 1.978 y la doctrina constitucional sobre la competencia municipal para regular materias de su competencia o que afecten a sus intereses y lo dispuesto en la LRBRL, la Ley 37/2003 atribuye, en el art. 6 a los Ayuntamientos, la competencia para aprobar las Ordenanzas en relación con las materias de la Ley, atribuyendo el art. 42 de la Ley de Sanidad de 1986 competencia en el control de ruidos y vibraciones". Y continúa diciendo que "de lo expuesto se deduce que la entidad local no solo tiene una potestad reglamentaria ad intro sino ad extra, externo, por otro lado, extremo en el que son conforme las partes. Tal atribución normativa se acomoda, incluso, a las tesis más rigurosas del principio de legalidad positiva, directamente atribuida a los entes locales, de manera que de ahí, en absoluto, se deduce, que todos los entes locales deban regular la materia de igual forma. Lógicamente, al aprobar la Ordenanza podrán regular las singularidades que entiendan convenientes en cada caso".

³⁴⁸ NOGUEIRA LÓPEZ, A., "La Administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos". Del mismo autor, se puede ver también "La termita...", op. cit., 2012, p. 106.

³⁴⁹ Art. 4.1.a y 25.2.b LRBRL, conforme a la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

También, sobre la legitimidad de las ordenanzas municipales en materia de ruido, resulta de interés lo manifestado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Málaga de 29 de octubre de 2004: *“La mercantil recurrente no ha impugnado la Ordenanza Municipal, ni directamente en su momento, ni de forma indirecta a través de un acto de aplicación de la misma, como es la actuación recurrida. Pretende que se aplique de forma prioritaria a la Ordenanza municipal la Orden autonómica, pero sin atacar la legalidad de la norma local. Conducta procesal que impide a esta Sala hacer un contraste jurídico jerárquico entre la norma superior, autonómica, y la vinculada por esta, la local. El debate procesal sólo podemos resolverlo, en consecuencia, de acuerdo con la ordenanza municipal y la aplicación quede la misma ha hecho el Ayuntamiento. El Ayuntamiento ha ejercitado su competencia de acuerdo con la Ordenanza y, también debemos decirlo, con su obligación de preservar el derecho de los habitantes de la zona a no soportar en el interior de sus viviendas ningún tipo de contaminación acústica que, en su caso, podría dar lugar incluso a exigencia de responsabilidad al Ayuntamiento por tolerarlo”*.

Por tanto, las ordenanzas municipales que han de aprobar los ayuntamientos³⁵⁰, pueden constituir para algunos supuestos, como el del ruido urbano, el soporte normativo aplicable más importante. En algunos casos, incluso, es obligatoria la aprobación de estas ordenanzas, como sucede por ejemplo en Cataluña para los municipios de más de 5.000 habitantes.

9.3. Problemas específicos de los municipios turísticos en relación a las actividades musicales ordinarias y extraordinarias, así como respecto de la venta y consumo de alcohol en la vía pública

En los municipios turísticos conviven, al menos en las épocas de mayor afluencia turística, dos comunidades perfectamente diferenciadas. Por un lado se encuentran los vecinos de

³⁵⁰ Incluso con carácter preconstitucional ya se estableció la obligación a los Ayuntamientos de dictar Ordenanzas reguladoras en el Decreto 2107/1968, de 16 de agosto, de régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones de ruido o vibraciones. Dichas normas han de contener “las prevenciones que deben adoptarse en las diferentes instalaciones y en la realización de obras, en las condiciones de funcionamiento de los generadores de calor y vapor, equipos de calefacción y agua caliente y vehículos de tracción mecánica, fijándose en cada supuesto los límites máximos para los distintos agentes contaminantes o perturbadores, los controles técnicos sanitarios, las características de los combustibles utilizables, las sanciones aplicables y su graduación y las operaciones de inspección a que habrán de someterse para la vigilancia de las normas establecidas, así como cualquier otra medida que las circunstancias de cada localidad aconsejen”.

derecho del Municipio, que trabajan en el Municipio turístico, desarrollando su vida dentro de su ámbito territorial, durante todo el año, y con independencia de la presencia o no de visitantes en su ciudad.

Por otro lado está la población turística, que pernoctan o no el municipio turístico durante un período de tiempo de mayor o menor extensión. Estas estancias pueden hacerse en muy diversos alojamientos turísticos, como son los hoteles y similares, apartamentos turísticos, las viviendas de uso turístico, campings...etc.

También debemos tener en cuenta a los propietarios de segundas residencias permanecen en estos Municipios durante periodos de tiempo mas o menos largos, que van desde fines de semanas y periodos vacacionales hasta varios meses consecutivos, como ocurre con los jubilados nacionales y extranjeros que eligen estos lugares para pasar los meses invernales o estivales³⁵¹.

Así, mientras que la población turística tiene como único objetivo el ocio y la diversión; la población autóctona desarrolla su vida cotidiana en este mismo territorio, con intereses contrapuestos, lo que puede generar problemas sociales derivados de esta coexistencia y del hecho de compartir infraestructuras, así como respecto del consumo de alcohol en la vía pública y el ruido derivado de esta actividad³⁵².

Estos problemas de coexistencia entre el ocio y el derecho al descanso, deben ser objeto de intervención en el ámbito municipal, de tal forma que el ocio no siempre prevalezca sobre la lucha contra la contaminación acústica y no se afecte a los derechos de los vecinos.

La ordenación jurídica del consumo de alcohol en la vía pública, se realiza por parte de las Comunidades Autónomas, existiendo una amplia y profusa legislación al respecto³⁵³.

³⁵¹ Sobre el asunto de la difícil convivencia entre residentes y turistas se puede ver a MARTÍN MORENO, J., "Turismo y población", en *Sociología del turismo*, VVAA, Ariel, 2003, págs. 127 a 158.

³⁵² Este tema ha sido tratado de forma completa por HERRERA DEL REY JJ. "Botellón. Alcohol y ruido: ¿son los Ayuntamientos, jurídicamente, responsables y competentes?" *Diario La Ley*, núm. 6578, Sección Doctrina, 26 de Octubre de 2006, Año XXVII, Ref. D-230, Editorial La Ley.

³⁵³ - Comunidad Valenciana. Los arts. 18.4 e), 49 a) y 54.1 a) del Decreto Legislativo 1/2003 de 1 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos, atribuyen dichas competencias a los Municipios. Desde un punto de vista sustantivo, la Ley valenciana prohíbe la venta, dispensación y suministro de cualquier tipo de bebidas alcohólicas a menores de 18 años, debiendo colocarse carteles que adviertan de la prohibición en todos los lugares y máquinas expendedoras donde se suministren estos productos. Ya con carácter general la Ley prohíbe la venta, suministro, así como el consumo de bebidas alcohólicas en centros públicos, sanitarios, socio sanitarios y de servicios sociales, docentes de primaria, secundaria y enseñanzas especiales, locales de trabajo de empresas de transporte

público, así como en «la vía pública, salvo en los lugares de ésta en los que esté debidamente autorizado, o en días de fiestas patronales o locales regulados por la correspondiente Ordenanza municipal».

- Extremadura. Aprobó la Ley 2/2003 de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio, en la que disciplina este tipo de prácticas en los siguientes términos: «No se permitirá el consumo de bebidas alcohólicas en las vías y zonas públicas salvo en aquellos espacios dedicados al ocio autorizados expresamente por cada Ayuntamiento, siempre que se garantice por éstos el cumplimiento de todas las previsiones de esta Ley, y muy en concreto, la prohibición establecida en el art. 9 y el derecho al descanso y a la convivencia ciudadana. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio del régimen de autorizaciones de carácter extraordinario al que están sujetas determinadas actividades así como del que gozan manifestaciones populares debidamente autorizadas, como las ferias y fiestas patronales o locales» (art. 15).

- Madrid. Aprobó la Ley 5/2002 de 27 de junio, de Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos que ha sido modificada puntualmente por sus leyes de Acompañamiento a los Presupuestos de dicha Comunidad. Prohíbe estas prácticas en los siguientes términos: «no se permitirá la venta ni el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, salvo terrazas, veladores, o en días de feria o fiestas patronales o similares regulados por la correspondiente Ordenanza municipal» (art. 30.3). Se trata de la cláusula habitual que se utiliza en la mayor parte de las leyes autonómicas. Sin embargo, el mismo precepto, in fine, incluye otros instrumentos para atajar estas prácticas. Señala la norma que «las Entidades locales, a través de las correspondientes Ordenanzas municipales, podrán declarar determinadas zonas como de acción prioritaria a los efectos de garantizar el cumplimiento de la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en determinados espacios públicos, fomentando, al mismo tiempo, espacios de convivencia y actividades alternativas contando para el establecimiento de estas limitaciones con los diferentes colectivos afectados». Aparece la novedad de la posibilidad de que los Municipios puedan declarar determinadas zonas como «de acción prioritaria», aplicando en ellas las previsiones que en materia de prevención, vigilancia, actuación y sanción puedan establecer las Ordenanzas municipales. Por otra parte el fomento de alternativas de ocio y espacios de convivencia aparecerá como medida programática en toda la normativa. Junto a ello, con el objeto de limitar y racionalizar la oferta en las zonas donde pueda producirse el «botellón», el art. 30.11 regula la venta de bebidas alcohólicas en establecimientos donde no esté permitido su consumo inmediato. En estos casos, para que sea posible la venta el establecimiento debe contar con una licencia específica que debe estar expuesta en lugar visible. Para el otorgamiento de dicha licencia se tienen en cuenta diversos criterios entre los que se encuentra «la acumulación reiterada de personas en su exterior con consumo de bebidas alcohólicas o emisión desordenada de música o ruidos». Queda prohibida por otra parte la venta, suministro y distribución de bebidas alcohólicas en los establecimientos comerciales situados en las estaciones de servicio, durante las 24 horas del día. Por último, una previsión adicional viene prevista en el apartado 12 del precepto, según el cual «en los establecimientos autorizados para el consumo de bebidas alcohólicas no se permitirá ni la distribución, ni la venta, ni el suministro en el exterior del establecimiento, ni para su consumo fuera del mismo, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 de este artículo». La excepción a que se refiere es, evidentemente, la relacionada con terrazas, veladores, ferias y fiestas patronales.

- Aragón: La Ley 3/2001 de 4 de abril, en su art. 12 sólo prohíbe la venta y consumo en la vía pública si las Ordenanzas municipales así lo establecen. Se deja por tanto al Municipio la decisión sobre cómo ordenar este tipo de prácticas.

- Canarias: La Ley 9/1998 de 22 de julio, de prevención, asistencia e inserción social en materia de drogodependencias, prohíbe en su art. 20.4 la venta y consumo de alcohol en la vía pública, salvo terrazas, veladores, o fiestas reguladas, así como la venta en gasolineras. Las infracciones por estos conceptos se califican en la Ley como leves, pudiendo acceder a la calificación de graves por reiteración de conductas. El art 39.4 de la Ley 1/1998 de Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas de Canarias establece que si en el exterior o en las proximidades de un local público donde se expendan bebidas alcohólicas se produjera con reiteración la acumulación de personas con consumo de alcohol o emisión desordenada de música o ruidos, la autoridad municipal podrá declarar el local inadecuado para los fines para los que fue concedida la licencia, quedando estas revocadas a partir de un año desde la declaración de inadecuación por razones de interés público.

- Región de Murcia: La Ley 6/1997 de 22 de octubre, de prevención, asistencia e integración social deja a juicio de los Municipios la ordenación de la venta, suministro y consumo de alcohol en la vía pública, con algunas limitaciones determinadas.

- Castilla y León cuenta con la Ley 3/1994 de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes. Esta Ley prohíbe el consumo en la vía pública salvo en terrazas, veladores, o fiestas patronales reguladas, y no permite la venta de bebidas alcohólicas de más de 18 grados en gasolineras.

Los Ayuntamientos por tanto, en la medida en que la Ley les atribuye competencias sancionadoras para el control del cumplimiento de lo establecido en la Ley, esa habilitación genérica les capacita para regular un régimen sancionador por vía de Ordenanza.

Así, es generalmente admitido el carácter predominantemente local del problema, que exige que la base de la solución lo sea el nivel municipal, en la ordenación y la aplicación de la normativa, mediante las Ordenanzas, bandos y planes urbanísticos³⁵⁴.

- Comunidad Autónoma de Cantabria prohíbe la venta y el consumo de alcohol en la vía pública excepto en fiestas reguladas, terrazas y veladores, en la Ley 5/1997 de 6 de octubre, de prevención, asistencia e incorporación social en materia de drogodependencias.

- País Vasco regula la cuestión en la Ley 18/1998 de 25 de junio, de prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias. Prohíbe la venta a menores de 18 años, así como la venta en estaciones y áreas de servicio de bebidas de menos de 20 grados, si bien, salvo error u omisión, no entendemos que prohíba expresamente el consumo en la vía pública.

- Cataluña dispone de la Ley 20/1985 de 25 de julio, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia. Esta Ley prohíbe la venta y suministro de alcohol a menores de 16 años, si bien no acoge ninguna norma sobre el consumo de alcohol en la vía pública.

- Castilla-La Mancha reguló esta cuestión a través de la Ley 2/1995 de 2 de marzo, que prohíbe la venta o suministro de alcohol a menores de 18 años, si bien no prohíbe expresamente el consumo en la vía pública.

- Principado de Asturias prohíbe la venta a menores de 16 años en su Ley 5/1990 de 19 de diciembre

- Navarra aprobó al efecto la Ley Foral 110/1991, de 16 de marzo.

- Galicia dispone en materia de drogodependencias de la Ley 2/1996 de 8 de mayo que prohíbe la venta o suministro de bebidas alcohólicas a menores de 16 años ya mayores de 16 y menores de 18 tratándose de bebidas de más de 18º grados. No prohíbe explícitamente el consumo de alcohol en la vía pública.

- Andalucía cuenta con la Ley 4/1997 de 9 de julio de prevención y asistencia en materia de drogas, modificada posteriormente por las leyes 1/2001 de 3 de mayo y 12/2003 de 24 de noviembre. Esta norma prohíbe la venta y suministro a menores de 18 años, salvo los mayores de 16 que acrediten un uso profesional del producto; prohíbe a su vez la venta y consumo de bebidas alcohólicas superiores a 20 grados en gasolineras situadas en núcleos urbanos o zonas colindantes a carreteras. El Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica. Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 243, 18 de diciembre 2003, corrección de errores en BOJA 28 de junio de 2004).

- La Rioja aprobó en 2001 la Ley 5/2001 de 17 de octubre, sobre drogodependencias y otras adicciones. Esta norma prohíbe la venta o suministro de alcohol a menores de 18 años, incluso en supermercados, comercios y grandes superficies, en los que además se deberá señalar tal circunstancia en las zonas de caja y en la sección de bebidas. Tampoco se permite la venta de alcohol, con carácter general, en estaciones de servicio cuando se trate de bebidas de más de 18 grados. Está prohibida la venta en la vía pública, salvo terrazas, veladores, o puntos de venta autorizados. Sin embargo, esta Comunidad Autónoma tampoco prohíbe expresamente el consumo de alcohol en la vía pública, limitando lo anterior únicamente a los locales destinados a menores, centros de enseñanza destinados a menores de edad, empresas y lugares de trabajo y dependencias de las Administraciones públicas.

³⁵⁴ Sobre los medios de solución y problemas planteados en relación al ruido a nivel municipal podemos ver a PINEDO HAY, J, *El ruido del ocio*, Bosch, 2001, pág. 55. BEATO ESPEJO, M., "El Medio Ambiente como bien jurídico colectivo. El ruido callejero como actividad molesta. Derecho a un medio ambiente silencioso y pacificador", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 148 y 149, julio, agosto y septiembre de 1996. BEATO ESPEJO, M., "El Medio Ambiente Urbano y la convivencia ciudadana: El ruido por el consumo de bebidas en la vía pública" (Separata del artículo publicado en el núm. 139 de la *Revista de Administración Pública*, enero-abril de 1996). GAMBIER, B., "Derecho al silencio: el ruido en una reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Diario de Jurisprudencia*. El Derecho, 23 de febrero de 2005.

Es en estos instrumentos en los que se debe tener en cuenta también el factor turístico, los hábitos sociales y patrones de ocio propios de los municipios turísticos.

9.4. La jurisprudencia dictada en materia de inactividad de la administración ante la contaminación acústica³⁵⁵

Podríamos decir que en España el primer hito para la toma de conciencia de la importancia de la actuación de las Administraciones públicas para con la protección de los derechos fundamentales de los administrados, vulnerados por razón de inmisiones acústicas excesivas, se produjo con la Sentencia del TEDH relativa al Caso López Ostra contra España -Sentencia de 9 de diciembre de 1994- , por la que se condenaba a España (Ayuntamiento de Lorca) como responsable de la vulneración de los derechos fundamentales de la Sra. López Ostra dada su inactividad a lo largo del tiempo.

La doctrina emanada de este pronunciamiento, sería incorporada posteriormente a la jurisprudencia constitucional mediante la importante Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 119/2001, de 4 de mayo.

La jurisprudencia más reciente, se pronuncia también contra casos en los que las diversas actividades realizadas por el Ayuntamiento ante los requerimientos del afectado, suponen una inactividad real bajo una apariencia de actividad meramente formal.

Se puede ver por ejemplo en la TSJ de Galicia de 23 de octubre de 2014, en la que el Tribunal afirma que:

“El análisis de las actuaciones expuestas permite hacer varias consideraciones que tendrán relevancia en la resolución de la cuestión litigiosa: en primer lugar, que el recurrente/denunciante ha enviado al Ayuntamiento numerosos escritos, denunciando, pidiendo información sobre el estado del procedimiento, solicitando la incoación de procedimiento sancionador y de reposición de legalidad, e incluso incorporando informe de mediciones acústicas; en respuesta a ello, la Administración municipal se limitó a hacer requerimientos a

³⁵⁵ Sobre el control de la administración ver GIFREU I FONT, J. "Nuevos mecanismos de control de la actividad administrativa: el control de la "oficina antifrau" de Catalunya sobre las actuaciones ambientales de la administración". En *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Atelier, 2010. págs. 227-257.

la entidad mercantil de carácter formal o aparente (en algún caso no se estableció un plazo para su cumplimiento y en otros no se actuó ante el incumplimiento del plazo marcado) y, desde luego, no realizó actividades de investigación o inspección ni incoó procedimiento alguno. Al menos, no se deriva del expediente ni una sola actividad de control o inspección municipal en la zona, que hubiera sido el mínimo indispensable esperado de una buena administración.

No podemos coincidir, en esta cuestión, con la valoración hecha por la Juzgadora de instancia de que "aunque es cierto que por la Administración no se incoó procedimiento alguno, ni sancionador ni de reposición de legalidad, no puede decirse que el Concello de Sanxenxo hubiese permanecido inactivo ante las comunicaciones que le efectuaba el demandante ... no se puede considerar la existencia de inactividad por parte del Concello de Sanxenxo" (fundamento de derecho cuarto). Podríamos afirmar que el Ayuntamiento llevó a cabo ciertas actividades, pero insuficientes o ineficaces y, desde luego, ajenas al ejercicio de la potestad de investigación o inspección y de la potestad sancionadora o de disciplina ambiental y urbanística que le confiere el ordenamiento jurídico. Coincidimos en este punto con la jurisprudencia que equipara la actividad ineficaz con inactividad o, dicho de otro modo, que no restringe la inactividad administrativa a un estricto "no hacer", sino que considera igualmente inactividad la apariencia de actividad que encubre una verdadera inactividad por comprender un conjunto de actividades que por ineficaces, vagas o indeterminadas son completamente insuficientes para lograr el fin perseguido por las potestades atribuidas a la Administración. En el caso presente, las diversas actividades realizadas por el Ayuntamiento suponen una inactividad real bajo una apariencia de actividad meramente formal. En otra ocasión y respecto a la ausencia de actividad de reposición de la legalidad urbanística, esta Sala afirmó que el derecho a la tutela judicial efectiva proclamado en la CE no se satisface con sólo papeles, sino que requiere la modificación del mundo real de las situaciones de que se trate. Existe, pues, inactividad respecto al ejercicio de las potestades de inspección, de reposición de la legalidad y sancionadora, atribuidas de modo claro por el ordenamiento jurídico a la Administración municipal, como se verá en el fundamento de derecho siguiente."

También en este sentido se pronuncia la STSJ de Cataluña de 19 de diciembre de 2013, que señala:

“En cuanto a si existió o no inactividad municipal, de nuevo debemos compartir el parecer de la Magistrada de instancia cuando indica que "la actividad ineficaz equivale a inactividad". En efecto, constan en el expediente administrativo, y aparece perfectamente reseñado por el Ministerio Fiscal al formular oposición al recurso de apelación diversas actuaciones administrativas presididas en todo momento por la ineficacia en orden a solucionar un problema que según el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede conllevar afectaciones a diversos derechos fundamentales. (...)

9.5. La vertiente penal de la contaminación acústica. El incumplimiento de los requerimientos municipales

En el caso de incumplimientos de licencia municipal generadores de ruido, la actuación no sólo será en vía administrativa sino que el comportamiento de los acusados se puede perseguir en vía penal, como autores de un delito contra el medio ambiente.

Respecto de este tema es significativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2014 (Sala de lo Penal, Sección 1, Ponente: Perfecto Agustín Andrés Ibáñez)³⁵⁶, que entre otras cuestiones destaca lo siguiente:

“(...) Pues bien, todo lo que acaba de razonarse, que cuenta con un riguroso reflejo en la sentencia, pone de relieve que las afirmaciones de los recurrentes con las que tratan de dar fundamento a este motivo no se sostienen, porque la prueba sobre la verdadera naturaleza de su actividad y de las gravosas consecuencias de la misma para la vida diaria de las personas concernidas por ella es ciertamente abrumadora. En efecto, pues la información probatoria de cargo tiene origen en muy diversas fuentes, y directamente que ver con el objeto de la causa, sobre el que los numerosos elementos de juicio convergen con ejemplar coherencia. Así, por todo, es claro que el derecho a la presunción de inocencia de aquellos no ha sido en absoluto vulnerado, y el motivo tiene que rechazarse (...)”.

³⁵⁶ Fuente: Roj: STS 5230/2014 – ECLI:ES:TS:2014:5230

“(…) La existencia del ruido se encuentra más que acreditada, así como que con esa emisión, por la naturaleza de la zona en que se producía, se quebrantaron claramente las disposiciones vigentes en la materia. En concreto, la Ordenanza municipal de 22 de septiembre de 2004 (folios 2197 vto. ss.) reguladora de los niveles máximos establecidos. Esta norma fija el límite de las emisiones sonoras toleradas en una zona de recepción no industrial de Berga en 30 dBA, un nivel en todo caso, como se ha visto, ampliamente rebasado en el supuesto que se contempla. Pero es que, además, de darse, como aquí sucedería, un contraste con la regulación autonómica, es esta la que debe prevalecer, con su previsión de 25 dBA en horas nocturnas, según se ha visto, a tenor de lo que dispone el art. 2 de la Ley autonómica 16/2002, que regirá para cualquier actividad o comportamiento que origine ruido y vibraciones (…)”.

9.6. La posibilidad de establecer un régimen especial para los "municipios turísticos no ruidosos"

Para tomar conciencia de esta problemática, se deben impulsar iniciativas sugerentes, como la creación de “espacios sin ruido”, dentro de determinadas áreas de población, o desarrollar un régimen específico, como el de los “municipios sin ruido” o “municipios no ruidosos”, o crear la subcategoría de “municipio no ruidoso” dentro de la categoría más amplia de municipio turístico; estos dos últimos al amparo del artículo 30 de la LRBRL.

También se podrían crear en estas ciudades o municipios, áreas en las que, por sus características singulares, se considere conveniente alcanzar una calidad acústica especial. De esta forma, fomentar este interés en la voluntad de desarrollar un turismo tranquilo, amante del silencio y de la quietud, como recurso turístico de especial protección.

En esta línea, por ejemplo el Síndic de Greuges de Cataluña, apunta en su informe sobre contaminación acústica³⁵⁷ la posibilidad de desarrollar un régimen específico, la de los municipios no ruidosos, al amparo del artículo 30 de la LRBRL. Este artículo, como es conocido, remite a las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter

³⁵⁷ Informe extraordinario presentado en el Parlamento de Cataluña el 23 de enero de 2007.

rural y para los que cumplan otras características que los hagan aconsejable, por ejemplo, los de carácter historicoartístico o con predominio de actividades turísticas.

El establecimiento de un régimen especial con esta categoría de municipios permitiría, en la regulación legislativa de la materia, incorporar medidas de fomento, de conservación, de planificación y de promoción, así como el establecimiento de ayudas y subvenciones y otros estímulos económicos y fiscales (como por ejemplo exenciones tributarias, etc.). Otra posibilidad sería crear una subclasificación dentro de la categoría de municipios turísticos, que facilitaría la posibilidad de establecer una subcategoría: el municipio que opta por un turismo de calidad bajo la fórmula de municipio no ruidoso.

Para afrontar con cierto éxito la problemática acústica hay que hacer crecer y nacer la sensibilidad por la materia, tanto en la población como en los poderes públicos. Para tomar conciencia de esta problemática es necesario impulsar iniciativas sugerentes, como la creación de espacios sin ruidos dentro de determinadas áreas de las poblaciones, o desarrollar un régimen específico, como la de los municipios no ruidosos, o crear la subcategoría de municipio no ruidoso dentro de la categoría más amplia de municipio turístico; estos dos últimos al amparo del artículo 30 de la LRBRL.

Otra opción sería la aplicación de distintivos de garantía de calidad en el sector de las actividades recreativas.

10. La nueva normativa dictada en aplicación de los principios de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo y sus efectos sobre el tratamiento de las actividades en el ámbito municipal

10.1. Los nuevos requisitos para el ejercicio de las actividades de espectáculos públicos y actividades recreativas

Tradicionalmente, el ejercicio de espectáculos públicos y actividades recreativas, había estado sometido a técnicas concretas de intervención como son las licencias y autorizaciones y en su caso, las prohibiciones, inspecciones y sanciones.

La autorización pertenece a la categoría de los actos administrativo “favorables” o “declarativos de derechos”³⁵⁸. GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ³⁵⁹, han señalado que el concepto de autorización que ha llegado hasta nosotros se forma a finales del siglo XIX a partir de dos construcciones dogmáticas, que la doctrina posterior trató de refundir en un concepto unitario con el fin de explicar la múltiple gama de intervenciones autorizadoras de la Administración:

- Por una parte, la que configura la autorización como un acto administrativo que levanta una prohibición previamente establecida para el ejercicio de determinadas actividades, tras la comprobación de que éstas no ocasionarán perturbación o daño alguno al interés público.
- Por otra, la que partiendo de la preexistencia de un derecho subjetivo del particular ve en la autorización un acto que remueve los límites u obstáculos que al ejercicio de ese derecho opone el interés público.

³⁵⁸ Además de la autorización dentro de esta categoría se incluyen las admisiones, las concesiones, las aprobaciones y las dispensas. Siguiendo a PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo...*, op. cit., páginas 113 y 114, y con el fin de deslindarlos de las autorizaciones podemos definirlos como sigue:

- las admisiones, son actos cuyo efecto es la inclusión del sujeto en una institución u organización, o en una categoría de personas, para hacerlo participar de algunos derechos o ventajas o del disfrute de determinados derechos administrativos. Dentro de las admisiones se incluyen los actos por los que se declara la incorporación de un profesional a un Colegio, o se admite a una persona en un servicio público.

- Las concesiones, son resoluciones por las que la Administración transfiere a otros sujetos un derecho o poder propio; y aquellas en que, sobre la base de un derecho o poder propios, que quedan de esta forma delimitados, constituyen un nuevo derecho o poder a favor de otros. En las concesiones se distingue entre: las traslativas (como por ejemplo, la concesión de un servicio público en que el concesionario se subroga en la misma posición que tendría la Administración si gestionase directamente el servicio) y las constitutivas (en las que se incluyen las de uso excepcional o privativo del dominio público –concesión de un quiosco sobre un bien de uso público, de aguas, de minas, etc.- en las que aún derivando el derecho del particular de la propiedad pública de la Administración concedente, tiene naturaleza diversa de la que corresponde a la Administración).

- Las aprobaciones, son actos por los que la Administración presta eficacia o exigibilidad a otros actos ya perfeccionados y válidos. Esta técnica actúa, por lo tanto, en el campo de los controles administrativos y - a diferencia de la autorización- que puede recaer sobre una actividad material o un acto jurídico, la aprobación siempre está referida a un acto jurídico. El control que la aprobación cumple puede tener por objeto verificar la oportunidad o conveniencia del acto controlado o simplemente su legitimidad o conformidad con el ordenamiento jurídico. Se discute, no obstante, si más que un acto de control, la aprobación no es sino el final de un acto complejo, que deriva de la fusión de la voluntad manifestada en el acto confirmado con el acto de aprobación.

- Por último, las dispensas, son actos por los que la Administración exonera a un administrado o a otra Administración del cumplimiento de un deber ya existente. Sólo puede tener lugar cuando está prevista en la Ley, ya que se opone a la misma el principio de igualdad. También es un obstáculo a la admisión de dispensas la regla de la inderogabilidad singular de los reglamentos u otras prohibiciones legales expresas de dispensas.

En cuanto a la diferenciación entre autorización y licencia, autores como LUCIANO PAREJO, A., *Manual de...*, op. cit., páginas 335 y 336- identifican ambos conceptos, sin que se establezcan diferencias entre uno y otro.

³⁵⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de...*, op. cit., página 137.

La crisis del concepto de la autorización -agudizada por su trasposición al campo de las actividades económicas- ha llevado a parte de la doctrina a apartarse del concepto tradicional³⁶⁰, para definirla como “*un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida, constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente*”³⁶¹.

Es decir, no se limita al levantamiento de una prohibición, sino que va más lejos con la pretensión de orientar la actividad de los particulares³⁶².

La entrada en vigor de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, que se analizará más adelante, ha determinado la sustitución de la normativa dictada por la mayor parte de las Comunidades Autónomas, por una nueva Ley para ajustar el espíritu del conjunto de la norma a los principios inspiradores de la Directiva, de tal forma que la nueva normativa dictada, pretende facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios. La adaptación se produce propiciando, como regla general, un régimen de comunicación o de declaración responsable ante la administración frente al hasta ahora régimen de autorización administrativa.

Todo ello trae consigo para las personas interesadas la eliminación de trámites burocráticos innecesarios y la simplificación procedimental de trámites.

No obstante, el actual contexto socio-cultural, basado en la generalización y diversificación de las actividades relacionadas con el ocio, requiere un tratamiento normativo adaptado a la sociedad actual, fundamentado en el equilibrio entre todos los derechos y sensibilidades

³⁶⁰ Sobre el concepto “clásico” de autorización ver, GARRIDO FALLA, F., *Tratado de...*, op. cit., página 404, para quien “la autorización supone un derecho o facultad preexistente en el sujeto autorizado”, lo que la individualiza frente a la concesión cuyo efecto consiste en “trasladar –o si se prefiere constituir- un derecho o facultad a un sujeto que, con anterioridad carecía de él” mientras que la autorización presupone tal derecho. Ver, también, PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo...*, op. cit., páginas 416 y siguientes.

³⁶¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de ...*, op. cit., página 139. Sobre la crisis del concepto tradicional de autorización, ver, también FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Inscripciones y...”, op. cit., página 441, para quien “*en el esquema clásico de la autorización, esta se limita a posibilitar el ejercicio de un derecho que ya tenía antes de ella el particular autorizado, sin que de ella se derivaran, por tanto, derechos nuevos*”.

³⁶² Para JIMÉNEZ JAÉN, A., *El régimen...*, op. cit., es evidente la importancia que esta característica tiene para determinadas actividades en las que la autorización puede jugar un importante papel para orientar la actividad de los particulares, al permitir ponderar los diversos fines e imponer las condiciones de ejercicio para su logro.

presentes; desde los de las personas consumidoras y usuarias de servicios, hasta los que se refieren a los de las empresas y personas organizadoras de eventos, sin olvidar nunca la perspectiva del ciudadano y ciudadana como personas que residen en sus viviendas y que tienen derecho a una calidad de vida que permita realizar sus proyectos personales, sin que estén obligados a soportar más cargas o molestias que las que resulten de una convivencia normalizada en núcleos de población.

También es una evidente cuestión de interés general, la exigencia de que todos los establecimientos públicos cumplan unas determinadas condiciones que permitan la utilización de los mismos sin ninguna merma de la seguridad de las personas asistentes.

Además, las competencias locales y, en particular municipales, en materia de intervención sobre actividades, recaen en gran parte sobre el establecimiento entendido como espacio físico. La afección a la Directiva, por consiguiente, se atempera en algunos casos, porque las competencias esenciales en que participan los Municipios versan sobre urbanismo, medio ambiente, y seguridad u orden público.

En consecuencia, se ha generalizado en las leyes de espectáculos públicos y actividades recreativas que pervivan mecanismos de control ex-ante a través de licencias atribuidas a los Municipios. Ello ocurre tanto en lo que respecta a los espectáculos y actividades de carácter permanente como a los ocasionales³⁶³, ya lo sean en establecimientos públicos permanentes o eventuales, sin perjuicio de los denominados espectáculos y actividades extraordinarias.

Esta persistencia de licencias o autorizaciones lo es sobre establecimientos en su concepción física, no referidos tanto a requisitos subjetivos del empresario, ni objetivos de la actividad a realizar, sino en cuanto a su implantación y su afección urbanística, ambiental y de seguridad. Ello, no obstante, la tendencia normativa es a la sustitución de la licencia o autorización previa en los casos de actividades inocuas o no calificadas por la normativa sectorial, por la institución jurídica de la comunicación previa o declaración

³⁶³ Art. 10 LEPAR Aragón; art. 15 LEPAR Comunidad de Madrid; Decreto 195/2007, de 26 de junio, en Andalucía; Decreto 5/2002, de 8 de enero, del Gobierno Valenciano.

responsable³⁶⁴, en este sentido se pronuncian los nuevos proyectos de Ley reguladores de la materia³⁶⁵.

De todas formas, estas modalidades de intervención administrativa no pueden considerarse como nuevas, por cuanto tanto los Poderes legislativos —estatal y autonómicos— como la jurisprudencia ya contemplaban la comunicación previa en algunos ámbitos³⁶⁶. Ello viene complementado con un nuevo intento de generalización del silencio administrativo positivo.

10.2. Las consecuencias de las nuevas reformas normativas: El reforzamiento de las potestades de inspección, control y régimen sancionador

Las leyes autonómicas sobre espectáculos públicos y actividades recreativas atribuyen con carácter general a los Municipios la prohibición o suspensión de espectáculos o actividades, no sujetos a autorización autonómica, así como la inspección y control de los

³⁶⁴ La Ley sobre libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios potencia la importancia de la figura de la declaración responsable, de manera que se favorezca su uso como una vía alternativa menos gravosa y restrictiva que las autorizaciones, definida como el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad. Se enfatiza además que, en ningún caso, podrá establecerse un régimen de autorización cuando sea suficiente una notificación o una declaración responsable del prestador. Así lo recoge también la modificación del art. 84 de la LRRL, introduciendo con carácter general como técnicas o modos de intervención administrativa, la comunicación previa y la declaración responsable, al tiempo que se potencian otros actos de control posteriores a la implantación de la actividad.

³⁶⁵ En Cataluña, el Anteproyecto de Ley de ordenación de las actividades de espectáculos públicos y recreativas, sometido a información pública mediante edicto publicado en el DOGC de 17 de junio de 2014, prevé de forma novedosa que los establecimientos abiertos al público y las actividades de espectáculos públicos y recreativas, están sujetas al régimen general de comunicación previa, al contrario de lo que prevé la todavía vigente Ley de la C.A. de Cataluña 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y actividades recreativas, pionera en la transposición en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, justificando la pervivencia de autorizaciones e introduciendo en algunos casos las figuras de intervención administrativa de comunicación previa y declaración responsable. En este sentido, el régimen de licencia o autorización no tiene un carácter general, sino que sólo se podrá aplicar a determinados supuestos previstos especialmente en esta norma. De tal forma que, el anteproyecto efectúa una diversa consideración de los supuestos en que se requerirá licencia o autorización, atendiendo a la presencia de razones imperiosas de interés general como son la seguridad pública, el orden público, la salud pública, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la protección de los menores y la conservación del patrimonio histórico artístico.

³⁶⁶ Es el caso del artículo 42.1, párrafo 3.º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, así como las comunicaciones previas en el ámbito de obras menores, así como la comunicación prevista en el artículo 13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 1955 como único requisito para la transmisibilidad de las licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicio, como certeramente viene postulando la jurisprudencia.

establecimientos públicos destinados a la celebración de espectáculos y actividades recreativas cuando el otorgamiento de las autorizaciones sea competencia de la Administración municipal. No obstante lo anterior, es generalizado que los órganos de la Administración autonómica puedan suplir la actividad inspectora de los municipios cuando estos se inhibiesen.

Como se ha comentado anteriormente, entre los principios inspiradores de las reformas normativas que afectan a las clásicas modalidades de intervención administrativa, se encuentra el desplazamiento de la técnica autorizadora por otras modalidades que faciliten las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, la generalización del silencio administrativo positivo, la simplificación de procedimientos (uno de cuyos exponentes fundamentales es la ventanilla única) así como el reforzamiento legal del control posterior al inicio de la actividad, a través de la inspección y medidas de restauración o disciplina (entre las que se encontraría el ejercicio de la potestad sancionadora), en los supuestos que se verifique el incumplimiento de la normativa reguladora de la actividad³⁶⁷.

Lo que sí debe dejarse claro es que lo que se postula con la Directiva de Servicios no es una desregulación o minoración de los requisitos sustantivos de una actividad, sino en un cambio en el proceder de la Administración de cara a facilitar la implantación de actividades de servicios, para lo que pueden habilitarse otras técnicas de intervención administrativa, tales como la comunicación previa, la declaración responsable³⁶⁸.

En definitiva, las reformas normativas apuntadas a lo largo del presente estudio derivadas de la transposición del ordenamiento español a la Directiva de Servicios pretenden implantar en la cultura administrativa española un cambio de paradigma en lo que respecta a las clásicas técnicas de intervención administrativa, destronando a las autorizaciones administrativas previas del lugar común en que nuestras leyes sectoriales habían alojado a las mismas, y reemplazándolas en algunos casos por otras figuras de control previo menos agresivas (en clave de intervención administrativa y costes asociados a la implantación de la actividad), sin perjuicio de potenciar la actividad administrativa posterior a la

³⁶⁷ Así lo prevé la nueva redacción del artículo 84 de la LRBRL. Asimismo, los Entes locales deberán ajustar sus instrumentos de organización del personal a su servicio, tales como la habilitación de nuevas funciones en las relaciones de puestos de trabajo.

³⁶⁸ De entre las previstas a nivel normativo, a las que podría añadirse la declaración de innecesidad de licencia o autorización previa, sin perjuicio de que en la práctica pueda tener un efecto reflejo en un reforzamiento del control de las licencias urbanísticas.

implantación de la actividad (a través de las potestades de inspección y control, fundamentalmente), al tiempo que se apuesta decididamente por la implantación de la Administración electrónica en el plano de simplificación administrativa y ventanilla única.

Desde antiguo, la organización y celebración de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas o de ocio ha concitado la atención de la policía administrativa entendida como una función de intervención o limitación pública “cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas”, según establece el todavía vigente artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado mediante Decreto de 17 junio 1955. Intervención, tradicionalmente llamada policía de espectáculos, que encuentra en el control preventivo de la correspondiente actividad privada una de sus piezas maestras de manifestación

Hasta el momento la intervención de los poderes públicos se articula en distintos niveles en los que están implicadas diferentes Administraciones públicas. En este sentido, fijando nuestra atención en las condiciones de acceso a las actividades de servicios turísticos y su ejercicio, la intervención administrativa se desarrollaba mediante un control *ex ante* y *compartido* por la Administración autonómica (razones turísticas) y la Administración local (razones urbanísticas-ambientales), conforme al siguiente esquema:

Por un lado se plantea la intervención de la Comunidad Autónoma, en dos ámbitos o niveles de intervención:

- Normativo: regulación legal y reglamentaria de las empresas y servicios turísticos, fijando las tipologías, los requisitos de los establecimientos e instalaciones turísticas, así como las condiciones de funcionamiento y prestación de los servicios turísticos.
- Control administrativo de acceso al mercado: se somete a autorización autonómica turística, como regla general, la apertura, modificación y cierre de las empresas y servicios turísticos, y se exige la inscripción en el correspondiente registro administrativo.

Por otro lado aparece también la intervención de los Entes locales, estructurada asimismo en un doble nivel:

- a) Normativo: regulación urbanística y medioambiental, a través de los planes urbanísticos y las ordenanzas municipales.
- b) Control administrativo de acceso al mercado: necesidad de obtener las licencias municipales urbanísticas y de actividades clasificadas que, en ocasiones, tienen carácter previo a la autorización autonómica turística.

No obstante, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, "relativa a los servicios en el mercado interior", en tanto que su objeto son los servicios, esto es, "cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado" (artículo 4.1). Concepto que engloba, según el considerando 33 de la Directiva, los servicios turísticos entre los que se comprenden el asesoramiento jurídico o fiscal (consultoras turísticas), la organización de ferias o el alquiler de vehículos y las agencias de viajes, y los servicios destinados a los consumidores relacionados con el turismo en general, incluidos la hostelería, los guías turísticos, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones, etc.

La aprobación de la citada Directiva de Servicios y la consiguiente necesidad de incorporar sus previsiones a nuestro ordenamiento jurídico interno, ha desencadenado un proceso de revisión y reforma de la normativa turística que, en lo sustancial, implica un cambio del modelo de intervención administrativa expuesto: supone la implantación de un modelo basado en el control *ex post* como regla general, convirtiendo a la comunicación previa y la declaración responsable en las técnicas de intervención en el sector turístico.

10.3. Posibles efectos desfavorables de las técnicas de control posterior. Problemática ambiental y de calidad asociada a la pérdida de mecanismos de control previo a la puesta en funcionamiento de actividades turísticas

10.3.1. La reducción de la participación y autonomía de los entes locales en el control de las actividades que se establecen en el municipio

La inexigibilidad de la licencia como instrumento de control previo en manos de las administraciones locales plantea la seria problemática en torno a la eficacia de un control posterior de las actividades y servicios que se desarrollan en el ámbito local. Si bien es cierto que muchos de ellos afectan a materias cuyas competencias corresponden al Estado o a la Comunidad Autónoma, no lo es menos que la intervención del municipio, en cuestiones relacionadas con los espectáculos públicos y las actividades recreativas, como la lucha contra el ruido, la salubridad o el urbanismo, parece afectada en cierta medida³⁶⁹.

Así, consecuencia de la entrada en vigor de la Directiva de servicios, la mayor parte de establecimientos de ocio quedan sujetos a un régimen de comunicación, que permite la puesta en marcha inmediata de la actividad. Lo mismo sucede en el caso de otros tipos de empresas turísticas, como las agencias de viaje o los alojamientos turísticos³⁷⁰.

³⁶⁹ HERNÁNDEZ LÓPEZ, J. “La Directiva de servicios y su incidencia en el ámbito municipal. Apuntes de urgencia”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 19, 2009, pág. 782.

³⁷⁰ El Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, revisa y deroga la normativa turística estatal, para que, en el ejercicio de sus competencias, sean las propias Comunidades Autónomas las que adapten las correspondientes normas de ordenación conformes con la citada Directiva 2006/123/CE. Las normas derogadas eran decretos, reales decretos y órdenes ministeriales, en muchos casos preconstitucionales, en concreto:

- Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se aprueba el Estatuto ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas.
- Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, de medidas de ordenación de la oferta turística.
- Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales.
- Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, sobre ordenación de establecimientos hoteleros.
- Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes.
- Orden del Ministerio de Información y Turismo de 20 de noviembre de 1964, por la que se regula el funcionamiento del Registro de Empresas y Actividades Turísticas.
- Orden del Ministerio de Información y Turismo de 17 de marzo de 1965, por la que se aprueba la ordenación turística de restaurantes.
- Orden del Ministerio de Información y Turismo de 18 de marzo de 1965, por la que se aprueba la ordenación turística de cafeterías.
- Orden del Ministerio de Información y Turismo de 28 de julio de 1966, por la que se aprueba la ordenación turística de los campamentos de turismo.
- Orden del Ministerio de Información y Turismo de 17 de enero de 1967, por la que se aprueba la ordenación de apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico.
- Orden del Ministerio de Información y Turismo de 11 de agosto de 1972, por la que se aprueba el Estatuto de los directores de establecimientos de empresas turísticas y se dictan normas sobre inscripción en el registro correspondiente
- Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 14 de abril de 1988, por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes..

La misma Directiva 2006/123, transpuesta al Derecho español por la Ley 25/2009, contempla la posibilidad de que los Estados o las entidades territoriales competentes en la materia impongan la necesidad de un control previo a través de licencias o autorizaciones en caso de que mediaran razones imperiosas de interés general, una de las cuales podría proceder de cuestiones urbanísticas. No obstante, la normativa estatal, no se acoge a esta posibilidad, sino que trata de liberalizar aún más las actividades de servicios, amparándose en el título competencial relativo a las bases, coordinación y planificación general de la actividad económica³⁷¹.

La Directiva no tiene por objeto la alteración de las formas de Estado o las competencias que les pudieran corresponder a los entes regionales o locales. Ahora bien, eso no significa que los Estados no puedan acomodar las medidas liberalizadoras a su propia realidad institucional³⁷².

Podemos afirmar que con la transposición de la Directiva también se ha uniformizado el régimen de control de todas las actividades, sin que se haya tenido en cuenta la situación de muchos municipios y la voluntad de los vecinos.

En sectores como el turismo, por ejemplo, se han incorporado mecanismos muy livianos de control previo, como son las comunicaciones previas o las declaraciones responsables, procedimientos en los que no se prevén trámites de audiencia o información pública, al objeto de escuchar a los residentes habituales que podrían exponer algunos problemas, sea de tipo ambiental, económico o social, que puedan derivarse de esa fuente de explotación económica y que tienen una repercusión evidente en sus vidas.

El control previo de las actividades se implanta con el fin de amortiguar los riesgos que lleva aparejada una determinada actividad, de modo que una intervención tardía podría acarrear consecuencias irreversibles en la vida de los vecinos³⁷³.

³⁷¹ ZAPATERO MIGUEL, P. "El bucle de la liberalización: Bolkestein en contexto". En *El mercado interior de servicios en la Unión Europea: estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, 2009. págs. 13-17.

³⁷² GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., "Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la Directiva de servicios", *Revista de Estudis Autonomics i Federals*, 11, 2010, págs. 280-282. Véase, también, LÓPEZ FUERTES, M. "Luces y sombras en la incorporación de la directiva de servicios." *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, 2011, págs. 57-84.

³⁷³ RODRÍGUEZ, FONT, M., "Técnicas de control en la transposición de la Directiva de servicios: comunicación previa y declaración responsable", en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Dir.), *La termita Bolkestein*, Thomson Civitas, Madrid, 2012, pág. 93.

Así, la ausencia de un control previo respecto a la implantación de establecimientos de hostelería o comerciales ha de ser proporcional al peligro que conllevan esas actividades, sea por lo que respecta a cuestiones medioambientales, como la huella ecológica (residuos, tránsito de vehículos, gasto de energía) sea por aspectos que pueden ir vinculados a la salud de las personas, como la misma salubridad e higiene que ofrecen los establecimientos³⁷⁴.

Esta regulación unitaria ignora los intereses locales, de modo que los vecinos y las instituciones no pueden valorar el impacto de la actividad y su riesgo, por lo que no parece ajustarse a los requisitos que exige la autonomía local. De hecho, en materia de actividades clasificadas, los municipios han intervenido e intervienen en la concesión de las licencias o en la exigencia de información y comunicaciones previas para el ejercicio de aquéllas³⁷⁵.

Con la normativa en materia de comunicaciones, la participación de las instituciones locales se reduce a la función residual de configurar registros e inscribir en ellos las diferentes actividades que se implanten.

10.3.2. El incremento de la vigilancia ex post: inspecciones, sanciones y requerimientos de información.

La Directiva de servicios, se decanta por imponer a las administraciones controles posteriores al inicio de la actividad. Entre ellos puede hacerse referencia a las inspecciones, los requerimientos de información y las sanciones.

Más allá del régimen jurídico que regula todos esos procedimientos, cabe resaltar en este punto las dificultades que pueden presentárseles a las entidades locales para llevar a cabo un control eficaz de todas las actividades de servicios. Una de ellas y la principal es la falta de disponibilidad de medios materiales y humanos para acometer actividades de

³⁷⁴ BARRANCO VELA, R. y BULLEJOS CALVO, C., "De la municipalización del orden público a la Directiva 2006/123/CE de Servicios: evolución del marco normativo y competencial en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y de ocio", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, 2009, pág. 2844.

³⁷⁵ REINOSO CARRIEDO, A., "La Directiva de Servicios. Dificultades para su transposición", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 17, 2009, pág. 2464.

vigilancia de un modo que pudieran mejorar la eficacia de los controles previos y evitar el incumplimiento de las normativas sectoriales o la causación de daños y perjuicios³⁷⁶.

Cabría preguntarse si en estas circunstancias las competencias de los municipios para velar por la salud y el bienestar de sus vecinos no se halla comprometida por la ausencia de controles previos y la necesidad de acudir a los posteriores.

La falta de personal especializado y permanente en el seno de la Administración Local exigiría la contratación de empresas encargadas de la certificación, homologación e inspección de actividades.

El Decreto-Ley 19/2012 faculta a las autoridades locales para emplear entidades de valoración legalmente acreditadas, a través de las cuales pueda gestionarse la totalidad o una parte de la actividad de comprobación³⁷⁷. Además de que no todos los presupuestos de las corporaciones soportarían tales gastos, podría plantearse el mismo problema que ya se suscita en determinados sectores respecto a la intervención de auditorías externas³⁷⁸. La intervención de entes privados en esta labor supervisora puede acarrear conflictos de intereses con evidente perjuicio para la finalidad vicaria propia de cualquier Administración pública, cual es velar por los intereses generales³⁷⁹.

La inexistencia de un control previo de la actividad podría incrementar el riesgo de que se causen daños y perjuicios, lo que requiere el empleo de más medios materiales y humanos para la vigilancia de las actividades privadas.

Las medidas anticrisis tienden precisamente a reducir el gasto público y al adelgazamiento progresivo de los recursos materiales y humanos de que debe disponer la Administración para efectuar las labores de vigilancia indispensables.

³⁷⁶ NOGUEIRA LÓPEZ, A., "La Administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos", en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Dir.), *La termita...*, op. cit., 2012, pág. 106.

³⁷⁷ Disposición Adicional 2.ª Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

³⁷⁸ CASADO CASADO, L. y PALLARÉS SERRANO, A. (dirs.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Atelier, Barcelona, 2010, pág. 110.

³⁷⁹ GARCÍA URETA, A., *La Potestad Inspectoral de las Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pág. 133.

La implantación de la Directiva de servicios ha conducido a primar los controles *a posteriori*, lo que supone en último término aumentar el número de inspecciones y, en consecuencia, incrementar las plantillas de personal, estructuras y medios. La autonomía local sufre cierto deterioro o menoscabo si los municipios no pueden llevar a cabo un control efectivo de sus actividades económicas asegurando en cierto modo el bienestar de sus vecinos³⁸⁰.

Asimismo, los controles *a posteriori*, pueden no ser suficientes para evitar y controlar actividades privadas que ponen en riesgo la imagen de calidad del turismo municipal³⁸¹.

11. El necesario refuerzo del papel de los municipios turísticos en materia de actividades

De lo dicho anteriormente se deduce, la concentración de las actividades turísticas, en un número concreto de municipios, incrementará el gasto que supone el control posterior de las actividades, ya de por sí generadoras de molestias en materia acústica y de peligro consecuencia de la concentración de personas. Esta cuestión no está contemplada ni compensada por el sistema de financiación local.

De nuevo nos encontramos en esta materia con una situación muy heterogénea según sea la tipología del municipio con el que nos enfrentemos, en la que se da un tratamiento homogéneo.

Como se expresó anteriormente, el legislador autonómico podría adoptar una serie de determinaciones de índole general, para todos los Municipios, y otras especialmente aplicables a los Municipios Turísticos. De tal forma que se adopten fórmulas diversas que se adapten a las diversas necesidades de municipios costeros, turísticos etc.

Asimismo a nivel local, será necesario activar mecanismos de intervención como la concertación y coordinación entre iniciativas económicas y empresariales surgidas en el

³⁸⁰ CUBERO MARCOS, JI., "Efectos y alcance de las medidas anticrisis en el ejercicio y desenvolvimiento de la autonomía local" *R.V.A.P.* núm. 95. Enero-Abril 2013. Págs. 17-52

³⁸¹ Son conocidos los fenómenos organizados por touroperadores privados como el denominado "Saloufest" donde siete mil estudiantes británicos pasan unos días festejando, con grandes cantidades de alcohol y desenfreno.

mercado; promoción de acciones específicas de localización de actividades; actuación conjunta con el sector privado etc.

Todo con el fin de impulsar una política de calidad, promocionar nuevos productos turísticos y encontrar nuevas fórmulas de comercialización.

El desarrollo turístico no puede ser dejado únicamente a la iniciativa privada³⁸². De hecho, el tránsito de una administración-arbitro a una administración-actor puede ser considerada una cuestión clave al efecto de afrontar los retos que tienen ante sí las ciudades turísticas en este final de siglo. Tanto es así que recientes iniciativas se han caracterizado por la concertación entre sectores y agentes económicos³⁸³.

En concreto en Cataluña cabe recordar que el artículo 88 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece que: "Las leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen".

Este mandato para con otros textos normativos debería poner más énfasis en la regulación del régimen jurídico de los entes locales y, en concreto, de las competencias municipales. Así, entendemos que la futura Ley debería ser capaz de romper con esta visión negativa de la ampliación de competencias y observar que los municipios que tienen el carácter de turísticos y disponen de recursos pueden realizar una gestión de proximidad de más calidad que la Comunidad Autónoma.

Los parámetros de gestión de un municipio esencialmente turístico son muy diferentes respecto de otro municipio rural. Pensamos que el nuevo régimen local debería ser capaz de estudiar formas de colaboración más cercanas que acentúan diferencias en la gestión según el tipo de municipio de que se trate, y vincular esta previsión la financiación local.

³⁸² DELANDE, M. : "Depasser les pratiques de plage et de soleil ou au déla des 4 S", *Ordenación y desarrollo del turismo en España y en Francia*, Madrid, Casa de Velázquez, 1991, págs. 75-82.

³⁸³ VERA REBOLLO, J. F., et al. "Exhausting classical tourism models. Evaluating a territorial strategy: the experience of the Valencia region". *Estudios Turísticos*, 1994, núm. 123, págs. 17-45.

CAPÍTULO 4. LOS RECURSOS TURÍSTICOS

1. Los recursos turísticos

Hemos visto que el turismo, es un fenómeno de carácter multidisciplinar y transversal, con importante incidencia en la vida social, cultural, política y económica de un país.

En los últimos años se ha producido en nuestro país un cambio muy profundo en cuanto a la valoración del papel que la actividad turística desempeña en nuestra sociedad. No sólo se tiene en cuenta su contribución al conjunto de la economía nacional³⁸⁴, sino que se valora también su capacidad de resistencia en un entorno de crisis económica y de producción de empleo.

En la Unión Europea, el turismo también se vislumbra en la actualidad como uno de los sectores con mayor potencial de crecimiento y de creación de nuevos empleos. Se reconoce también como un fenómeno formado además por multiplicidad de actividades con características de producción diferenciadas y con gran intensidad de trabajo que puede dar empleo a personas con perfiles de profesionales muy diferenciados, tanto en tipología como por nivel de especialización³⁸⁵.

³⁸⁴ La contribución del turismo a la economía nacional es francamente importante. España ostenta el liderazgo mundial en turismo. Es el primer destino del mundo en turismo vacacional, el segundo país por gasto turístico y el cuarto por el número de turistas. La actividad turística supone más de un 10% del PIB, crea un 11% del empleo y contrarresta en gran medida nuestro déficit comercial. Es un importante activo para la creación de riqueza y empleo, que se comporta con gran dinamismo incluso en tiempos de crisis y que cuenta con una gran capacidad de arrastre de otros sectores productivos. Son datos del Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015 que el Gobierno aprobó en Consejo de Ministros el 22 de junio de 2012.

³⁸⁵ Se puede ver la Resolución del Parlamento Europeo de 8 de septiembre de 2005, sobre las nuevas perspectivas y los nuevos retos para un turismo europeo sostenible. 2004/2229 (INI) DO C193 de 17.8.2006, p. 325. Esta resolución fundamenta, junto con las Comunicaciones de la Comisión tituladas: “Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo” y “Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo”, la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de noviembre de 2007, sobre una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo (2006/2129 INI).

Si partimos de un concepto de turismo clásico, basado en el desplazamiento de personas, resulta evidente que para que este fenómeno tenga lugar, es necesario un estímulo, que provoque el interés de las personas y por tanto, su desplazamiento.

Este elemento de motivación, puede ser, como hemos visto, muy diverso (climático, paisajístico, histórico, cultural etc.), pero se configuran como un resorte fundamental del fenómeno turístico.

La normativa autonómica reguladora del turismo, presta especial atención a estos elementos que empujan el fenómeno turístico, que quedan recogidos bajo la denominación: “recursos turísticos”. Este conjunto de bienes que atraen a los individuos y se convierten en motivación de su desplazamiento³⁸⁶.

Es por ello que, su tratamiento, conservación, planificación y promoción, deben ser el objetivo esencial de la política turística municipal³⁸⁷.

En la noción de recurso turístico, se manifiesta una evolución que responde a un fenómeno ya destacado por la doctrina, como es la superación de la perspectiva clásica del turismo basada en un “turismo pasivo o de descanso”, por un turismo que cada vez otorga más importancia la posibilidad de realizar actividades como la práctica de deportes, visita y contemplación de recursos naturales, artísticos y monumentales, participación en manifestaciones religiosas, festivales o encuentros musicales etc.³⁸⁸.

También a partir del estudio de los recursos turísticos, se pone de nuevo de manifiesto la indudable interacción que en la actualidad se aprecia, de los factores turístico y medioambiental dentro de la oferta de servicios turísticos.

³⁸⁶ Sobre esta materia son importantes los trabajos publicados por CORCHERO, M., y SANDÍN MORA, L., “La regulación de los recursos turísticos. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Actualidad Administrativa*, núm. 47-48, 2002, págs. 1289-1325 y CORCHERO, M., *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, 2008, Madrid.

³⁸⁷ El Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015, establece entre sus acciones la de "Apoyo a los Municipios Turísticos", y se fundamenta en el hecho que el desarrollo turístico español se ha centrado históricamente en la explotación del recurso sol y playa en determinados municipios y en determinadas épocas del año. Ello conlleva una problemática específica en la sostenibilidad de los destinos, derivada de la sobrecarga en las infraestructuras y en la prestación de servicios de los citados municipios en temporada alta.

³⁸⁸ BARRANCO VELA, R. y FERNANDEZ MALLOL, A.L. definen la denominada “teoría del ocio” como: “conducta opuesta al trabajo, pero también al descanso” en “La problemática jurídica de los campos de golf (I); Aspectos turísticos y deportivos. Los campos de golf de interés turístico en la normativa andaluza”. *Revista Andaluza de derecho del deporte*, núm. 6, 2009.

La importancia que el turismo tiene pues, para la economía, así como su capacidad para crear empleo y dinamizar el territorio, pone en valor la búsqueda y gestión adecuada de los antiguos y nuevos recursos turísticos, por la administración pública.

Desde el punto de vista municipal, en los recursos turísticos confluyen dos dimensiones que presentan una importante problemática: su proyección estrictamente territorial y su consideración como elemento turístico.

Estas dos dimensiones afectan a la dinámica de planificación, ordenación y control de los recursos en tanto que las competencias y distribución del poder es diversa entre varias administraciones públicas, en el caso español, la autonómica y la municipal.

Cuando las administraciones públicas no ejercen de forma adecuada sus potestades de promoción, gestión y sobretodo ordenación de los recursos turísticos, los destinos turísticos entran en una dinámica de degradación por falta de aplicación de los criterios de sostenibilidad en su gestión y explotación³⁸⁹.

1.1. El concepto de recurso turístico

Es necesario definir y clasificar los recursos turísticos, ya que a partir de esta definición y clasificación se podrá realizar una planificación correcta, que permita compatibilizar el desarrollo turístico con la conservación de los recursos.

³⁸⁹ Sobre la degradación de los destinos turísticos maduros, existe una consolidada doctrina desde el campo de estudio de la geografía, entre ellos se puede destacar a: AGUILÓ PÉREZ, E. Y ALEGRE MARTÍN, J. “La madurez de los destinos turísticos de sol y playa. El caso de las Islas Baleares”, en *Papeles de economía española*, núm. 102, 2004, págs. 250-270; AGARWAL, S. “La reconversión del turismo costero. El ciclo de vida del destino turístico”, *Annals of Tourism Research* en español, vol. 4 (1), 2002, págs. 1-36; ANTON, S. “De los procesos de diversificación y cualificación a los productos turísticos emergentes. Cambios y oportunidades en la dinámica reciente del turismo litoral”, *Papeles de Economía Española*, 102, 2005, págs. 316-332; CAMISÓN ZORNOZA, C. Y MONFORT MIR, V. “Estrategias de reposicionamiento para destinos turísticos maduros: el caso de la Costa Blanca”, en *Estudios Turísticos*, núm. 135, 1998, págs. 5-28; DONAIRE, J.A. Y MUNDET, LL. “Estrategias de reconversión turística de los municipios litorales catalanes”, *Papers de Turisme*, 29, 2001, págs. 51-65. FORONDA ROBLES, C. Y GARCÍA LÓPEZ, A.M. “La apuesta por la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos: planes renovados”, en *Cuadernos de Turismo*, núm. 23, 2009, págs. 89-110. GARCIA TORRES, A. “Modernización de destinos turísticos maduros: regulación”, en *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 3, 2009, págs. 267-270. OREJA RODRÍGUEZ, J.R. “Revitalización de destinos turísticos maduros”, en BLANQUER CRIADO, D. (Coord.) *Turismo: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza* (II Congreso FUE-UJI), 2000, págs. 199-232. PERELLI DEL AMO, O. Y PRATS PALAZUELO, F. “La apuesta por la reconversión de los destinos maduros del litoral”, en *Estudios Turísticos*, núm. 172-173, 2007, 2005, págs. 203-212; VERA, J.F. “El auge de la función residencial en destinos turísticos del litoral mediterráneo: entre el crecimiento y la renovación”, *Papers de turisme*, núm. 37-38, 2005, págs. 95-114.

Asimismo, es interesante la definición y clasificación de los recursos turísticos, para luego poder estudiar el papel de los municipios en su gestión.

Para dar una definición válida de lo que la legislación administrativa entiende por recurso turístico, partiremos de la definición de “recurso” contenida en el diccionario de la Real Academia Española, que considera que es un recurso aquel: “Medio de cualquier clase que, en caso de necesidad, sirve para conseguir lo que se pretende”.

En el mismo sentido, se pronuncian el Libro Blanco del Turismo Español³⁹⁰ y el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futures), que concretan el término y adaptándolo al sector turístico definen los recursos turísticos como: “todo aquello que constituye la base de la práctica de las actividades turísticas”.

Posteriormente el Plan del Turismo Español horizonte 2020, sin añadir una definición a la ya realizada anteriormente por los planes mencionados, argumenta que el futuro del sector, dependerá de un uso eficiente de los recursos turísticos³⁹¹.

El actual Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015 da un paso más y afirma que: “El Destino España se orienta a generar una diferenciación relevante para el consumidor, en la que todos los recursos culturales, naturales, empresariales y de servicio público se ponen al servicio del turista”, de tal forma que se basa en la diversidad y variedad de recursos, como base de la estrategia turística española³⁹².

Así, puede afirmarse, que los recursos se califican de turísticos cuando se utilizan para generar turismo. Siendo el turismo entendido como el desplazamiento y estancia de personas fuera del lugar de su residencia habitual.

³⁹⁰ SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO. MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES, 1990. *Estudios turísticos*, núm. 108, 1990, págs. 3-60.

³⁹¹ El Plan del Turismo Español Horizonte 2020 y el Plan 08-12, que lo desarrolla, se aprobaron por unanimidad en el seno del Consejo Español de Turismo, así como en la Conferencia Sectorial de Turismo celebradas el 7 de noviembre de 2007. El Plan se aprobó finalmente por Acuerdo del Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2007. Respecto del concepto de recursos turísticos, se afirma en el Plan que una de las fortalezas de nuestros destinos es: “Gran variedad de recursos culturales -en ocasiones, de notoriedad mundial- distribuidos a lo largo de todo el territorio”. También se indica entre los objetivos generales el: “Revalorizar aquellos recursos que fomenten la desestacionalización y el equilibrio socio territorial del turismo, creando nuevas categorías de productos capaces de operar todo el año sobre la base de la diferenciación y especialización de los destinos turísticos”.

³⁹² España está posicionada en la 2ª y 35ª posición de los 139 países del estudio “The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011” en relación a los recursos culturales y en recursos naturales respectivamente. BLAKE, J y CHIESA, T. “The travel & tourism competitiveness report 2011”. *Geneva: World Economic Forum*. 2011.

Este concepto ha estado presente de un modo implícito en diversas disposiciones turísticas, no obstante, ha sido el legislador autonómico, el que ha acabado de definirlo, en sus respectivas leyes sobre ordenación del turismo, como luego se verá.

1.1.1.El concepto de recurso turístico en la normativa turística española

La primera norma que regula la Administración turística española (el Decreto de 6 de octubre de 1905, por el que se creó la Comisión Nacional de Turismo, máximo órgano público, en ese momento, con competencia en la materia y adscrito al entonces Ministerio de Fomento), ya utiliza el concepto de recursos turísticos, en cuanto su artículo 3 enumera entre los medios de fomento a utilizar por la Comisión Nacional:

“(…) la formación y divulgación de (...) de itinerarios y viajes para visitar (...) los principales monumentos artísticos nacionales, paisajes, etc.”.

En el apartado c) de este mismo artículo se prevé la posibilidad de concretar con Diputaciones, Ayuntamientos y otras entidades, la mejora de alojamientos, servicios y de:

“... cuanto pueda ser motivo lícito de atraer y retener a los súbditos de otras naciones”.

En el Real Decreto de 19 de junio de 1911 por el que se crea una Comisaría Regia para el desarrollo del turismo y la divulgación de la cultura artística y popular, enumera en su artículo segundo, entre los fines de la misma “(...) 4º.- Facilitar el conocimiento y el estudio de España, procurando la comodidad de los alojamientos, la seguridad y rapidez de las comunicaciones y el acceso a las bellezas naturales y artísticas de nuestra patria”.

En el RD de 25 de abril de 1928, por el que se crea el Patronato Nacional de Turismo, se enumeran entre las funciones de la Delegación de Propaganda la organización de conferencias y certámenes para “(...) dar a conocer cuanto España encierra de atrayente para el turista”.

En todas estas normas, no se utiliza de modo expreso el concepto “recursos turísticos”, no obstante, el concepto de “medio que sirve al objetivo de atraer turistas” está presente en las disposiciones citadas.

El término se utiliza por primera vez en una disposición reglamentaria, la Orden de 24 de octubre de 1977 en la que se regula el procedimiento para la expedición de autorizaciones, obras e instalaciones destinadas al negocio o ejercicio mercantil de las empresas turísticas o de actividades turísticas privadas en territorio de preferente uso turístico³⁹³, cuyo artículo 3, al enumerar los requisitos necesarios para conceder tal autorización, prescribe que el proyecto de construcción deberá comprender, como mínimo los siguientes extremos:

“(…) Emplazamiento, con referencia especial a los recursos turísticos a aprovechar”.

Las normas de la Administración General del Estado post constitucionales, no contemplan expresamente el concepto de recurso turístico, no obstante, si lo podemos encontrar en la normativa de las Comunidades Autónomas, que en virtud de la Constitución Española, ostentan en materia turística una competencia general que incluye funciones de carácter normativo, de planificación, de fomento, de policía y de creación y gestión del sector turístico.

1.1.2. El concepto de recursos turísticos en las leyes de Turismo de las Comunidades Autónomas

La primera definición, considerada además como la más completa, se contiene precisamente en la primera Ley de Turismo, la del País Vasco, cuyo artículo 1.3 dispone que:

“Son bienes o recursos turísticos, las cosas materiales o inmateriales, naturales o no, que por su naturaleza o circunstancias son capaces de generar corrientes turísticas. A estos efectos se entenderá por corriente turística el desplazamiento y estancia de personas fuera de su domicilio”.

³⁹³ ROCA FERNANDEZ CASTANYS, ML. *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos: (régimen jurídico)*. Sevilla. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. 2005.

En análogo sentido se pronuncian las leyes de turismo de:

- Galicia (artículo 5.2): “A los efectos de la presente Ley se consideran recursos turísticos cualquier clase de bienes materiales, naturales o no, susceptibles de provocar de modo directo o indirecto movimientos o actividades turísticas”.

- Cantabria (artículo 25): “Constituyen recursos turísticos todos los bienes, costumbres, tradiciones, usos, patrimonio cultural, etnológico, geográfico y natural, así como la infraestructura alojativa de servicios y cualquier otra aportación de las empresas turísticas”.

- Extremadura (artículo 2.2 a): “A los efectos de la presente Ley, se entiende por:

a.- Recursos turísticos.- Aquellos bienes, materiales o inmateriales, acontecimientos, manifestaciones culturales de todo tipo, obras del ingenio humano, espacios o elementos de la naturaleza que, por esencia u otras circunstancias, tienen el atractivo capaz de generar flujos y movimientos de personas”.

- Madrid (artículo 2.2.b): “A los efectos de la presente Ley se entiende por:

b.- Recursos turísticos, los bienes materiales e inmateriales, naturales o no, que puedan generar corrientes turísticas”.

- Andalucía (artículo 2.a): “A los efectos de la presente Ley se entiende por:

a.- Recursos turísticos: Aquellos bienes materiales y manifestaciones diversas de la realidad física, geográfica, social o cultural de Andalucía susceptibles de generar corrientes turísticas con repercusiones en la situación económica de una colectividad”.

Otras leyes no contienen una definición expresa de los mismos, aunque utilizan este concepto que dan por sabido. Así ocurre en las leyes de Turismo de:

- Murcia
- Comunidad Valenciana.
- Castilla- La Mancha

- Canarias
- Islas Baleares.
- Castilla-León.

En Cataluña, la Ley 13/2002 de Turismo de Catalunya, dedica su título II a los recursos turísticos, a establecer su clasificación y a definir mecanismos para promoverlos.

Así, en su artículo 2 define los recursos turísticos como todos los bienes materiales e inmateriales y todas las manifestaciones de la realidad física, social, histórica i cultural que puedan generar o incrementar las corrientes turísticas hacia Cataluña o dentro de su territorio, la infraestructura de establecimientos y de servicios dirigidos al turismo y al mantenimiento de un nivel adecuado de calidad en la prestación de los servicios turísticos.

Además de la definición propuesta por las distintas leyes de turismo, se pueden citar, la Ley del Parlamento de Cataluña 2/1989, de 16 de febrero, sobre Centros Recreativos Turísticos, en cuya Exposición de Motivos dice que los Centros recreativos turísticos, son “*recursos turísticos de primer orden*”³⁹⁴.

No se trata pues de un concepto nuevo, sino que constatamos que se ha plasmado con carácter general en los textos legales y se configura actualmente como un elemento central de la política turística.

La normativa de régimen local, en cambio no incluye en su articulado, ninguna mención al concepto, protección ni planificación de los recursos turísticos³⁹⁵, pese a que la LRBRL,

³⁹⁴ La Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre Centros Recreativos Turísticos, afirma en su preámbulo que con la regulación de este tipo de recursos: “*se trata de facilitar la creación de nuevas ofertas que son fundamentales para articular una política integral del tiempo de ocio en Cataluña. La instalación de unos centros turísticos recreativos de moderna concepción y tecnología es uno de los medios para conseguir aquellos objetivos prioritarios.... El Gobierno de la Generalidad, que tiene competencias exclusivas en materia de turismo y ordenación del territorio, cree que la materia que se regula constituirá un valioso instrumento para alcanzar los objetivos expuestos y en beneficio de un armonioso desarrollo económico, social y territorial de Cataluña*”.

³⁹⁵ La única mención al turismo se encuentra en el artículo 25.2, h) de la LRBRL, que en su redacción dada por la LRSAL, establece que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: “Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local”. De esta forma, la LRSAL concreta de forma más limitada, la anterior competencia municipal, más genérica, reconocida en el artículo 25.2 letra m) de la LRBRL, que establecía que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

proporciona una cobertura inicial para el establecimiento de diferencias entre los Municipios en atención a las actividades que en ellos se desenvuelven³⁹⁶.

No obstante, las legislaciones autonómicas si que incluyen mandatos dirigidos a la administración municipal relativos a la protección, fomento y preservación de los recursos turísticos, así como regulación específica de los recursos turísticos de interés local.³⁹⁷

1.1.3.El concepto propuesto por las organizaciones internacionales

Para la Organización Mundial del Turismo los recursos son: “Los medios humanos, energéticos y materiales de que dispone o puede disponer una colectividad”³⁹⁸. Estos medios se convierten en recursos turísticos cuando: “Tengan la posibilidad de atraer a los visitantes”. Por lo tanto, para dicha organización la atracción es fundamental pues: “(...) de ella depende la relación oferta - demanda y los esfuerzos de adecuación indispensables para dar vida a los recursos”.

Además para esta organización el concepto de recursos turísticos es más limitado que el de patrimonio turístico pues por éste debe entenderse: “El conjunto potencial (conocido o desconocido) de los bienes materiales o inmateriales a disposición del hombre y que pueden utilizarse mediante un proceso de transformación para satisfacer sus necesidades turísticas”.

Mientras que los recursos turísticos son: “Todos los bienes materiales y servicios que, por intermedio de la actividad del hombre y de los medios con que cuenta, hacen posible la actividad turística y satisfacen las necesidades de la demanda”.

Por lo tanto el patrimonio turístico es un “conjunto de potencialidades” que podrán llegar a convertirse en recursos turísticos utilizando los medios técnicos, económicos y financieros propios de su entorno cultural, político y social.

³⁹⁶ RIVERO YSERN, J.L. “Entidades locales y turismo. Especial referencia al municipio turístico”. *Estudios sobre el derecho andaluz de Turismo*. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Junta de Andalucía, 2008, págs. 121-124.

³⁹⁷ La Ley 13/2002 de Turismo de Cataluña, en su artículo 3 establece como finalidades que han de perseguir todas las administraciones turísticas, entre otras, proteger y preservar los recursos turísticos. También en su artículo 11 establece la obligación de impulsar la creación, conservación y mejora de los recursos turísticos. La misma Ley, en su artículo 6 define los recursos turísticos de interés local, como aquellos recursos turísticos que contribuyen a incrementar las corrientes turísticas hacia los municipios, comarcas o áreas concretas del territorio de Cataluña.

³⁹⁸ OMT. *Evaluación de los recursos turísticos*, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 1978.

Así, en la definición de la OMT, se apuntan ciertos aspectos importantes para la definición de recurso turístico, de tal modo que la condición necesaria que se establece es que el bien o servicio en cuestión albergue la capacidad de incitar y desencadenar el viaje turístico. Así, vemos que los recursos turísticos se definen por su capacidad para satisfacer las necesidades de la clientela turística, aunque también es necesario que exista un acto de explotación del elemento con finalidades turísticas.

Esta terminología, ha sido acusada de estar dotada de un punto economicista y de estar todavía muy alejada del concepto de sostenibilidad acuñado en 1992 en la conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo³⁹⁹. No obstante, introduce en escena la importancia del turismo como soporte para el desarrollo de la actividad turística y destaca la estrecha relación existente entre el territorio y los recursos turísticos, así como la sensibilidad de estos últimos a la problemática ambiental⁴⁰⁰.

1.1.4. El concepto propuesto por la Unión Europea

Si bien en los Tratados constitutivos no se contemplaba una política turística común, la realidad turística en el seno de la Unión Europea impone cada vez más la necesidad del establecimiento de una política que dé respuesta a las necesidades que, en la actualidad, demanda el sector turístico. Tampoco el Tratado de la Unión Europea, incluyó ninguna atribución explícita de competencia, únicamente una declaración⁴⁰¹.

No obstante, muchas políticas europeas afectan notablemente a diversas actividades del sector turístico. Es por ello que el Tratado CE si que prevé en el artículo 3, entre las políticas y mecanismos que deben adoptarse para la consecución de los objetivos previstos en el artículo 2⁴⁰²: “medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo”. Es gracias a esta incorporación del turismo en el apartado u, párrafo 1 del

³⁹⁹ LACOSTA ARAGÜES, A.J. y CALLIZO SONEIRO J. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Núm. Extra 3, ejemplar dedicado a: *Régimen Jurídico de los recursos turísticos*. 1999, págs. 19-76.

⁴⁰⁰ VERA REBOLLO, F. *Análisis territorial del turismo*. Barcelona, Ariel, 1997.

⁴⁰¹ La Declaración 1ª del TUE, relativa a la protección civil, Energía y Turismo.

⁴⁰² Art. 2 TCE: “La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 2 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”.

artículo 3, que se desarrollan medidas por parte de la Comunidad, para dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el Tratado, que se concretan en un sinfín de resoluciones, informes, documentos, programas, estrategias, decisiones, directivas... entre otros, que han introducido al turismo⁴⁰³.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supone un hito para el turismo. El Tratado de Lisboa reconoce la importancia del turismo esbozando por primera vez la competencia específica de la Unión Europea en este ámbito y permitiendo que las decisiones sean tomadas por mayoría cualificada (Título XXII Turismo, Art. 195). El Tratado de Lisboa prevé en sus artículos 195 a) y b) la posibilidad para la Unión de “complementar la actuación de los Estados Miembros en el sector turístico, en particular fomentando la competitividad de las empresas de la Unión en este sector”.

Una primera utilización del concepto de recurso turístico en un documento comunitario, la encontramos en el Plan de medidas comunitarias a favor del turismo⁴⁰⁴, que incluye una serie de medidas especiales para conseguir que la protección del medio ambiente y el desarrollo del turismo.

Este Plan de medidas comunitarias a favor del turismo, incluye una serie de medidas especiales para conseguir que la protección del medio ambiente y el desarrollo del turismo vayan a la par, entre las cuales se encuentra: inventariar los recursos turísticos en los Estados miembros un escalonamiento más adecuado de los períodos vocacionales y del turismo.

También la Decisión 98/2179 CE del Parlamento y Consejo de la Unión Europea, de 24 de septiembre de 1998 (revisión del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible), utiliza el término recurso turístico cuando nos dice que: “En relación con el turismo, los objetivos prioritarios de la Comunidad serán: b) Apoyar las campañas de sensibilización para promover una explotación de los recursos turísticos que no perjudique el medio ambiente”.

En el mismo sentido que la anterior, la Decisión 1999/170/CE, de 25 de enero, de revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y

⁴⁰³ LINDE PANIAGUA, E. "El sistema de competencias de la Unión Europea de acuerdo con el Tratado de Lisboa". *Revista de Derecho de la Unión Europea* núm. 21, 2011, págs. 213-225.

⁴⁰⁴COM(91) 97 final, de 24 de abril de 1991.

desarrollo sostenible: "Hacia un desarrollo sostenible", también recoge expresamente el concepto de recurso turístico.

De forma implícita, son muchas las comunicaciones de la Comisión Europea, que recogen el concepto que tratamos. Así, una de las más importantes es la Comunicación dirigida el año 2003 al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones⁴⁰⁵, en la que se proponen un conjunto de orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo.

En esta Comunicación, se destaca la importancia del turismo como sector en expansión de la economía mundial y de la UE y se advierte a los agentes implicados, que deben cuidar la "base sobre la que se sustenta el turismo". Los límites de dicha base, son los recursos naturales, económicos, sociales y culturales que definen la sostenibilidad económica del sector.

1.2. Clasificación de los recursos turísticos

De este amplio concepto de recurso turístico que se ha expuesto en el punto anterior y partiendo de la definición de recursos turísticos propuesto por la OMT⁴⁰⁶, se deducen las siguientes notas caracterizadoras de los mismos:

- Los recursos turísticos son *numerus apertus*, al depender su calificación como tales de las preferencias humanas de donde resulta su carácter subjetivo, relativo y dinámico.
- Es preciso que sirvan para satisfacer alguna necesidad humana, lo que revela la constatación de su decisivo papel que en la demanda turística juega la identificación de los mismos.
- Ha de mediar, por parte del hombre y con fines turísticos, algún acto de explotación.
- Como indica la OMT, mientras que no existe aportación humana no puede hablarse de recursos turísticos sino de patrimonio turístico, como conjunto de potencialidades que, para transformarse en recursos turísticos, necesitan el despliegue de la actividad humana.

⁴⁰⁵ Comunicación de la Comisión Europea 2003/716, de 21 de noviembre de 2003.

⁴⁰⁶ OMT. *Evaluación de los recursos ... op. cit.*

- Se consumen *in situ*, exigiendo el desplazamiento de los turistas, lo que determina la importancia del territorio, en cuanto soporte no sólo de los recursos naturales sino también de los artificiales.
- El número de recursos naturales es ilimitado y están repartidos por todo el territorio.
- Sobre un mismo espacio pueden coexistir distintos productos turísticos, al sobreponerse en el mismo una multiplicidad de recursos. Así por ejemplo, sobre una montaña, pueden aparecer como modalidades (o productos): el turismo de nieve, el de aventura, el cultural...). En el mismo sentido, sobre las playas pueden aparecer otras modalidades como el turismo deportivo, el cultural u otros usos relacionados.

A la vista de las características indicadas, la enumeración de los bienes que constituyen recursos turísticos destaca por su amplitud. Pueden ser tanto los bienes (naturales o inmateriales) como los eventos, manifestaciones culturales de todo tipo, obras arquitectónicas o de ingeniería, espacios o elementos de la naturaleza.

Ejemplos de este concepto amplio de recursos turísticos, lo encontramos en las definiciones de recursos turísticos contenidas en las leyes de turismo de las Comunidades Autónomas⁴⁰⁷, de las que se deduce la clasificación en los siguientes grupos:

- Materiales e inmateriales.
- Naturales y artificiales
- Esenciales o básicos y no esenciales.
- Actuales y potenciales.
- De interés local o supra local.

⁴⁰⁷ Recogen estas clasificaciones:

- La Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo del País Vasco (artículo 2.3).
- La Ley 2/1997, de 20 de marzo, de turismo de Extremadura (artículo 2.2).
- La Ley 1/1999, de 12 de marzo, corrección de errores de 30 de abril, de ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid (artículo 2.2.b).
- La Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de Normas Reguladoras de Turismo de Galicia (artículo 2.2.b).
- La Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña (artículos 5, 6 y 7).

Entre las clasificaciones propuestas por organismos internacionales, podemos destacar las siguientes:

La OMT en el Libro Blanco⁴⁰⁸, agrupa a los recursos turísticos en cuatro grandes categorías:

- El agua en todas sus formas.
- La tierra, en sus diversos aspectos: clima, paisaje, flora, fauna, geología, etc.
- La historia en sus múltiples facetas.
- El hombre y la manifestación de su gran riqueza cultural.

La Organización de Estados Americanos propone la agrupación de los recursos en cinco grandes categorías⁴⁰⁹:

- a) Recursos naturales, comprende todos los elementos del medio natural incluidos aquellos espacios que son objeto de especial protección es decir los espacios naturales protegidos, cuya virtualidad para atraer turistas se constata de un modo unánime por la doctrina. Existe una corriente doctrinal, que engloba bajo la denominación “ecoturismo” a los usos turísticos sostenibles en estos espacios.
- b) Recursos artísticos y monumentales, constituidos por el patrimonio artístico, histórico y monumental de un determinado lugar: visitas a museos, obras de arte y de la técnica (pintura, escultura, arquitectura, etc.), lugares históricos (escenarios de batallas, armisticios, etc.), ruinas y lugares arqueológicos (conjunto arquitectónico de Tarraco o Pompeya).
- c) Tradición y folclore, entre los que se incluyen: las manifestaciones religiosas; ferias y mercados; festivales o encuentros musicales (Festival Internacional de Música y Danza de Granada), artesanía y artes (alfarería, cueros..); rutas gastronómicas típicas; o grupos étnicos, entre otros.
- d) Realizaciones técnicas, científicas o culturales, donde se incluyen obras o curiosidades producto del ingenio humano como: explotaciones mineras,

⁴⁰⁸ La XII Asamblea General de la OMT, celebrada en Estambul (Turquía), Aprueba el Libro Blanco que define la estrategia de la OMT para afrontar los retos del Siglo XXI.

⁴⁰⁹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Metodología de la investigación turística en la planificación del desarrollo turístico*. OEA, Washington, 1978.

industriales o agropecuarias; obras de arte y técnica; centros científicos y técnicos (acuario de Barcelona, parques botánicos).

- e) Acontecimientos sociales, agrupan todo tipo de manifestaciones de la cultura o costumbres locales capaces de generar flujos turísticos bien sean artísticos (música, teatro, festivales de cine), deportivos (Olimpiadas, Campeonatos...), o de otro tipo (concursos de belleza, convenciones y congresos...).

En el ámbito local, se pueden clasificar las modalidades turísticas en función de los recursos locales, que les sirven de fundamento, así por ejemplo, se puede hablar de “actividades relacionadas con el medio natural” (o turismo de naturaleza) y enumerar dentro de ellas, entre otras, la espeleología, escalada en hielo, actividades relacionadas con el agua, etc. En realidad el recurso sería la naturaleza, dentro de la que se puede incluir, la montaña o los espacios naturales⁴¹⁰.

En este sentido, la clasificación que nos interesa resaltar en función de los recursos turísticos, se dividirá en dos grandes grupos según aquellos sean naturales o artificiales.

2. Los recursos turísticos naturales o territoriales

Los recursos territoriales, constituyen la materia sobre la que se asienta la actividad turística, y configuran junto con otros elementos, el producto turístico de un destino⁴¹¹.

Desde un enfoque de carácter económico⁴¹², son recursos turísticos, las playas, los parques naturales etc., sobre los que se ha desarrollado una oferta estructurada y profesional, es decir, que existen iniciativas con estructuras empresariales que lo explotan.

Desde un punto de vista turístico, denominaremos recurso turístico de carácter territorial, todo elemento de base territorial que tiene capacidad, por si mismo o en combinación con

⁴¹⁰ ORDUNA LUNA, J. F. “El turismo: un recurso para el desarrollo de la colectividad local: Una aproximación en la provincia de Huesca”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Número extra 3 (Ejemplar dedicado a: Régimen Jurídico de los Recursos Turísticos), 1999, págs. 129-154.

⁴¹¹ Así los define ANDREU SUNYER, N. y otros, en el libro: *Planificación Territorial del Turismo*. Editorial UOC. Barcelona, 2005. Añadiendo que: “... no se consideran recursos territoriales turísticos, por ejemplo: los establecimientos hoteleros y similares, ya que nacen apoyándose en los propios recursos, ni los restaurantes, ni las características climáticas, ya que el clima se considera como un factor de localización”.

⁴¹² Se puede ver por ejemplo a LENO CERRO, F. *Técnicas de evaluación del potencial turístico*. Madrid, MICYT, Centro de Publicaciones, 1993.

otros, de atraer visitantes a un determinado espacio, y cuando esa visita responde a motivos de turismo, ocio recreación.

Entre ellos, por su base territorial, distinguiremos los siguientes:

- Recursos artísticos y monumentales.
- Los parques temáticos.
- Los campos de golf
- Las estaciones de esquí
- Las playas
- Los parques y espacios naturales
- Las infraestructuras de transporte
- Las actividades turísticas

3. Los recursos artísticos y monumentales⁴¹³

3.1. Normativa y principios básicos

La Ley de Patrimonio Histórico⁴¹⁴, consagra una nueva definición de Patrimonio Histórico y amplía notablemente su extensión. Así, en ella quedan comprendidos los bienes muebles e inmuebles que lo constituyen, el Patrimonio Arqueológico y el Etnográfico, los Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal, así como el Patrimonio Documental y Bibliográfico.

La Ley establece distintos niveles de protección que se corresponden con diferentes categorías legales. La más genérica y que da nombre a la propia Ley es la de Patrimonio Histórico Español, es en torno a ese concepto se estructuran las medidas esenciales de la Ley y se precisan las técnicas de intervención que son competencia de la Administración

⁴¹³ El régimen jurídico de los recursos artísticos y monumentales, así como la protección del patrimonio, es un tema complejo y amplio, que desborda las posibilidades de tratarlo al completo en este trabajo, por lo que sólo se enuncian sus aspectos básicos. Algunos de los trabajos doctrinales españoles más importantes a tener en cuenta son: BENITEZ DE LUGO, F. *Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de fundaciones*. Ed. Comares, Granada, 1995. ALVAREZ ALVAREZ, JL. *Estudios sobre el patrimonio histórico español*. Ed. Civitas, Madrid, 1989. LOPEZ RAMON, F. "Reflexiones sobre la indeterminación y amplitud del patrimonio cultural", *RArAP*, núm. 15, págs. 193 a 197. ALEGRE AVILA, JM. *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*. Vol. I. Ministerio de Cultura, Madrid, 1994. GARCIA DE ENTERRIA, E. "Consideraciones sobre una nueva legislación del Patrimonio artístico, histórico y cultural", en *REDA*, 1983, pág. 587. Un estudio sobre derecho comparado italiano y español se puede encontrar en DE GIORGI CEZZI, G.: "El estatuto de los bienes culturales en Italia", *RArAP* núm. 21, 2002, págs. 467-480.

⁴¹⁴ Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 155 de 29 de junio de 1985).

del Estado, en particular su defensa contra la exportación ilícita y su protección frente a la expoliación.

Seguidamente encontramos la categoría de Bienes de Interés Cultural, que se extiende a los muebles e inmuebles de aquel Patrimonio que requieran tal protección.

En cuanto a los principios inspiradores de la Ley, la Ley no busca sino el acceso a los bienes que constituyen nuestro Patrimonio Histórico. Todas las medidas de protección y fomento que la Ley establece sólo cobran sentido si, al final, conducen a que un número cada vez mayor de ciudadanos pueda contemplar y disfrutar estos bienes, que deben estar adecuadamente puestos al servicio de la colectividad en el convencimiento de que con su disfrute se facilita el acceso a la cultura⁴¹⁵.

Se acoge en nuestra Ley de patrimonio artístico, la doctrina del profesor GIANINNI⁴¹⁶, el cual considera que existen determinados bienes o testimonios materiales que por naturaleza ofrecen una dimensión cultural, en cuanto expresiones del devenir histórico del hombre a lo largo del tiempo. En el caso de estos bienes, su dimensión cultural no depende de una previa declaración administrativa que haga ingresar a los mismos en un peculiar estatuto jurídico sino que poseen de una forma inmanente la referida cualidad “cultural”, de suerte que el acto administrativo de declaración como bienes culturales únicamente posee un valor declarativo y no constitutivo. En este sentido, la titularidad pública o privada de los bienes es indiferente desde el punto de vista de su conceptualización como bienes culturales.

Por otro lado hay que destacar, que el derecho de acceso a la cultura en la Ley de Patrimonio Histórico Español se configura en cumplimiento del mandato del artículo 44, en relación con el 46, del Texto Constitucional, que consagra el derecho de los ciudadanos de acceder al disfrute de la cultura. Este derecho comprende: el derecho de visita pública, y la acción pública o popular para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contenciosos administrativos el cumplimiento de la Ley.

Finalmente en referencia al patrimonio arqueológico, cabe destacar la declaración como bienes de dominio público de todos los hallazgos arqueológicos.

⁴¹⁵ ALEGRE AVILA, JM. “El ordenamiento estatal del patrimonio histórico español: principios y bases de su régimen jurídico”. *Revista de estudios de la administración estatal y autonómica*. Núm. 255-256, 1992, págs. 599-642.

⁴¹⁶ GIANNINI, M. S., "I beni culturali", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, año 26, fase. 1. 1976, págs. 3-38.

En este sentido, las excavaciones sin autorización previa administrativa son ilegales, pero por otro lado, en cuanto a los descubrimientos casuales, la Ley concede al descubridor y al propietario del terreno la mitad del valor legal de tasación del bien encontrado.

En cuanto a las principales cuestiones y problemas que suscita la aplicación de la Ley de patrimonio histórico, se han destacado tres⁴¹⁷:

En primer lugar, la concreción y protección jurídica eficaz de los bienes integrantes del patrimonio histórico. Respecto de este tema, algunos autores consideran que las Comunidades Autónomas y los entes locales actúan con criterios restrictivos en la determinación concreta de bienes integrantes del patrimonio histórico.

En segundo lugar, la falta de aplicación efectiva de las previsiones del Título II sobre la planificación de los conjuntos y sitios históricos y de las zonas arqueológicas, que impone la obligación de aprobar en todos los núcleos y lugares protegidos instrumentos de planeamiento, de los previstos en la legislación urbanística, adaptados a sus previsiones. En concreto se critica la falta de concreción de la legislación urbanística respecto de este tema.

En tercer lugar, la falta de financiación de la conservación del patrimonio, que constituye la pieza fundamental de una política activa de conservación.

Finalmente, cabe recordar, que en España, la conservación, defensa y fomento del patrimonio histórico es una competencia concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en el terreno normativo como en el de la ejecución de la legislación. No obstante, son las Comunidades Autónomas las competentes ordinariamente para adoptar las medidas de protección establecidas en el ordenamiento, pudiendo intervenir el Estado en este campo únicamente en los casos de expoliación (definidos en el artículo 4 de la Ley).

Esta atribución se hace efectiva mediante una serie de competencias normativas y ejecutivas mediante las cuales la administración estatal puede mantener la unidad esencial

⁴¹⁷ PÉREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A. "Una década de aplicación de la Ley del patrimonio histórico español". *Patrimonio cultural y derecho*. Madrid, 1997, págs. 33-52.

del patrimonio histórico español, en el que cabe subsumir el de las Comunidades Autónomas.

3.2. Concepto

Los bienes culturales han sido definidos como vestigios del pasado o reliquias⁴¹⁸, desde el punto de vista cultural. También han sido definidos jurídicamente, como aquellos bienes que gozan del oportuno reconocimiento jurídico administrativo, a través de alguna de las figuras contempladas en la legislación estatal o autonómica existente⁴¹⁹.

La tutela de la cultura resulta ser un contenido que encontramos en la mayor parte de los textos constitucionales del siglo XX. En la Constitución Española lo encontramos en el artículo 46: “Los poderes públicos garantizará la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”.

Se acoge por tanto en la Constitución española de 1978, el término "Patrimonio", un término que hasta el momento no había estado presente en textos constitucionales españoles pero si en los textos jurídicos internacionales. Como ventajas del término se ha destacado por la doctrina, que con él se da cobertura a todas las manifestaciones culturales, de tal forma que se da uso a la expresión patrimonio cultural en el lenguaje legal, como expresión de un fenómeno más profundo, que permite incluir cada vez más manifestaciones artísticas (el artículo 3.3 de la Ley de Patrimonio Histórico Español incluye por ejemplo: “las distintas modalidades lingüísticas de España”)⁴²⁰.

⁴¹⁸ LOVENTHAL D. *El pasado es un país extraño*. Madrid. Editorial Akal, 1998.

⁴¹⁹ REVERT I ROLDÁN, X.: “Bienes culturales y cohesión territorial”, en *Ordenación y gestión del territorio turístico*. BLANQUER CRIADO D. (director). Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, págs. 409-420. Opina que el afecto que los ciudadanos dedican a los vestigios de su pasado, legitima a éstos para reconocer como patrimonio cultural a aquellos bienes que consideren oportuno, independientemente de que gocen del respectivo reconocimiento jurídico administrativo.

⁴²⁰ PRIETO DE PEDRO, J. “Concepto y otros aspectos del patrimonio cultural en la Constitución”. *Estudios de Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría*. Madrid, Civitas, 1991. Como conclusión, el autor manifiesta el gran acierto del uso constitucional del sustantivo “patrimonio”. En cambio manifiesta el desacierto respecto de la elección de los adjetivos “histórico, cultural y artístico” básicamente por la disfunción planteada respecto del artículo 149.1.28 de la Constitución que incluye además el término monumental. El autor considera que cuando la constitución habla de “patrimonio cultural” intenta dar cobertura a nuevos contenidos de cultura material (lenguas por ejemplo), que no se encuentran comprendidos en el concepto de “patrimonio histórico artístico” más clásico, que incluye bienes más tradicionales como museos, bibliotecas, conservatorios de música etc.

En cuanto a las funciones de los poderes públicos sobre el patrimonio cultural, resulta evidente que el artículo 46 de la Constitución les encomienda dos tareas: conservación y promoción. En general la legislación clásica insiste en la tarea de conservación, sin embargo la actual Constitución recoge también las ideas de acrecentamiento y enriquecimiento. Concepción renovadora y dinámica en torno a la defensa del patrimonio que incluye medidas de limitación así como de publicidad y promoción.

Respecto de la naturaleza jurídica de los bienes culturales, se ha discutido por la doctrina, que la finalidad conservadora e enriquecedora, se encuentra por encima de su régimen jurídico y titularidad dominical. No obstante, la Constitución no establece vinculación explícita entre patrimonio cultural y dominio público, de tal forma que nos hayamos ante unos bienes con un régimen jurídico sui generis, normalmente dual, cuyo punto importante no se encuentra en el régimen de pertenencia del bien, si no en el determinado por su condición de bien que debe dedicarse al disfrute colectivo, que sus titulares deberán hacer posible, sin perjuicio de los demás usos y utilidades compatibles con este disfrute.

Es por ello que respecto de la función de los poderes públicos, puede concluirse que, de acuerdo con el artículo 46 de la Constitución, se encomienda a los poderes públicos la misión de garantizar la conservación y el enriquecimiento del “patrimonio cultural”, cualquiera que sea su régimen jurídico y titularidad.

El objeto de la normativa protectora de los bienes culturales está en continua transformación⁴²¹. Así aparecen nuevos fenómenos como el patrimonio etnográfico, marítimo, la noción de macro-conjuntos, arqueología industrial etc.

En cuanto a los nuevos sujetos que intervienen en la protección, aparte de la sociedad internacional, el Estado y los entes regionales como actores tradicionales, cabe apuntar a los poderes locales, como actores encargados de la financiación y revalorización del patrimonio cultural con propósitos de atracción del turismo⁴²².

⁴²¹ GARCÍA FERNANDEZ, FJ. “La protección jurídica del patrimonio cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley de patrimonio histórico español”. *Patrimonio cultural y derecho*. Madrid. 1997. págs. 53-74.

⁴²² GARCÍA FERNÁNDEZ, J. "La protección jurídica del Patrimonio Cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español". *Patrimonio cultural y derecho*, 1997, núm. 1, págs. 53-74.

3.3. Grados de protección

El bien de interés cultural, tanto en el derecho estatal como en el derecho autonómico, es la categoría superior de protección del patrimonio.

En concreto, el bien de interés cultural en la Ley estatal, constituye el eje central de todo el sistema normativo de protección del patrimonio cultural español: “constituye la primera categoría legal del patrimonio cultural”⁴²³.

Este modelo de “bien de interés cultural”, ha sido asimilado en el derecho de las Comunidades Autónomas, de tal modo que resulta posible clasificar diferenciando la normativa de las Comunidades Autónomas en aquellas que utilizan una categoría legal propia, de aquellas que utilizan la categoría de bien de interés cultural estatal y simplemente la desarrollan.

Entre las CCAA que utilizan una categoría propia, asimilada a la estatal, destacan:

- Andalucía: Mediante la inscripción en el catálogo general del patrimonio histórico andaluz, se accede al primer régimen de protección de la norma andaluza. Como novedad se destacan las instrucciones particulares, específicas para cada bien, en cuanto a su protección y conservación. Como problemas principales se plantea el hecho de la falta de interrelación y coordinación con el registro estatal de bienes de interés cultural⁴²⁴.
- Cataluña: Se unifica el régimen jurídico de los bienes más relevantes del patrimonio cultural de Cataluña, mediante dos mecanismos complementarios: la absorción de los bienes de interés cultural de Cataluña y la equiparación formal de la categoría autonómica con la categoría estatal, para lo cual la Ley conecta los correspondientes registros⁴²⁵.
- Galicia: Al igual que la Ley catalana, opera una unificación del régimen jurídico de aquellos bienes de mayor relevancia cultural. Asimismo, se dispone la interconexión del registro de la comunidad gallega con el registro de bienes de interés cultural de la administración del estado. Como especialidad de la Ley

⁴²³ LÓPEZ BRAVO, C. “Los Bienes Culturales en el Derecho Estatal y Autonómico”. *Patrimonio Cultural y Derecho*. Núm. 3. Madrid, 1999. págs. 11-32

⁴²⁴ Andalucía: Ley 14/2007, de 26 noviembre. Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía / Ley 8/2007 de 5 de octubre de museos y colecciones museográficas de Andalucía

⁴²⁵ Cataluña: Ley 9/1993, de 30 septiembre. Regula el patrimonio cultural

gallega se destaca la posibilidad de declarar bien de interés cultural la obra de un autor vivo⁴²⁶.

- Comunidad Valenciana: Crea una figura similar a la categoría de bien de interés cultural estatal, asimila a los bienes de interés cultural ya declarados con arreglo a la Ley estatal y prevé la interconexión de los registros⁴²⁷.
- Cantabria: También crea una figura similar a la categoría de bien de interés cultural estatal, asimila a los bienes de interés cultural ya declarados con arreglo a la Ley estatal y prevé la coordinación entre el registro autonómico y el estatal⁴²⁸.
- Islas Baleares: Aprovecha en gran medida las técnicas de la Ley de patrimonio histórico español. Se centra en dos categorías de protección, los bienes de interés cultural y los bienes catalogados. El registro de bienes de interés cultural está coordinado con el estatal⁴²⁹.
- Aragón: Incorpora la categoría de bienes de interés cultural⁴³⁰.
- Canarias: Reproduce la categoría básica estatal, adecuada a una subclasificación propia. No prevé mecanismos de interconexión entre registros⁴³¹.

En cuanto a Comunidades Autónomas que cuentan con una categoría propia, disociada del modelo estatal, únicamente estaríamos ante el caso del País Vasco, que traza un sistema articulado en dos categorías: los bienes culturales calificados y los bienes inventariados. No existe ninguna previsión de conexión con los mecanismos estatales de protección. Tampoco existe conexión entre registros⁴³².

Finalmente existen una serie de Comunidades Autónomas que utilizan la categoría de bien de interés cultural estatal, pero con desarrollo normativo autonómico. Estaríamos ante el caso de Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid⁴³³.

⁴²⁶ Galicia: Ley 8/1995, de 30 octubre. Regula patrimonio cultural de Galicia

⁴²⁷ Valencia: Ley 4/1998, de 11 junio. Ley del patrimonio cultural valenciano

⁴²⁸ Cantabria: Ley 11/1998, de 13 octubre. Ley del Patrimonio Cultural

⁴²⁹ Ley 12/1998, de 21 diciembre. Ley del Patrimonio Histórico

⁴³⁰ Ley 3/1999, de 10 marzo. Ley del Patrimonio Cultural

⁴³¹ Ley 4/1999, de 15 marzo 1999. Ley del Patrimonio Histórico de Canarias y Ley 11/2002, de 21 noviembre. Modifica la Ley 4/1999, de 15 marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias

⁴³² Ley 7/1990, de 3 julio 1990. Regulación del Patrimonio Cultural Vasco

⁴³³ Ley 4/1990, de 30 mayo. Regulación del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha; Ley 4/2001, de 10 mayo 2001. Regula los Parques Arqueológicos de Castilla-La Mancha y Ley 4/2013, de 16 mayo. Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha. En cuanto a la Comunidad Autónoma de Madrid: Ley 10/1998, de 9 julio. Ley del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid

El resto de Comunidades Autónomas utilizan directamente como norma general la Ley 16/85, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, complementada con diversa legislación sectorial y desarrollada mediante reglamentos⁴³⁴.

En cuanto al segundo grado de protección, se prevé en la Ley estatal: el inventario general de bienes muebles. Junto a esta categoría específica para bienes muebles, encontramos los inmuebles pertenecientes a conjuntos históricos, zonas arqueológicas o entornos de monumentos. En este caso son protegidos sin individualizar y la administración competente para su gestión será la municipal (previa aprobación de Plan Especial de Protección del área afectada), sin perjuicio de facultad de tutela que corresponde a la administración estatal o autonómica.

En cuanto al derecho autonómico, en este caso debemos destacar las diferencias encontradas entre las diversas Comunidades Autónomas, así mientras que en el País Vasco existe una segunda categoría de bienes inventariados, en Cataluña existen dos categorías más, los bienes catalogados (incluidos en el catálogo del patrimonio cultural catalán – dependiente de la consejería de cultura), que a su vez se subdividen en bienes inmuebles y bienes muebles.

La tercera categoría opera de forma residual, respecto de aquellos bienes que, reuniendo determinadas condiciones, no han sido objeto de declaración ni de catalogación. En el caso de Galicia, existe una segunda y tercera categoría de protección, los bienes catalogados y los bienes inventariados. El inventario general del patrimonio cultural de Galicia, constituye el instrumento que acoge a todas las categorías legales de bienes culturales. En Cantabria, se sigue de cerca el modelo de la Ley catalana, configurando una segunda categoría de bienes catalogados o de interés local (significación del bien en el contexto del municipio). En el caso de las Islas Baleares, se prevé la existencia de bienes catalogados, inscritos en el catálogo insular y en el catálogo general conectado con la administración estatal. En Aragón, la normativa prevé tres categorías: Los bienes catalogados,

⁴³⁴ Asturias: Ley 1/2001, de 6 marzo. Normas reguladoras del Patrimonio Cultural
Castilla y León: Ley 12/2002, de 11 julio 2002. Ley del Patrimonio Cultural de Castilla y León
Extremadura: Ley 2/1999, de 29 marzo. Ley del Patrimonio Histórico y Cultural
La Rioja: Ley 7/2004, de 18 octubre 2004. Normas reguladoras del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja
Murcia: Ley 4/2007, de 16 marzo 2007. Normas reguladoras del Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
Navarra: Ley Foral 14/2007, de 4 abril. Ley Foral de Patrimonio de Navarra
Valencia: Ley 4/1998, de 11 junio. Ley del patrimonio cultural valenciano

monumentos de interés local (inmuebles, importantes competencias de los ayuntamientos) y finalmente los bienes inventariados. Existe también una categoría residual consistente en los bienes incluidos en el censo general del patrimonio cultural aragonés, de vocación omnicomprendiva, sin embargo en el caso de Canarias, se crea únicamente el inventario regional de bienes muebles y los catálogos arquitectónicos municipales.

Ante la diversidad de regímenes jurídicos analizados, en un primer momento parece que las categorías pueden ser contradictorias. Sin embargo, las categorías son relativas y su contenido protector, prácticamente idéntico⁴³⁵. Así, se distinguen tres categorías de protección que van desde los bienes más relevantes para la cultura hasta una tercera categoría residual, que se convierte en cuarta en el caso de la Ley aragonesa. Asimismo se añade por encima de las categorías de protección nacional, las categorías internacionales, como lo es la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

Respecto de esta última, es importante destacar que los bienes pueden incluirse en la lista por medio de las grandes categorías de monumentos, conjuntos y sitios o lugares. Los conjuntos urbanos se subdividen en ciudades muertas y ciudades históricas.

La normativa internacional de la UNESCO actúa simplemente como un refuerzo de los mecanismos de protección, tutela y acrecentamiento que prevén sobre ese mismo bien las figuras de protección estatales o autonómicas.

3.4. Los bienes culturales como recurso turístico

La comunidad internacional ha puesto de manifiesto, a través del Consejo de Europa y de la UNESCO⁴³⁶, las virtudes de la puesta en uso del patrimonio cultural para la comunidad. Así, se destaca la oportunidad de vincular el uso del patrimonio a las expectativas de una dimensión turística y de servicios.

Algunas comunidades han observado las oportunidades que para el desarrollo del territorio ostenta la puesta en uso y recuperación del valor del patrimonio cultural que poseen,

⁴³⁵ LÓPEZ BRAVO. C. "Interrelación de las Categorías Legales de Protección del Patrimonio Cultural en España". *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*. Madrid, 1999. Pág. 83-90.

⁴³⁶ AAVV. *Informe mundial sobre la cultura. Cultura, creatividad y mercados*. UNESCO, Madrid. 1999.

optando por diferentes modelos sostenibles de turismo cultural⁴³⁷. En cambio, se destacan también casos en el que se crean museos públicos sin colecciones ni patrimonio que custodiar ni difundir, basados en la construcción de equipamientos culturales dedicados al consumo de sensaciones virtuales mientras el objeto patrimonial sustantivo se abandona o se destruye⁴³⁸.

Cabe destacar respecto del carácter de recurso turístico de los bienes culturales, que en tanto que contribuyen decisivamente a la singularización del territorio por lo que respecto a la identidad de la oferta turística, permite frenar iniciativas agresivas sobre el entorno cotidiano en beneficio de la comunidad de residentes y sobretodo, es una de las posibilidades de crecer y desarrollarlo de forma sostenible y armónica⁴³⁹.

4. Los parques temáticos

Los parques temáticos, entendidos como espacios formalmente dedicados al ocio, aparecen en nuestro país como un fenómeno nuevo, de tradición más larga en la sociedad americana.

Se considera un parque temático aquel equipamiento que tiene como finalidad el entretenimiento a través de diversas atracciones y mecanismos⁴⁴⁰.

⁴³⁷ Ver TROITIÑO VINUESA, MA. “Turismo y desarrollo sostenible en las ciudades históricas”, en *La conservación como factor de desarrollo en el siglo XXI*. Simposio Internacional, Valladolid. Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León. 1998. Págs. 279-292.

⁴³⁸ Lo afirma REVERT I ROLDÁN X. En “Bienes culturales y cohesión territorial”. *Ordenación y Gestión del Territorio Turístico*. Obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002. El autor, añade que: “la planificación turística del territorio en lo que respecta a la intervención sobre bienes culturales del patrimonio local, debería estar más atenta a esta premisa de trabajo e incluir en sus equipos de planificación y estudio prospectivo a otros profesionales vinculados directamente al estudio de los elementos sobre los que se interviene y no dejar en manos exclusivas de arquitectos, mercadotécnicos o políticos, las tareas de planificación estratégica e intervención”.

⁴³⁹ Un ejemplo es el tratamiento de la figura del parque cultural, en la legislación aragonesa . Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón (BOA núm. 143, 12 de Diciembre de 1997). La caracterización del parque cultural, tiene una pluralidad de objetivos diferenciados. En primer lugar, el concepto de parque cultural, está vinculado a la Legislación de Patrimonio cultural, ya que está constituido por “elementos relevantes del patrimonio cultural” (art. 1). El objetivo de la creación del parque cultural, es “proteger, conservar y difundir el patrimonio cultural” (art. 3). El parque cultural, tiene también como objetivo importante: “Contribuir a la ordenación del territorio, corrigiendo desequilibrios socioeconómicos e impulsando una adecuada distribución de los usos del suelo” (art. 3). Vemos por tanto, que el Parque Cultural es un instrumento de Ordenación del Territorio, que tiene por objetivo proteger y promover el patrimonio cultural integrado en su espacio natural. Respecto de esta figura, LÓPEZ RAMÓN, F. “Sobre la figura de los parques culturales de Aragón”. En *Ordenación y Gestión del Territorio Turístico*. Obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002. Considera que “lo natural” a efectos legales, debe identificarse con lo rural, al menos en el contexto europeo.

⁴⁴⁰ DE GROOTE, P. “Globalisation of Commercial Theme Parks. Case: The Walt Disney Company”. En KESTELOOT C., GOOSSENS M., VAN DER HAEGEN H., CABUS P., VANNESTE D., VANDERHALLEN D. (Eds.), *Acta Geographica Lovaniensia; Liber Amicorum Etienne Van Hecke*. Van

La industria de parques temáticos nació en Norte América con la apertura de Disneyland en California en 1955. A partir de entonces esta industria ha crecido rápidamente extendiéndose por todo el mundo.

En Europa y España su aparición es relativamente reciente⁴⁴¹, destacando en España los casos de PortAventura en Vilaseca y Salou (Tarragona) o Tierra Mítica en Benidorm (Alicante).

En ambos casos se puede destacar la intensa presencia de la Administración en su promoción e implantación territorial⁴⁴².

La justificación de la intervención del sector público en este tipo de recurso turístico, se justifica por la necesidad de afrontar los cambios en el sector turístico español, fruto de la transformación de las motivaciones de la demanda turística, así como de la progresiva multiplicación de los destinos turísticos. Para afrontar estos cambios, el sector turístico español precisa de una mejora en las infraestructuras y en el entorno urbano y medioambiental, también la adaptación de los equipamientos existentes a las nuevas

Bas-Congo tot Dadizele, Veelzijdigheid in de Geografie, volume 38. Leuven, Belgium: 2009, págs. 177-186. Establece una serie de características comunes a este tipo de instalaciones:

- La diversidad de atracciones: Existen grandes atracciones (al estilo de las montañas rusas) que se complementan con otras infraestructuras secundarias o de soporte para demanda más joven y con manifestaciones de teatro, cine, música, etc. A veces las atracciones se basan en capacidades tecnológicas sofisticadas (holografías, láseres, juegos interactivos, robots etc.)
- La localización y equipamientos: Se suelen localizar en espacios verdes en las cercanías de las ciudades y tienen equipamientos para satisfacer cualquier tipo de necesidad durante el día de visita (entretenimientos, restauración y tiendas).
- La existencia de una identidad temática o de áreas temáticas planificadas: Esta estrategia permite a los visitantes identificar claramente el producto y tener la impresión de estar realizando un viaje. El tema de cada lugar determina las distintas alternativas en materia de atracciones, compra, restauración etc.
- Los altos niveles de calidad ambiental y de producto: Todos los parques están pensados para satisfacer al consumidor y crear una sensación ambiental agradable (ausencia de basuras, calidad de la comida, atracciones en vivo para los que hacen cola, facilidades de orientación etc.)
- El precio único: Es común en este tipo de instalaciones que se establezca un precio único de entrada (“all-day-all-in ticket”), que permita a los visitantes disfrutar de todas las instalaciones del parque sin tener que realizar desembolsos adicionales.

⁴⁴¹ Los modelos de parques temáticos en Europa se han desarrollado en distintas fases a partir de los años sesenta, destacando un aumento significativo a finales de los años ochenta y durante toda la década de los noventa.

⁴⁴² JIMÉNEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., hace una reflexión crítica sobre esta afirmación en “Régimen jurídico urbanístico de los parques temáticos”. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO, DAVID. Tirant lo Blanch. 2002. págs. 507-520.

necesidades vacacionales y finalmente la generación de nuevas ofertas de carácter recreativo y comercial⁴⁴³.

En cuanto a su implantación territorial, la elección del lugar se ha descrito como esencial. Son criterios que determinan la localización: las facilidades de acceso, los medios de comunicación para transportes en común y la calidad del entorno.

Desde el punto de vista del ordenamiento urbanístico, los parques temáticos se configuran como “cuerpos extraños”⁴⁴⁴ injertados dentro de un sistema tradicional que no los contempla.

Así, la doctrina destaca que resultan de difícil encaje como consecuencia de ser en si mismos, una agrupación de caracteres que el ordenamiento trata de forma separada: el ocio y el comercio, la regulación urbanística y el turismo, lo público y lo privado y las importantes consideraciones económicas.

Las consecuencias de ese difícil encaje ha sido el dictado, en el caso de Cataluña, de una Ley *ad hoc*⁴⁴⁵ y la previa constitución de un ente municipal, también *ad hoc*, el Consorcio Recreativo y Turístico de Vila-seca y Salou, ente supramunicipal participado y gestionado por la Generalitat de Cataluña y por los dos municipios afectados que funciona de manera independiente, con un territorio, unos recursos y una estructura administrativa propios.

La Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos tiene por objeto ordenar la creación de este tipo de centros, que podrán instalarse en las zonas previstas en esta, determinar las condiciones mínimas en cuanto a instalaciones, inversiones y servicios que deberán reunir los Centros citados y regular los beneficios de que puedan disfrutar.

⁴⁴³FUERTES, A. M^a y MOLINA; C.A. "Parques temáticos y especialización del territorio: el caso de Terra Mítica"; en *II Congreso Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia. 2000. Los autores indican que la construcción en España de diversos parques temáticos (Port Aventura, Isla Mágica, Terra Mítica etc.) se enmarca en una estrategia de incrementar la oferta complementaria. Además de generar nuevas posibilidades recreativas, una instalación de esas características tiene importantes implicaciones económicas tanto en el sector turístico, como directa o indirectamente en el resto de sectores de la economía, por lo que se podría transformar en un instrumento de reactivación económica (generador de riqueza y empleo) que justificaría en parte el apoyo que el sector estuviera dispuesto a dar en materia de decisiones fiscales y financieras, de programación de infraestructuras y/o de ordenación territorial.

⁴⁴⁴JIMÉNEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. “Régimen jurídico-urbanístico de los parques temáticos”. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. coord. por David Vicente Blanquer Criado, 2002, pág. 511.

⁴⁴⁵Ley 2/1989, de 16 de febrero, de Centros Recreativos Turísticos de Cataluña (DOGC, núm. 1109, de 20 de febrero).

La Ley concibe los Centros Recreativos Turísticos como áreas en las cuales se ubican, de forma integrada, no sólo las actividades propias de los parques temáticos sino también los usos complementarios deportivos, comerciales, hoteleros y residenciales, con sus servicios correspondientes⁴⁴⁶.

En el mismo sentido, los Estatutos del Consorcio del Centro Recreativo y Turístico de Vila-Seca y Salou, hacen especial hincapié en la distribución de competencias necesaria para llevar a cabo las “actuaciones territoriales” que se desarrollen en el ámbito del Centro Recreativo. Así, se atribuyen competencias al Consorcio en todo lo relativo a gestión urbanística y actuación territorial, entendida esta última como “*cualquier operación de transformación, urbanización y edificación del suelo, desde el momento de su planificación, hasta el de su explotación*”.⁴⁴⁷

Lo mismo sucedió en Francia en el caso de Disneyland París, que desarrolla su actividad en un marco jurídico y territorial especial, que se rige por un convenio entre The Walt Disney Company, el estado francés, la región Ile-de-France, el departamento de Seine et Marne, el EPA de Marne-la-Vallée y la región autónoma de transportes de París⁴⁴⁸.

Es importante destacar que este acuerdo regula de forma implícita, tal y como también sucede en el caso de VilaSeca-Salou el proceso de planificación y las claves del desarrollo

⁴⁴⁶ En este sentido, es significativa la definición de Centro Recreativo y Turístico que realiza el art. 2.º de la Ley 2/89: “Los Centros Recreativos Turísticos se configuran como áreas de gran extensión en las cuales se ubican, de forma integrada, las actividades propias de los parques temáticos de atracciones de carácter recreativo, cultural y de recreo y usos complementarios deportivos, comerciales, hoteleros y residenciales, con sus servicios correspondientes.

Precisamente, y con la finalidad de propiciar la instalación de este tipo de instalaciones y dar impulso a una primera gran inversión de este tipo en Cataluña, se dictó el Decreto 26/1989, de 24 de febrero, convocando concurso público para la presentación de las solicitudes para la instalación y construcción de un centro recreativo turístico en una de las zonas que preveía la mencionada Ley.

El Gobierno, mediante el Decreto 152/1989, de 23 de junio, aprobó el proyecto de construcción e instalación del Centro Recreativo Turístico de Vila-seca y Salou, centro que pasaría posteriormente a denominarse Port Aventura, y en su artículo 3 lo declara como de interés turístico y social, otorgándosele el beneficio de la expropiación forzosa y determinando cuándo se entenderán cumplidas las finalidades de la expropiación en los diferentes ámbitos de actuación del centro; y en sus artículos 4 y 5, se perfila y establece las condiciones y plazos de ejecución del proyecto a cumplir por la empresa adjudicataria.

Posteriormente, por Decreto 73/1992, de 9 de marzo, se establece en su artículo 3 un nuevo calendario de ejecución del proyecto y condiciones, los cuales fueron actualizados por el artículo 3.2 del Decreto 80/1994, de 6 de abril. Se procedió finalmente, a la actualización del programa de actuación del proyecto, y se pospuso para la fase final del centro recreativo turístico, la construcción de las instalaciones hoteleras, residencial y usos deportivos, según Decreto 161/2003, de 23 de junio.

⁴⁴⁷ Artículo 5.1, letras a) y b) de los Estatutos del Consorcio del Centro Recreativo y Turístico.

⁴⁴⁸ CLAVÉ, S. A, "El desarrollo de parques temáticos en un contexto de globalización". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 1999, no 28, p. 85-102.

regional en Marne (accesos, infraestructuras, equipamientos colectivos y el proyecto urbano Val d'Europe)⁴⁴⁹.

En el caso de la Comunidad Valenciana, es la propia Generalidad Valenciana la que, a través de una empresa en la que inicialmente participaba⁴⁵⁰, expropió los terrenos necesarios en Benidorm y Finestrat y ha promovido el Parque, a partir de la cobertura legal que le otorga el artículo 99 de Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística.

Terra Mítica es en estos momentos el único parque en España con cargo a presupuestos de una Administración Pública, en el caso catalán, la administración pública se limitó a favorecer la captación de recursos privados, mediante la agilización de trámites, cesión de terrenos y apoyo oficial.

5. El turismo activo

Una característica básica del turismo es su adaptación continua a las necesidades y a los nuevos planteamientos que exige ese sector.

Esta evolución responde a las realidades emergentes que configuran una nueva concepción del turismo, a las innovaciones que se van produciendo y sucediendo en el desarrollo de la actividad, así como a la iniciativa de los empresarios que compiten por un mercado limitado.

Sobretudo esa evolución revela la propia demanda de los clientes, que cada vez son más exigentes y no hacen girar su elección exclusivamente en el alojamiento, sino que valoran otras iniciativas empresariales, que determinan su elección.

Asimismo, el turista ya no se configura como un sujeto pasivo, sino como un sujeto que busca una oferta que va más allá de la oferta del viaje y alojamiento, un producto que le permita combinar el reposo con otras actividades que le den la oportunidad de disfrutar y llenar su tiempo de ocio.

⁴⁴⁹ HANDSCHUH, E. "Disneyland Paris. Un équipement d'aménagement du territoire qui a réussi son intégration locale". *Cahier Espaces*, núm. 58, 1998, págs. 97-106

⁴⁵⁰ La sociedad que construyó y gestionó el parque es Terra Mítica SA, constituida por capital público (15%) a través de la sociedad Parque Temático de Alicante (SPTA), promotora del proyecto y parte con capital privado procedente de diversas entidades empresariales y financieras de la Comunidad Valenciana (Bancaja, CAM, Lladró, Reig Martí, Autopistas Aumar etc.).

Dentro del turismo activo, las actividades turísticas, pueden agruparse como sigue⁴⁵¹:

- Acampada libre.
- Baño.
- Cicloturismo y bicicleta de montaña.
- Contemplación de la naturaleza.
- Espeleología.
- Turismo cultural.
- Turismo ecuestre.
- Escalada.
- Todo terreno (o 4x4).
- Senderismo.
- Vuelo libre.
- Actividades Náuticas.

Respecto del turismo activo, el riesgo que es denunciado con más frecuencia es el medioambiental, pues la práctica masiva o sin control de determinadas actividades puede generar daños importantes al medio ambiente⁴⁵².

Estos daños al medioambiente, han servido de criterio de clasificación de las actividades de turismo activo. Así, el Manual de Ecotrans para la Mejora de la Calidad Ambiental en la Naturaleza⁴⁵³ clasifica las actividades tres niveles:

a) Alto: acampada libre, caza, caza fotográfica, golf, todoterreno, safari, trial, visitas a cuevas, paracaidismo, vuelo con motor, descenso de barrancos, etc.

b) Medio: alpinismo, bicicleta de montaña, escalada, espeleología, montañismo, pesca, senderismo, turismo ecuestre, parapente, ala delta, vuelo sin motor, descenso de aguas bravas, hidrobob, hidrospeed, rafting etc.

⁴⁵¹ En cuanto al régimen jurídico del turismo activo, se pueden consultar las siguientes obras: ASPAS ASPAS, J. M., “Régimen jurídico de los deportes de aventura. Consideraciones sobre el turismo activo”, en TUDELA ARANDA, J. (Coord.), *Régimen jurídico de los recursos turísticos*. Monografías de la *RarAp*. Ed. Cometa, Zaragoza, 1999, página 550, realiza una pormenorizada regulación de las actividades de turismo activo. Ver, también BERMEJO VERA, J., “El deporte como recurso turístico”, en TUDELA ARANDA, J. (Coord.), *Régimen jurídico de los recursos turísticos*. Monografías de la *RarAp*. Ed. Cometa, Zaragoza, 1999, páginas 399 a 418.

⁴⁵² GÁMEZ MEJÍAS, M., “La regulación de la práctica de deportes de motor en el medio natural. Un ejemplo de tensión entre deporte y medio ambiente”, en *Revista Jurídica de Deporte Entretenimiento*, núm. 21, Aranzadi, 2007, págs. 15-33.

⁴⁵³ DE ANDRÉS, Á; MAY, Ch. *Manual ECOTRANS para la mejora de la calidad ambiental en los alojamientos turísticos*. ECOTRANS. España, 1995.

c) Bajo: cicloturismo, puenting, termalismo, turismo cultural, turismo educativo, aeromodelismo, globo, piragüismo, remo, windsurf, vela, etc.

Este tipo de clasificación en base a criterios abstractos u objetivos, debe ser completada con consideraciones que atiendan a otra serie de circunstancias variables como el número de personas, el grado de concienciación de las mismas, el periodo del año, o el espacio natural donde se realice la práctica⁴⁵⁴.

En consecuencia, con el objetivo de minimizar estos riesgos, la administración ha debido intervenir mediante la regulación oportuna.

5.1. Regulación del turismo activo

La regulación del turismo activo en España, por ser un fenómeno relativamente reciente, se ha realizado por parte de las Comunidades Autónomas, que recogen el concepto, de forma más o menos genérica, en la legislación turística y lo desarrollan a partir de los correspondientes reglamentos⁴⁵⁵.

La Comunidad Autónoma Andaluza, pese a no recoger el concepto en su Ley General Turística, lo ha regulado expresamente mediante los decretos 20/2002, de 29 de enero, de turismo rural y turismo activo. También mediante la Orden de 20 de marzo de 2003 por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo.

⁴⁵⁴ PEREZ MONGUIÓ, JM., “El turismo activo” en *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, 2008.

⁴⁵⁵ La gran parte de las leyes reguladoras del turismo en las Comunidades Autónomas, no han contemplado referencia específica alguna a este tipo de actividades y otras lo han hecho a través de otros términos o incluso de manera muy genérica incluidas en el seno de actividades complementarias o de otras empresas turísticas. Por ejemplo, la Ley Catalana 13/2002 establece que: “tendrán la consideración de otras actividades de interés turístico todas aquellas que, siendo ofrecidas o realizadas por empresas turísticas, con carácter profesional y mediante precio, contribuyen a dinamizar el sector turístico, como por ejemplo, a título indicativo, los deportes de aventura, las estaciones de esquí, los puertos náuticos, los campos de golf...” (art. 62.2) y como puede apreciarse opta por un término distinto “deportes de aventura”, actividad que después ha sido regulada reglamentariamente por el Decreto 56/2003, de 4 de febrero, que regula las actividades físico-deportivas en el medio natural (DOGC de 7 marzo 2003, núm. 3838/2003). En cambio, una de las excepciones podría ser la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, en su artículo 22.3, se refiere expresamente a las actividades de turismo activo, sin embargo debemos indicar que este apartado es una incorporación que se realizó a través del artículo 37 de la Ley 13/2005. Con posterioridad si se han aprobado leyes que tienen apartados específicos dedicados al turismo activo, véase, por ejemplo, el título IV, capítulo VI de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón (Vigente hasta el 12 de Abril de 2013).

En Aragón, la regulación del turismo activo se realiza a partir de los artículos 32 e), 55 y 56 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del turismo de Aragón. Se desarrolla mediante el Decreto 55/2008, de 1 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de Turismo Activo.

Mediante la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, el principado de Asturias, regula el turismo activo en sus artículos 24 d) y 53, desarrollando el concepto a través del Decreto 92/2002, de 11 de julio de Turismo activo.

En Canarias la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación y promoción del turismo en Canarias (arts. 5.1 y 54 d), sin que exista por el momento desarrollo reglamentario.

La Comunidad Autónoma de Cantabria ha regulado el concepto en su Ley general turística (Ley 5/1999, de 24 de marzo, del Turismo – artículos 4.2 y 15.3). Mediante el Decreto 31/1997, de 23 de abril, por el que se regulan los alojamientos y actividades en el medio rural de Cantabria, se desarrollan los anteriores preceptos.

La Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo, en sus artículos 8 y 19 regula para Castilla la Mancha, el turismo activo, desarrollado por el Decreto 77/2005, de 28 de junio, de ordenación de las empresas de turismo activo.

En Castilla León, la Ley general turística no ha regulado el concepto, no obstante, el Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, regula la ordenación de las empresas de turismo activo en la indicada Comunidad Autónoma. Este Decreto lo desarrolla la Orden CYT 1865/2007, de 15 de noviembre.

En Cataluña, el artículo 62 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, desarrollada en este aspecto por el Decreto 56/2003, de 4 de febrero, de regulación de las actividades físico deportivas en el medio natural, comprenden la regulación de este sector en la Comunidad Autónoma catalana.

La Ley 2/1997, de 20 de marzo, de turismo en Extremadura, contempla en su artículo 39, la regulación del turismo activo. No existe en cambio desarrollo reglamentario en la Comunidad Autónoma extremeña.

En Galicia, el turismo activo ha sido regulado a partir del artículo 25.2 g) de la Ley 9/1997, de ordenación y promoción del turismo en Galicia. Ha sido desarrollado por el Decreto 42/2001, de 1 de febrero, de refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y turismo activo.

La Ley 1/1999, de 12 de marzo, de ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid, en sus artículos 35 y 47.1.f) regula, sin desarrollo reglamentario, este sector en la Comunidad Autónoma de Madrid.

En Murcia, la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de normas reguladoras del Turismo en la Región de Murcia, en sus artículos 37c) y d) establece las bases de la regulación de las empresas de turismo activo en esta Región, las cuales han sido desarrolladas mediante el Decreto 320/2007, de 19 de octubre.

Navarra ha regulado las empresas de turismo activo en su Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra, en concreto contempla el concepto en su artículo 28. Lo desarrolla el Decreto Foral 288/2004, de 23 de agosto, por el que se aprueba el reglamento para el ejercicio de las actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural.

La Ley 2/2001, de 31 de mayo, del turismo de la Rioja y el Decreto 111/2003, de 10 de octubre por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley anterior, regulan asimismo el turismo activo en la Comunidad Autónoma riojana.

La Comunidad Valenciana, contempla en la Ley 3/1998, general de turismo, el concepto de turismo activo, en su artículo 3.5.

En cambio, la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo en el País Vasco, no contempla expresamente el turismo activo como objeto de regulación.

Con carácter general, podemos afirmar que los motivos de la ordenación de este tipo de actividades, responden al auge de la actividad como uno de los impulsos de la regulación, así por ejemplo lo manifiesta el Decreto Castilla y León 96/2007, de 27 de septiembre: *“...ante el enorme auge que han experimentado las actividades del conocido como «turismo activo», que han implicado, por un lado, un incremento de visitantes interesados*

en la práctica de este tipo de actividades, y por otro, un aumento de las empresas que se dedican a la organización de las mismas, hacen que en este momento se considere oportuno el dictado de la presente norma. Este Decreto pretende acometer una regulación de dicho sector, determinando los requisitos que deben cumplir las empresas que se dediquen a la realización de este tipo de actividades, con el objeto de generar un clima de confianza en los usuarios turísticos. Ello implicará un aumento de la demanda de estos productos, así como de la seguridad jurídica para un colectivo empresarial estructurado, permitiendo así el disfrute del extenso y extraordinario patrimonio natural existente en la Comunidad de Castilla y León, garantizando asimismo el respeto a los recursos naturales. La heterogeneidad de las actividades que pueden realizar las empresas de turismo activo dificulta una regulación minuciosa, por lo que en esta Norma se recogen los requisitos generales que tienen que cumplir las mismas, para garantizar la seguridad e integridad de quienes practican las actividades que prestan, con el máximo respeto a los espacios naturales de Castilla y León, y persiguiendo al tiempo una exigencia de calidad que se demanda en los mercados actuales”.

En un sentido similar, el Decreto 42/2001, de 1 de febrero, de la Comunidad Autónoma gallega, establece en su preámbulo que: *“La práctica del turismo activo que tiene como escenario la propia naturaleza comportó una ampliación de la oferta turística en determinadas comarcas de Galicia, un hecho que ocasionó un aumento considerable de visitantes interesados en este tipo de actividades, como consecuencia de las nuevas demandas sociales. Ante el incremento creciente de las mismas y su enorme interés como nuevo producto turístico, se considera necesario establecer una serie de medidas exigibles a las empresas que las promuevan, con la finalidad de elevar el nivel y las garantías de seguridad en su práctica. De esta manera, este Decreto incorpora una serie de medidas orientadas directamente a proteger los derechos y los intereses económicos de los usuarios que practiquen estas actividades”.*

En Murcia, el Decreto 320/2007, de 19 de octubre, que regula estas empresas de turismo activo en la Región de Murcia manifiesta: *“En este sentido la creciente evolución de la demanda turística hacia actividades ligadas a la naturaleza, unida a la riqueza del patrimonio natural y cultural con que cuenta nuestra Región, ha dado lugar al desarrollo de una extraordinaria oferta para la práctica de actividades que conforman el denominado turismo activo y de aventura. Por ello se ha considerado necesario una ordenación de las actividades que conforman dicho turismo y de las empresas que las*

organizan, al objeto de incrementar el nivel y las garantías de seguridad en la práctica de las citadas actividades, bajo la denominación de empresas de turismo activo”.

Los motivos para la regulación que recoge el Decreto 77/2005, de 28 de junio, regulador de esta actividad en Castilla-La Mancha se expresan como sigue en el preámbulo: *“El sector turístico de Castilla-La Mancha no ha cesado en su desarrollo en los últimos años, llegando a tener tanto cuantitativa como cualitativamente una creciente importancia en la economía de nuestra Comunidad Autónoma. No obstante, ese protagonismo creciente debe encauzarse dentro de un marco de desarrollo sostenible, favoreciendo iniciativas que respeten el medio ambiente, toda vez que coadyuvan al desarrollo económico de las zonas donde se producen tales iniciativas. En este sentido, la instalación de empresas dedicadas al subsector turístico conocido como -turismo activo-, que tanto auge está experimentando en los últimos tiempos, representa quizá uno de los mejores ejemplos de desarrollo sostenible, ya que se sirven de la naturaleza, respetándola, para la realización de actividades económicas beneficiosas para la comunidad y enriquecedoras para los visitantes”.*

En Andalucía, los motivos que expresa el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de turismo rural y turismo activo son los siguientes: *“En base a ello, el presente Decreto reconoce como servicio turístico al conjunto de actividades que integran el turismo activo que, caracterizadas por su relación con el deporte, se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollen, a las cuales les es inherente el factor riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza. El motivo de tal reconocimiento se debe al hecho indiscutible de que su disfrute como recurso turístico ya es una característica en las sociedades industriales de nuestro entorno cultural. La práctica de nuevos, y no tan nuevos, deportes que se caracterizan por la utilización de los recursos que ofrece la naturaleza por parte del público en general y, en particular, por el o la turista, para ocupar el tiempo libre, incitados por las ofertas de empresas dedicadas a organizar dichas actividades, hace preciso que la Administración de la Junta de Andalucía establezca los mecanismos legales que permitan proteger bienes jurídicos tan relevantes como la seguridad de turistas, terceros que practican las actividades en el marco de las empresas de turismo activo, y el respeto y conservación del medio natural, los hábitat y ecosistemas, favoreciendo el desarrollo sostenible”.*

El Decreto 288/2004, de 23 de agosto, por el que se aprueba el reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural, en su preámbulo indica que: “...*teniendo en cuenta la creciente demanda social respecto de las actividades que conforman el turismo activo, a la vez que implican un avance económico de zonas de escaso poder de crecimiento, puede acarrear un deterioro del medio natural en el que se realizan, se hace necesario establecer los medios oportunos para alcanzar el equilibrio entre los beneficios del desarrollo económico, el daño potencial que la realización de estas actividades puede comportar para el medio en el que se llevan a cabo, y la necesidad de garantizar la seguridad de las personas que las practican*”..

El Decreto asturiano 92/2002, de 11 de julio, de turismo activo, en el mismo sentido que los anteriores manifiesta que: “...*teniendo en cuenta las características específicas de este tipo de empresas así como su relevancia dentro del sector turístico asturiano, y puesto que las mismas promueven actividades cuyo escenario es la propia naturaleza, comportando una participación del usuario no exenta de cierto riesgo, se hace imprescindible abordar su regulación, en orden a elevar las garantías de seguridad, y a proteger los derechos de los usuarios y de las empresas*”.

Finalmente, la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su Decreto 111/2003, de 10 de octubre, fundamenta la regulación en los siguientes motivos: “...*ante el incremento creciente de visitantes interesados a este tipo de actividades, así como las empresas organizadoras de las mismas, se pretende incrementar el nivel y las garantías de seguridad en la práctica de las citadas actividades, determinando los requisitos que tienen que reunir las empresas. Por todo ello se establecen una serie de medidas orientadas directamente a proteger los derechos y los intereses económicos de los usuarios que practiquen estas actividades*”.

Este hecho deja al descubierto cómo las actividades de turismo activo no han pasado desapercibidas a los ojos de las Administraciones que han visto en las mismas un medio o un instrumento importante y significativo para la promoción de la actividad turística en los distintos territorios.

Sin embargo, esta misma apreciación ha conducido a las Administraciones Públicas a observar algunos riesgos que pueden hacer peligrar esta actividad incipiente como son la

falta de seguridad en la práctica de algunas actividades, la no adecuación de las empresas que prestan los servicios ya sea por los materiales empleados como por la inadecuada formación de su personal, o incluso el potencial daño al medio ambiente.

Es por ello que se puede afirmar a la vista de la normativa estudiada, que los objetivos de la normativa sobre turismo activo son: la conservación de espacios naturales, la seguridad de los usuarios y la calidad de las empresas turísticas.

5.2. El turismo activo en Cataluña

La Ley catalana 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, establece que: “tendrán la consideración de otras actividades de interés turístico todas aquellas que, siendo ofrecidas o realizadas por empresas turísticas, con carácter profesional y mediante precio, contribuyen a dinamizar el sector turístico, como por ejemplo, a título indicativo, los deportes de aventura, las estaciones de esquí, los puertos náuticos, los campos de golf...” (art. 62.2).

Como puede apreciarse opta por un término distinto al de turismo activo: “deportes de aventura”, actividad que después ha sido regulada reglamentariamente por el Decreto 56/2003, de 20 de febrero, que regula las actividades físico-deportivas en el medio natural y por la Orden PRE/361/2004, de 6 de octubre, de modificación del catálogo de actividades físico deportivas en el medio natural.

El ejecutivo catalán, optó por regular el turismo rural y el turismo activo en el Decreto 56/2003, al considerar que: *“La demanda social en relación con las actividades físico deportivas de ocio en el entorno natural tiene un incremento constante. La afluencia creciente de practicantes de estas actividades comporta unos beneficios en el territorio, especialmente en las infraestructuras y en la economía de los municipios y espacios donde tienen lugar, pero también comporta un conjunto de problemáticas por la presión a que se ven sometidos los delicados ecosistemas donde se realizan las actividades y también por la necesidad de garantizar la seguridad de las personas que las practican.*

Ante la diversidad de personas que organizan y promueven las actividades reguladas por este Decreto, con carácter empresarial o sin él, y del aumento continuado de personas usuarias, el Gobierno de la Generalitat considera necesario reglamentar los requisitos que han de cumplir y los medios materiales y personales que han de tener las personas y

entidades que intervienen en estas actividades, con la finalidad de incrementar la calidad de las actividades, garantizar los derechos y la seguridad de las personas practicantes y proteger el entorno natural”.

El Decreto dedica el primer título a la definición de las características básicas que definen a las actividades físico deportivas susceptibles de ser incluidas en el catálogo de actividades físico deportivas en el medio natural, que se aprueba en el anexo I del decreto.

Asimismo, se crea y regula el Censo de organizadores de actividades físico deportivas, que tiene carácter público y se gestiona por el Consejo Catalán del Deporte⁴⁵⁶.

Se indica expresamente, que todas las personas y entidades deben disponer del personal técnico necesario para asumir la parte técnica de la organización⁴⁵⁷. Los equipos y el material que las personas o entidades organizadoras y el personal técnico emplean en la realización de las actividades reguladas en este Decreto y el que ponen a disposición de las personas que practican las actividades deben cumplir la normativa vigente aplicable y, si

⁴⁵⁶ También se establecen las condiciones que deben reunir las personas participantes y especialmente las obligaciones de los sujetos y entidades que se dedican a las actividades recogidas en el decreto, requisitos que tienen por propósito garantizar un servicio turístico de calidad y alcanzar un adecuado nivel de seguridad en unas actividades en las que el factor de riesgo está presente en mayor o menor medida:

- a) Seguro de las actividades físico deportivas, que cubra los gastos de curación, rescate y traslado hasta 6.000 euros por víctima y un capital mínimo por víctima de 3.000 euros en caso de muerte y 6.000 euros en caso de invalidez. La obligación de contratar este seguro no es exigible en el supuesto de que las personas practicantes tengan licencia deportiva⁴⁵⁶.
- b) Tener contratada una póliza de seguros de responsabilidad civil por cubrir los riesgos derivados del desarrollo de las actividades físico deportivas, con unos límites mínimos de 150.253,03 euros por víctima y 601.012,10 euros por siniestro.
- c) Disponer del personal técnico necesario de acuerdo con lo que establecen el artículo 8 y el anexo 2.
- d) Tener los equipos y el material propio para la práctica de la actividad, en las condiciones que establece el artículo 9.
- e) Estar incluidas en el Censo de organizadores/ras de actividades físico deportivas en el medio natural.
- f) Comunicar previamente, con la periodicidad programada, sus actividades a las autoridades territoriales competentes en materia de seguridad y de salvamento de los lugares dónde se ejecuten. En las actividades de alto riesgo hace falta disponer de un plan de emergencia adaptado a la actividad concreta.

⁴⁵⁷ En concreto, en relación con cada actividad, la persona o entidad organizadora debe designar:

- a) El responsable técnico o responsable técnica de la actividad, que debe tener alguna de las titulaciones previstas en el apartado 1 del anexo 2. El responsable técnico o responsable técnica no debe estar presente necesariamente en la ejecución de la actividad pero debe llevar a término la planificación, el control, el seguimiento y la evaluación. b) El personal técnico que ha de acompañar los o las practicantes durante la ejecución de la actividad. Este personal técnico debe ser mayor de edad y debe tener alguna de las titulaciones o acreditaciones formativas que se detallan en el anexo 2, con una formación especializada en la actividad y, además, la formación en atención sanitaria inmediata de nivel 2 prevista en el Decreto 225/1996, de 12 de junio, por el cual se regula la formación en atención sanitaria inmediata. En caso de que la titulación sea de las previstas a las letras a y b del apartado 1 del anexo 2, o a las letras e, f, h, y, y j del apartado 2 del anexo 2, hace falta que el personal cuente con la habilitación del Consejo Catalán del deporte.

procede, han de estar homologados por los organismos competentes y reunir las condiciones de conservación y de seguridad necesarias en función de la actividad a qué estén destinados y del medio dónde ésta se practica.

Finalmente, el artículo 12 y siguientes del Decreto regulan las Actividades organizadas por federaciones deportivas y entidades deportivas federadas.

En este sentido, la mayoría de las Comunidades —que han regulado la materia—han optado por delimitar o excluir de los ámbitos de aplicación de sus normas de turismo activo a las sociedades deportivas, los clubes y federaciones deportivas, cuando realicen actividades deportivas propias de su finalidad dirigidas exclusivamente a sus asociados o afiliados y no al público en general, incluyéndose, por algunas normas también los centros docentes y educativos y las asociaciones cuando tengan por finalidad exclusivamente a sus asociados⁴⁵⁸.

De esta manera se obtiene un resultado más coherente y acorde con la finalidad de la norma que es precisamente la regulación del servicio turístico que supone la práctica de las actividades del decreto catalán y no la actividad desarrollada por asociaciones,

⁴⁵⁸ Artículo 3.3 Decreto Asturias 92/2002: «Están excluidos de su ámbito los clubes y federaciones deportivas cuando organicen la realización de actividades en la naturaleza, dirigidas única y exclusivamente a sus asociados o afiliados, y no al público en general»; artículo 2.3 Decreto Aragón 52/2007: «No tendrán la consideración de empresas de turismo activo los clubes y federaciones deportivas cuando organicen actividades en el medio natural, dirigidas única y exclusivamente a sus asociados o afiliados y no al público en general»; artículo 2.4 Decreto Castilla y León 96/2007 «Quedan excluidas del ámbito de aplicación del presente Decreto: - Las asociaciones y organizaciones deportivas y juveniles, clubes y federaciones deportivas siempre y cuando realicen actividades dirigidas exclusivamente a sus asociados o afiliados y no al público en general y no se publiciten o promocionen. Las empresas que realicen senderismo con fines educativos y formativos, siempre y cuando el recorrido se realice por senderos balizados establecidos al efecto. - Las personas responsables u organizadoras de las denominadas actividades juveniles de aire libre previstas en la sección 2ª del Capítulo III del Título III de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León, en las que participen jóvenes en número superior a nueve y con más de cuatro pernoctaciones centradas en aspectos lúdicos, recreativos o formativos del ámbito de la educación no formal»; artículo 2.2 Decreto Navarra 288/2004 «Están excluidos del ámbito de aplicación de este Reglamento: a) Los centros docentes, las asociaciones, clubes y federaciones deportivas cuando organicen la realización de actividades dirigidas única y exclusivamente a sus miembros, asociados o afiliados y no al público en general. b) Las empresas o entidades que, sin prestar otras actividades de las definidas en el artículo 2, gestionen directamente, en cuanto propietarias o en virtud de contrato u otro título, recursos naturales, culturales o de ocio»; artículo 2.2 Decreto Murcia 320/2007 «Quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto los clubes, federaciones deportivas y asociaciones cuando organicen o realicen las actividades dirigidas única y exclusivamente a sus socios y afiliados» y artículo 225. Decreto La Rioja 11/2003: «2. Quedan excluidos de su ámbito los clubes, federaciones deportivas y asociaciones cuando organicen o realicen actividades dirigidas única y exclusivamente a sus asociados y afiliados, y no al público en general. 3. Quedan también excluidas del ámbito de aplicación las empresas que realicen actividades juveniles y de tiempo libre que se regirán por lo establecido al respecto por la consejería competente en materia de juventud. A estos efectos, dichas empresas no podrán realizar actividades propias de las empresas de turismo activo».

federaciones, clubes deportivos, etcétera cuando se destine exclusivamente a sus asociados. Podríamos llegar al absurdo, por ejemplo, de que la federación de buceo para organizar sus actividades, deba constituirse en empresa de turismo activo y cumplir, por tanto, con cada una de las obligaciones impuestas para la organización y ejecución de cualquier modalidad que se pueda ser catalogada como turismo activo.

Al margen de esta cuestión, algunas Comunidades como por ejemplo Asturias, Castilla-La Mancha y Castilla-León, han incluido dentro de las empresas de turismo activo a aquellas cuya actividad sea el alquiler de material. Esta opción nos parece un acierto pues se podría controlar o supervisar la calidad y la homologación en su caso de los materiales, proporcionar información sobre la práctica de la modalidad deportiva y del entorno donde se va a realizar e incluso se podrían articular prohibiciones de alquiler de material para la práctica de determinadas actividades a personas sin conocimientos o sin formación básica.

En este sentido, el Decreto Asturias 92/2002 distingue dos tipos de empresas destinadas al turismo activo según se dediquen a organizar y participar en las actividades que oferten, pudiendo alquilar o no el material para su realización, o bien exclusivamente alquilen el material necesario para practicar estas actividades, entregando y recogiendo el material alquilado por el cliente en un centro propio de la empresa a las que se les aplica con carácter general el mismo régimen (art. 2.3), sin perjuicio de algunos preceptos que no son de aplicación a las que se dedican en exclusiva al alquiler de material (art. 3.2). Respecto a este punto, algunos autores como PÉREZ MONGUIÓ⁴⁵⁹, consideran de lege ferenda que sería conveniente catalogar como empresas de turismo activo a todas aquellas que se dediquen a alquilar material destinado a la práctica de actividades de turismo activo pues con el régimen actual están excluidas ya que difícilmente se podría argumentar seriamente que por el mero alquiler de un material se esté organizando una actividad de barranquismo, montañismo o buceo.

Sin embargo, el conjunto de disposiciones que afectan al turismo activo va más allá del cuadro normativo expuesto. En esta materia, siguiendo a la doctrina⁴⁶⁰, podríamos distinguir hasta tres ámbitos bien diferenciados que afectan al sector. En primer lugar se hallarían las normas específicas. En segundo lugar se encontrarían las disposiciones que

⁴⁵⁹ PÉREZ MONGUIÓ, J.M. "El régimen del turismo activo en España desde la perspectiva andaluza". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2008, no 33, p. 281-348.

⁴⁶⁰ Se puede ver a ASPAS ASPAS, J.M. *Los deportes de aventura*, Prames, Zaragoza, 2000, págs. 53-82 y a PEREZ MONGUIÓ, J.M. "El régimen... op. cit.

regulan el uso y aprovechamiento del "terreno de juego" donde se desarrolla la actividad como podría ser por ejemplo la normativa reguladora de los espacios naturales protegidos, la normativa de protección ambiental, la aplicable a la prevención y lucha contra los incendios forestales etc. Y, en tercer lugar estarían las disposiciones que regulan el ejercicio estricto de la actividad, como podría ser el caso de las normas sobre la práctica del buceo, las relativas al uso de motos de agua o la normativa de protección de los animales en los casos de travesía a caballo.

Estas últimas a su vez determinan, en numerosas ocasiones, en virtud de su impacto, normalmente de naturaleza ambiental, el sentido de las normas que se contemplan en segundo lugar, es decir, las relativas al "terreno de juego", pues como es evidente no son los mismos requisitos los exigidos para realizar senderismo en un espacio protegido que el acceso con vehículos motorizados. Todo ello sin preterir otras disposiciones que afectan a las titulaciones para los directores técnicos y monitores de turismo activo.

Por tanto, como podemos constatar, el cuadro normativo del turismo activo es harto complejo a la vez que disperso pues, al margen de las que hemos denominado disposiciones específicas, es arriesgado, referirse a un régimen del turismo activo en términos generales, y, por tanto, podría ser más acertado referirnos al régimen de cada actividad.

Dentro de los servicios que se ofrecen, como parte del turismo denominado "activo" encontramos aquel que conjuga deporte, medio ambiente y turismo⁴⁶¹ como uno de los que más fuerza han adquirido en la última década.

Este tipo de actividades, han tenido su origen en el seno del turismo rural⁴⁶², aunque también se ha producido en zonas costeras⁴⁶³.

⁴⁶¹ FERNANDEZ RODRIGUEZ, C., *Derecho administrativo del turismo*. Marcial Pons. Barcelona, 2007.

⁴⁶² Senderismo, barranquismo, paseos a caballo etc.

⁴⁶³ En zonas costeras como Salou, la práctica de deporte y ocio se ha consolidado como atractivo turístico para los jóvenes ingleses que participan en el polémico "Saloufest" que se celebra cada año en Salou, Tarragona. Este festival dura una semana y alberga a unos 9.500 universitarios de dichas nacionalidades, y si bien en principio tiene como objetivo llevar a cabo competiciones deportivas entre los estudiantes, luego deriva en la competición del consumo excesivo de alcohol, con el consecuente y más que evidente deterioro de la imagen del lugar. ALBA MANRIQUE, MC. *Fundamentos epistemológicos para el estudio de la marca país en el siglo XXI: de la marca de destino turístico al concepto de la nueva diplomacia pública*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2014, pág. 113. En cambio la práctica del windsurf, se ha

5.3. Los campos de golf

El deporte del golf, así como el régimen de implantación y explotación de los campos de golf, se caracterizan por una ordenación jurídica de carácter marcadamente multidisciplinar y transversal, de tal forma que son diversos los instrumentos de ordenación y también distintos, los títulos competenciales afectados.

Todo ello es consecuencia del carácter pluridimensional del golf, ya que aparte de su carácter deportivo, se trata de un fenómeno turístico, ambiental, económico y lúdico de primer orden en el territorio donde se ubican⁴⁶⁴.

En algunas Comunidades Autónomas existe regulación específica de los aspectos urbanísticos relativos a las instalaciones necesarias para la práctica de este deporte. En otras, ha de sujetarse este sector a las normas comunes en materia turística.

Así, en Andalucía mediante Decreto 43/2008 de 12 de febrero, se regulan las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf, estableciéndose las siguientes disposiciones básicas:

No pueden implantarse más instalaciones para practicar golf que las amparadas en el Decreto como campos de golf (que incluye tanto el campo de juego como las instalaciones complementarias). Cualesquiera otras han de incluirse en la instalación deportiva principal del campo, salvo que exclusivamente sean equipamiento deportivo de iniciativa pública o privada contemplado en el planeamiento urbanístico.

Los campos de golf tienen incidencia territorial e interés supramunicipal, a efectos territoriales y urbanísticos.

Se distingue entre los campos de golf ordinarios y los de interés turístico⁴⁶⁵. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional pueden prever campos de golf de interés

configurado como un recurso significativo en Tarifa. Se puede ver en ASSER, D. "Deporte y turismo activo: una reflexión sociológica". *Primer congreso de turismo rural y turismo activo*. 1995. págs. 481-499.

⁴⁶⁴ La regulación jurídica general de este deporte y en particular su dimensión territorial y ambiental, ha sido tratada por BLANQUER CRIADO en la monografía *El golf, mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002.

⁴⁶⁵ Los campos de golf de interés turístico, son aquellos que tienen una especial relevancia por su incidencia potencial en la cualificación de la oferta turística y su desestacionalización, ampliando la oferta deportiva y de ocio asociada al turismo del ámbito territorial donde sean implantados.

turístico, en los que se autoricen otros usos complementarios o compatibles como residenciales, educativos, comerciales, industriales, terciarios o equipamientos.

La implantación de los campos de golf sólo es posible en terrenos cuyos condicionantes físicos, ambientales y paisajísticos lo permitan, con garantía de suficiencia y calidad hídrica (autorización del organismo de cuenca) y de conexión a infraestructuras y servicios (sin que pueda suponer merma de los existentes, correspondiendo al promotor el coste de la mejora, ampliación o nueva dotación)⁴⁶⁶.

La implantación de un campo de golf debe preverse expresamente en el Plan General de Ordenación Urbana con independencia de la clase de suelo a que afecte, debiendo quedar acreditado el cumplimiento de las condiciones básicas y requisitos ya expuestos. En defecto de determinación en el plan, se deberá proceder a su revisión. Si cesa el uso del campo de golf, el plan impondrá la integración de estos terrenos en el sistema general de espacios libres mediante revisión, total o parcial, del planeamiento general.

En suelo no urbanizable debe quedar garantizada la condición aislada de la actuación y la ausencia de riesgo de formación de nuevos asentamientos⁴⁶⁷.

Para su efectiva implantación, los proyectos podrán estar previstos en un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional u obtener una declaración de interés turístico.

En todo caso, el campo de golf y sus usos complementarios y compatibles estarán determinados por los límites y condiciones establecidos en la declaración.

Toda actuación contemplará junto al campo de golf y, en su caso, junto al residencial, las dotaciones de LUA art.17.1, e incluirá los usos complementarios y compatibles necesarios, tanto en tipología como en cantidad para conformar un núcleo independiente, autónomo, ordenado y completo como nuevo núcleo urbano.

El procedimiento para obtener la declaración de campos de golf de interés turístico se desarrolla en la Orden de 13 de marzo de 2012.

⁴⁶⁶ Así, no se consideran aptos aquellos terrenos que tengan alguna de las siguientes características: Riesgo de erosión, desprendimiento o corrimientos no corregible por medios técnicos; Pendiente media superior al 35% en, al menos, 70% de su superficie; Necesidad de desmontes o explanaciones en más del 30% de su superficie, salvo suelos degradados por actividades extractivas o industriales. En este caso con plan de regeneración ambiental. Tampoco se consideran aptos los terrenos ubicados en las cabeceras de las cuencas o subcuencas hidrológicas, los sitios en cuencas endorreicas o en zonas húmedas sometidas a protección ambiental y los que afecten a perímetros de protección de captación de agua potable destinada al consumo humano y manantiales.

⁴⁶⁷ Art.52.6.a. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LUA). La LUA también establece las siguientes condiciones: En los suelos urbanos o urbanizables, el campo de golf y los usos complementarios o compatibles asociados quedarán integrados en un único sector independiente y separado de los residenciales o de otros usos no compatibles. El PGOU puede prever la implantación de campos de golf en terrenos específicamente calificados como equipamiento público deportivo, pero su superficie no computará como parte de las reservas de sistemas generales para parques, jardines y espacios libres (LUA art.10.1.A.c.c.1). Para la determinación de las reglas y estándares de LUA art.17.1, la superficie computable es la del sector, descontando el campo de golf. En todo caso y a los solos efectos de la determinación de los estándares de este precepto, se considera que todos los usos complementarios son uso característico turístico y los usos compatibles, uso característico terciario.

En cuanto a las condiciones urbanísticas de ordenación, son las siguientes:

Con sumisión integral a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, no se podrán poner en funcionamiento operativo ni aprobarse licencias de primera actividad u ocupación para los usos complementarios y compatibles con anterioridad a que lo sea el propio campo de golf.

Por otra parte, el diseño de los campos de golf debe adecuarse a las condiciones generales impuestas por el paisaje y clima mediterráneo, minimizando los impactos sobre el medio y procurando la máxima eficiencia en la utilización de los recursos naturales, adoptando para ello las medidas preventivas y correctoras precisas.

En Baleares, actualmente no existe disposición normativa de carácter genérico vigente sobre esta materia desde la entrada en vigor de la Ley Balear 2/2014 de 25 de marzo, de ordenación y uso de suelo, que no formula reglas específicas sobre el particular. Anteriormente la L Baleares 12/1988 y la Ley 4/2008 estableció un régimen diverso en algún aspecto como los usos complementarios residenciales⁴⁶⁸.

La implantación territorial de los campos de golf en Navarra tuvo su inicial encuadramiento normativo en el Decreto Foral 166/1991, de 25 de abril. Mediante Decreto

-
- la ordenación de la actuación debe garantizar la independencia física y la autonomía funcional del campo de golf respecto de los otros usos complementarios y compatibles, así como de los suelos urbanos y urbanizables colindantes;
 - la edificabilidad máxima destinada a las instalaciones y construcciones necesarias para la actividad deportiva será de 3.000 m² sobre rasante para campos de 9 hoyos, 5.000 m² para los de 18 y 1.000 m² más por cada 9 hoyos adicionales;
 - la edificabilidad de los usos complementarios y compatibles será la establecida por el PGOU.
- El contenido, tramitación y aprobación de los planes necesarios se somete a las reglas de LUA, con las especialidades siguientes:
- el informe de incidencia territorial (LUA disp.adic.8ª), debe referirse expresamente a la acreditación de las condiciones básicas y requisitos estudiados;
 - el plan que contenga la ordenación detallada contemplará la ordenación y las características básicas del diseño del campo de golf, ajustándose en todo caso a las prescripciones técnicas contenidas en el Decreto analizado;
 - los estudios o documentos ambientales que se integren en el instrumento deberán contemplar, en el caso de terrenos insuficientemente forestados, el correspondiente plan de reforestación con previsión de plantación progresiva de la vegetación, no inferior al 10% anual del total del área a reforestar;
 - tratándose de suelo no urbanizable, es precisa la suscripción de un convenio entre las Administraciones local y autonómica que establecerá las condiciones para su promoción, uso y explotación y las consecuencias del incumplimiento del destino del suelo a los usos previstos.

⁴⁶⁸ contenido en la Ley Baleares 12/1988, que resultó derogada por aquélla. Esta Ley fue suspendida de aplicación en Ibiza y Formentera por Ley Baleares 4/2000, con efecto 31-3-2000, de forma que quedó paralizada la tramitación o inicio de cualquier autorización de obras, usos o actividades relativas a campos de golf, quedando en suspenso también las licencias urbanísticas ya concedidas en tal fecha, aunque hubieran iniciado su ejecución, hasta la aprobación del plan territorial parcial de ambas islas. Por L Baleares 8/2003 se levantaron estas suspensiones -desde 5-12-2004-, derogando la Ley Baleares 4/2000, como consecuencia del retraso en la aprobación del PTI de Ibiza y Formentera.

Foral 128/1992, de 30 de marzo, se regulan las actuales condiciones territoriales y urbanísticas para la implantación de campos de golf en el ámbito de la Comunidad Foral.

Entre las condiciones establecidas destaca el hecho que los campos de golf pueden construirse en suelo urbanizable o no urbanizable con categoría de mediana productividad agrícola o genérico.

El procedimiento de implantación puede llevarse a cabo:

- Mediante plan especial, en caso de que no se prevean áreas residenciales, pudiendo también incluirse instalaciones hoteleras, deportivas, siempre vinculadas a la actividad del golf, como por ejemplo, piscinas, pistas de tenis o semejantes.
- Mediante plan parcial, en caso de que se prevean, junto con el campo de golf, áreas residenciales. Se admiten también instalaciones complementarias como en el caso precedente⁴⁶⁹.

⁴⁶⁹ El plan urbanístico debe contener, además de las determinaciones propias según su clase, las siguientes:

- Determinaciones necesarias para adaptar, en lo esencial, las construcciones previstas al entorno del medio en el que estuvieran sitas; adaptándose a la arquitectura tradicional de la zona si el entorno es rural.
- Dedicación del 20% del total de la superficie ocupada por el campo de golf a masas forestales.
- Medidas precisas para recuperación y embellecimiento de márgenes de cauces fluviales afectados, permitiendo el uso público en caso de tratarse de ríos.
- Continuidad de caminos públicos afectados por el proyecto.
- Ejecución de los cierres exteriores de la instalación de forma que no se limite el campo visual hacia el interior de la misma (desde el exterior), debiendo emplearse sistemas tradicionales de cierre propios de la zona cuando se trate de medio rural.

En cuanto a la Documentación, debe ser la propia del mismo, según la legislación urbanística, con los requisitos adicionales siguientes:

a) Memoria. Debe especificar:

- el órgano, persona física o jurídica promotora de la dotación, haciendo constar, cuando se trate de sociedades mercantiles, la composición de las mismas y su inscripción en el Registro Mercantil;
- las razones turísticas, ambientales, recreativas o de otra índole que justifiquen la ubicación de la instalación en el lugar en que se pretende, desde el prisma de la ordenación territorial;
- la justificación del ámbito delimitado por el plan;
- la descripción de los valores medioambientales y culturales del territorio y la justificación de medidas de conservación;
- la motivación de las soluciones urbanísticas adoptadas, relativas a usos y actividades constructivas;
- la categoría de los terrenos sobre los que se pretende ubicar la instalación.

b) Planos de información. A escala adecuada, deben recoger, al menos:

- la situación del municipio en relación al campo de golf (escala 1:5000);
- el estado actual del ámbito sobre el que se pretende actuar, con referencias precisas a elementos existentes, edificaciones, infraestructuras y servicios (escala 1: 500);
- el emplazamiento de obras y servicios e instalaciones, existentes y previstas (escala 1: 500), con justificación del emplazamiento;
- el estado catastral del ámbito del plan, con relación de propietarios, parcelas, superficies y usos.

c) Planos de propuesta. A escala adecuada, han de reflejar los siguientes aspectos:

- acceso rodado existente y previsto, con expresión de los movimientos que sea preciso efectuar para garantizar la accesibilidad entre la parcela y la correspondiente vía pública;

El porcentaje de cesión obligatoria y gratuita de aprovechamiento urbanístico corresponde al ayuntamiento o ayuntamientos en cuyos términos se ubique la instalación, únicamente cuando se actúe mediante plan parcial, para la ordenación de actuaciones residenciales.

Finalmente destacar que en el caso de la Comunidad Valenciana, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la

- ordenación en planta y secciones del área, reflejando la ocupación sobre la finca de las instalaciones y edificaciones que hayan de construirse, retranqueos de edificaciones respecto de linderos y cierres, movimientos de tierras y taludes, superficies pavimentadas destinadas a peatones, tráfico y aparcamientos, número de plazas de aparcamiento, superficies destinadas a espacios libres, zonas verdes, arbolado, con desglose de extensiones respectivas y señalamiento de rasantes;

- servicio de abastecimiento de agua y demás suministros;

- planos de planta, alzadas y secciones en los que se reflejen las principales características constructivas y formales de las edificaciones, con indicación de cotas.

d) Normas de protección de los valores naturales y urbanos del plan.

e) Previsiones económicas desglosadas.

f) Calendario de ejecución de obras.

g) Resolución expresa de no impedir el acceso público al núcleo residencial.

El procedimiento de aprobación del plan, debe seguir las siguientes reglas y trámites:

1. Fase previa potestativa. Con anterioridad a la tramitación del procedimiento, los interesados pueden solicitar (necesariamente por escrito) información del departamento competente en materia de ordenación territorial, sobre la idoneidad de cierto terreno para implantar un campo de golf.

La solicitud ha de identificar el terreno, sin lugar a dudas, con referencia a su situación en el término municipal, reflejándose detalladamente los datos relativos a la actividad que se pretenda desarrollar.

La información dada por la Administración, en ningún caso puede considerarse como autorización de instalación ni prejuzga el resultado del procedimiento relativo a la instalación.

2. Solicitud del promotor. Se ha de acompañar de los informes favorables siguientes:

- del departamento competente en materia de obras públicas, transportes y comunicaciones, en lo relativo a conexiones o posibles afecciones del plan a la carretera o demás vías de comunicación;

- del departamento competente en educación y cultura, en lo relativo a eventuales afectaciones a inmuebles de valor histórico, cultural o artístico;

- del organismo competente en materia de aguas, respecto de la suficiencia de recursos hídricos para atender a la instalación sin detrimento de las demás actividades existentes y prioritarias en la zona.

- del departamento competente en materia de agricultura, ganadería y montes, en caso de que se afecten inmuebles de propiedad comunal.

Las determinaciones resultantes de estos informes se han de incorporar al plan. En caso de faltar alguno de ellos, el ayuntamiento competente debe requerir al promotor para que los aporte, con suspensión del curso de la tramitación del plan. Una vez transcurridos 6 meses, se archivará sin más trámite.

3. Aprobación inicial. Se acuerda por el ayuntamiento del municipio en cuyo término se pretenda ubicar la instalación. Sin embargo, la competencia corresponde al consejero competente en materia de ordenación territorial, en caso de que se trate de planes que afecten a más de un municipio y cuando implique la modificación de normas urbanísticas regionales como requisito para poder aprobar y desarrollar el plan parcial o especial.

4. Información pública. Durante un mes, con publicación en el Boletín Oficial de Navarra y en prensa. Se citará personalmente a los propietarios de terrenos incluidos en el plan, a cuyo efecto el promotor debe presentar relación de titulares y sus domicilios.

5. Aprobación provisional. Por la autoridad que haya aprobado inicialmente el instrumento.

6. Aprobación definitiva. En todo caso, por el consejero competente en materia de ordenación territorial, que puede imponer condiciones o establecer medidas correctoras. Igualmente, para la aprobación definitiva, se ha de valorar la implantación del golf, de la propuesta residencial, su localización e intensidades, desde un prisma comarcal.

Comunidad Valenciana, no establece regulación específica alguna sobre esta materia, quedando derogada por tanto la prolija regulación anterior⁴⁷⁰.

5.4. Los recursos naturales protegidos: los parques naturales

La primera Ley de Parques Nacionales española, de 7 de diciembre de 1916⁴⁷¹, en su artículo 2 señalaba que la declaración de los Parques Nacionales tenía por “*exclusivo objeto*”, el de “*favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas*”, así como el de “*respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia, todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre*”⁴⁷².

Esta declaración de intenciones de la Ley, se ha considerado como una de las primeras formas de la moderna intervención administrativa sobre el turismo, ya que trata de conjugar la protección de estos espacios con su disfrute con el público, para lo que debía de facilitarse la llegada a los mismos proveyendo las vías adecuadas al efecto⁴⁷³.

Para algunos autores, a partir de esta Ley, la actividad turística en estos parques, forma parte de la propia filosofía del espacio protegido⁴⁷⁴.

El Reglamento de la Ley, aprobado por Real Decreto de 23 de febrero de 1917⁴⁷⁵, añade a los Parques una nueva figura protectora, los Sitios Nacionales.

En el caso de los Sitios Nacionales, se indica expresamente su finalidad turística, ya que según dicho Reglamento, su declaración tenía por objeto: “(...) conseguir espacios dedicados a la higienización y solaz de la raza, en los que puedan tonificarse física y

⁴⁷⁰ Ley de la Comunidad Autónoma Valenciana 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de campos de golf que introdujo regulaciones muy pormenorizadas.

⁴⁷¹ Gaceta, de 8 de diciembre de 1916.

⁴⁷² La finalidad turística está también presente en el origen de los Parques norteamericanos, como destaca RUÍZ-RICO RUÍZ, G., “Constitución y cultura: retos del derecho constitucional en el siglo XXI” en *Jornadas celebradas en la Universidad Internacional de Andalucía Sede Antonio Machado* (Baeza, 23 y 24 de junio de 2003). Tirant lo Blanch, 2005.

⁴⁷³ Se puede ver en MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN RETORTILLO, L.; VILLAR PALASÍ, J. L., “Aspectos jurídico-administrativos del turismo” en *Primer Congreso Ítalo-español de profesores de Derecho Administrativo, Sevilla, 1970*. Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pág. 34.

⁴⁷⁴ ORS, J., “El turismo y la conservación de los espacios naturales”, en VIÑALS BLASCO, M. J., *Los espacios naturales y rurales. Los nuevos escenarios del turismo sostenible*. Universidad Politécnica de Valencia. Servicio de Publicaciones. Valencia, 1999

⁴⁷⁵ Gaceta de 24 de febrero de 1917.

moralmente los cansados y consumidos por la ímproba labor y por respirar de continuo el aire viciado de las poblaciones”.

En el mismo sentido se regula el procedimiento para la declaración de los Sitios y Monumentos Naturales de Interés Nacional, en la Real Orden de 15 de julio de 1927⁴⁷⁶, mediante los cuales se pretende proporcionar lugares para el sosiego y el descanso, aunando los fines de conservación y recreativos⁴⁷⁷ y estimulando su divulgación con fines educativos y de exaltación patria⁴⁷⁸.

Los posteriores Decretos de 7 de junio de 1931⁴⁷⁹, por el que se crea la Comisaría de Parques Nacionales, y de 13 de abril de 1934, por el que se aprueba su Reglamento, se mantienen en la línea de facilitar el acceso de los ciudadanos, a los parques nacionales⁴⁸⁰. La Ley de Caza de 1970, permitió la protección de ciertos lugares al amparo de la figura de la Reservas Nacional de caza, constituyendo el reclamo de un turismo muy especializado. Respecto de esta Ley, se ha destacado⁴⁸¹ su valor en cuanto agente moderador de la presión sobre los aprovechamientos forestales.

En la posterior Ley de Espacios Naturales de 2 de mayo de 1975, se insiste en las finalidad turística de los espacios protegidos, en su Preámbulo, donde se afirma que la declaración de determinadas áreas como protegidas reclama la adopción de dispositivos legales que “(...) permitan, de una parte, la conservación de los valores determinantes y, por otra, el desarrollo de una política de puesta en valor de los mismos, a fin de que puedan obtenerse los máximos beneficios que tan privilegiados lugares sean capaces de proporcionar a la comunidad”. Asimismo, en su artículo 1.4 se menciona, por primera vez,

⁴⁷⁶ Gaceta de 22 de julio de 1927.

⁴⁷⁷ El artículo 2 de la RO, recoge también la necesidad de favorecer “en lo posible su acceso por vías de comunicación adecuadas”.

⁴⁷⁸ El artículo 3 de esta Real Orden, dispone que: “Se procurará dar la mayor publicidad posible a la declaración de los “Sitios” y “Monumentos naturales ”de interés nacional, a fin de estimular, con la divulgación de las bellezas naturales del solar hispano la admiración y el respeto de la Naturaleza y el amor al territorio patrio”.

⁴⁷⁹ Gaceta de 9 de junio de 1931.

⁴⁸⁰ El artículo 2 del Decreto de 7 de junio de 1931, enumeraba entre las funciones de la Comisaría de Parques Nacionales, la de: “facilitar el acceso a ellos por vías de comunicación adecuadas y difundir activamente el conocimiento de sus riquezas naturales, estéticas o históricas”.

⁴⁸¹ ORTEGA ALBA, F.; CASTILLO GARCÍA, J., “Gestión de Parques Naturales y turismo: el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar”, en VALENZUELA RUBIO, M., (Coord.), *Los turismos de interior. El retorno de la tradición viajera*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997, pág. 731.

de forma expresa la finalidad turística entre las perseguidas con la declaración de tales espacios⁴⁸².

En la Ley de Espacios Naturales de 2 de mayo de 1975, se contiene una cierta finalidad turística de los Parques Nacionales, cuando en el artículo 3.2 dispone que: “El Estado fijará las medidas para salvaguardar las características y valores que motivaron su declaración, facilitar el acceso para su uso, disfrute, contemplación y aprovechamiento ordenado de sus producciones e impedir los actos que directa o indirectamente puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración”. Esta finalidad, también la encontramos⁴⁸³, respecto de los Parques Naturales puesto que, según el artículo 5, su declaración tiene como fin “facilitar el contacto del hombre con la naturaleza”.

Con la Ley de 27 de marzo de 1989, se consolida como una finalidad de las áreas especialmente protegidas, el ser destino turístico. Es a partir de esta Ley, que se incrementa la divulgación de las características y beneficios de estos espacios en los medios de comunicación. Este hecho, así como el espectacular incremento del interés de la sociedad en los temas relacionados con la naturaleza y el medio ambiente, ha popularizado los espacios protegidos como destino turístico⁴⁸⁴. No obstante, se ha declarado también que la utilización intensiva de los parques naturales como recurso turístico, es inviable, tanto desde un punto de vista ecológico⁴⁸⁵ -contaminación del aire, aguas; exceso de basuras,

⁴⁸² El tenor del artículo es el siguiente: “La protección de estas áreas conducirá a su mejor utilización con finalidades educativas, científicas, culturales, recreativas, turísticas y socioeconómicas”.

⁴⁸³ El protagonismo de los Parques Naturales como destino turístico se resalta por F. LÓPEZ RAMÓN, *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, prólogo de L. Martín-Retortillo, 1980, para el autor, en los Parques Nacionales, “predomina el fin de conservación de la naturaleza”, frente a otros posibles.

⁴⁸⁴ RIVAS INFANTE, D.; ALBA ALONSO, J., “El turismo en los espacios naturales protegidos. Consideraciones generales y análisis del Parque Natural de Somiedo (Asturias)”, en VALDÉS PELÁEZ, L.; RUIZ VEGA, A. J. (Coords.), *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*. Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, Oviedo, 1996.

⁴⁸⁵ Los efectos perjudiciales del turismo sobre el medio ambiente, pueden enumerarse siguiendo a PICORNELL, C., “Los impactos del turismo”, *Papers de Turisme* núm. 11, 1993, páginas 84 y siguientes, que distingue entre: Macro impactos, que son los producidos por las infraestructuras y equipamientos turísticos; Impactos difusos, ocasionados por las actividades de los turistas, menos intensos que los anteriores pero que pueden alcanzar amplias zonas, provocando cambios en las condiciones ambientales que las estrictamente dedicadas a los servicios turísticos. Sobre los efectos perniciosos del turismo sobre el medio ambiente en general ver, AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, “El medio ambiente en la Unión Europea 1995: Informe para la revisión del V Programa de acción sobre el medio ambiente, (conocido con el nombre de Informe Dobris)”. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995;

tropelías urbanísticas, crecimiento descontrolado de urbanizaciones, etc.- como por la falta de planificación de su utilización⁴⁸⁶.

La Ley de 27 de marzo de 1989, articuló una serie instrumentos que permitían racionalizar el uso público de las áreas protegidas, de acuerdo con las actuales tendencias que imponen la integración de la conservación del medio ambiente en otras actuaciones de acuerdo con la idea de “sostenibilidad”.

En ella se contemplaban cuatro figuras protectoras, que también contemplan, aunque de forma restringida, la modalidad de uso público. Estas cuatro figuras protectoras, se mantienen en la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que añade las áreas marinas protegidas.

a) Las Reservas:

Las Reservas se caracterizan por tener como finalidad, la protección de los elementos biológicos, de manera que, su “goce público” se liga a intereses científicos y educativos y su reducida extensión hace innecesaria la inclusión de los fines socioeconómicos⁴⁸⁷.

b) Áreas marinas protegidas.

En el mismo sentido se regulan en el artículo 33, las Áreas Marinas Protegidas, que también son espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial⁴⁸⁸.

⁴⁸⁶En el Quinto Programa comunitario sobre medio ambiente (“Hacia un desarrollo sostenible”), aprobado por Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, se constata el aludido desplazamiento de la demanda turística hacia estos espacios y el peligro que ello encierra, al afirmar que esta evolución “(...) va a tener graves repercusiones para el medio ambiente por la tremenda presión que se va a ejercer sobre los hábitats, las vías de transporte, el suelo en la costa y la montaña (...)”. Ver, punto 4.5 del capítulo I del Programa.

⁴⁸⁷Así lo indica GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales Protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*. IVAP, Oñati, 1998.

⁴⁸⁸Las Estrategias Marinas, instrumento de planificación del medio marino creado al amparo de la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), tienen como principal objetivo, la consecución del buen estado ambiental de nuestros mares a más tardar en 2020. La transposición de dicha directiva al sistema normativo español se recoge en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino.

c) Los Monumentos Naturales.

En los Monumentos Naturales se conjugan los fines de conservación y goce público⁴⁸⁹, sin que se contenga ninguna referencia al aprovechamiento de los recursos o el régimen de los visitantes.

Algunas Comunidades Autónomas, han desarrollado el concepto⁴⁹⁰

d) Los Paisajes Protegidos.

Nada se dice respecto a las posibilidades turísticas de los Paisajes Protegidos, pero de su propia definición, resulta que las actividades recreativas no sólo no se excluyen sino que incluso pueden presumirse, al ser consustancial a los mismos la existencia valores “estéticos y culturales”, lo que hace pensar que es admisible la presencia de obras del hombre e incluso núcleos de población, lo que supone admitir una estrecha relación entre el hombre y la naturaleza⁴⁹¹.

e) Los Parques.

Por lo que al uso turístico de los parques se refiere, el párrafo tercero del artículo 31 establece que en ellos: “(...) se facilitará la entrada de los visitantes con las limitaciones precisas para asegurar su protección”.

Por lo tanto, no sólo se permite la entrada a los turistas sino que incluso se indica que *deberá de facilitarse* la misma⁴⁹², lo que enlaza con el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar del medio ambiente, consagrado en el artículo 45 de nuestra Carta Magna⁴⁹³.

⁴⁸⁹Al tratarse de elementos aislados, situados en pequeñas superficies, la consideración de los fines socioeconómicos no resulta necesaria, al igual que ocurre con las Reservas Naturales.

⁴⁹⁰Por ejemplo en Asturias, Ley 5/1991, de 5 de abril, sobre protección de espacios naturales. En Andalucía Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, de regulación y desarrollo de la figura de Monumento Natural de Andalucía.

⁴⁹¹LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Kronos, Zaragoza, 1995

⁴⁹²La afluencia a los Parques Nacionales viene incrementándose paulatinamente a partir del año 1991, hasta superar la cifra de diez millones de visitas por primera vez en 2000, y mantenerse en torno a esa cifra partir de 2004. El dato pone de manifiesto el interés social que despiertan estos espacios naturales, en los se hace necesario compatibilizar la conservación de sus recursos naturales con la difusión de los valores que encierran, asegurando al mismo tiempo su disfrute por parte de la población, según datos recogidos en la página web del Ministerio de Medio Ambiente: http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la-red/gestion/visitantes_tcm7-280140.pdf. Fecha de la última consulta: 16/10/2015.

La necesidad de compatibilizar la protección de los valores naturales que motivan la declaración de un parque con su disfrute, se ha reflejado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Por ejemplo, en la sentencia de 27 de junio de 1990 se afirma que: “ (...) *El destino turístico en contra de los sostenido por el ente recurrente, no sólo no repugna a la declaración de un espacio natural protegido, sino que, en cierta manera, es consustancial a tal declaración, como se desprende el artículo 1º de la Ley de 75 de 2 de mayo, al disponer que, junto a la finalidad capital de contribuir a la conservación de la naturaleza, la protección del espacio natural “conducirá a su mejor utilización con finalidades educativas, científicas, culturales, recreativas, turísticas o socioeconómicas”;* interés turístico que igualmente se encarga de resaltar el artículo 1º del Decreto impugnado⁴⁹⁴ al señalar que “*el objetivo de este Parque natural es conservar una muestra representativa de las playas, sistemas dunares e islotes volcánicos; garantizar la persistencia del paisaje natural y, a su vez, facilitar el uso y disfrute público de forma racional dado el interés turístico de la zona. Así las cosas, resulta desproporcionado sostener que el fin turístico ha “desviado” el objetivo primordial a que debería atender la declaración de Parque Natural, cuando, hemos visto, tal declaración ha tenido precisamente por finalidad armonizar el mencionado fin con el fundamental de preservar los valores naturales*”.

Vemos por tanto, que es posible el aprovechamiento turístico, siempre y cuando los tres fines mencionados se puedan compatibilizar, es decir, de modo “sostenible”. Si se hace así, el turismo puede jugar un papel decisivo en la conservación de la naturaleza y en particular, de los espacios protegidos⁴⁹⁵.

⁴⁹³ ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, ML. *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos (Régimen jurídico)* Sevilla : Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2004.

⁴⁹⁴ RD núm. 3058/1982, de 15 de octubre, por el que se crea el Parque Natural de las Dunas de Corralejo e Islas de los Lobos en Fuerteventura.

⁴⁹⁵ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, N., “Planificación y gestión de los espacios naturales protegidos en Castilla-León”, en MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.), *Estudios de Derecho y gestión ambiental (Vol. II)*. Fundación Cultural Santa Teresa. Melissa, Ávila, 1999, pág. 852, subraya esta interdependencia, haciendo una llamada a la sensatez de los promotores turísticos en los espacios naturales protegidos, que deben ser conscientes de la fragilidad del entorno en el que actúan, de cuya buena conservación depende el futuro de su actividad.

6. Otros recursos turísticos naturales: el litoral y las playas

6.1. Incidencia de los nuevos principios internacionales sobre la ordenación del litoral

Una de las consecuencias básicas del modelo turístico clásico, ha sido el deterioro de la costa⁴⁹⁶. Las zonas costeras, han sido calificadas como ecosistemas frágiles en la Cumbre de la Tierra celebrada en Rio de Janeiro, en 1992⁴⁹⁷. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando en junio de 1997, efectuó una evaluación respecto de los progresos de la Cumbre de la Tierra de 1992, se reafirmó en que el desarrollo sostenible requiere la integración de sus componentes económicos, medioambientales y sociales. Asimismo, alertó de que: “Las condiciones en los ecosistemas frágiles, todavía se están deteriorando en todas las regiones del mundo, provocando una disminución de la biodiversidad”⁴⁹⁸.

La Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible, celebrada en Johannesburgo, en el año 2002, se reafirmó en la necesidad de avanzar y fortalecer los pilares del desarrollo sostenible, entendido como un desarrollo económico, social y protección del medio ambiente, interdependientes y que se refuerzan mutuamente a escala local, nacional, regional y global: erradicación de la pobreza, cambio de patrones de producción y consumo y la protección y gestión de los recursos naturales⁴⁹⁹.

En esta misma línea, dos años antes, el Congreso Mundial de la Naturaleza (Amman, Jordania, celebrado el año 2000), instó encarecidamente a los Estados con un litoral marítimo a promulgar y reforzar la legislación con vistas a prevenir o reducir los problemas causados por la explotación excesiva o bien el uso inadecuado de las zonas costeras, la contaminación terrestre y marina, la fragmentación del medio natural y las demandas del turismo, entre otras medidas⁵⁰⁰.

⁴⁹⁶ El deterioro de la costa, viene favorecido por la extraordinaria densidad de edificación en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo – terrestre y ante la ausencia o permisividad del planeamiento y una generosa política de concesiones de ocupación. Así lo afirma RAMON MARTIN MATEO Y J. FERNANDO VERA REBOLLO, en “Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral sur valenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 1989, pág. 62, que añade que la situación resultante no es sólo fruto de la insuficiencia de legislación, sino también de la ineficacia de las administraciones públicas.

⁴⁹⁷ ONU. *Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Documentos de la Cumbre de Río*. 2 vol. Ministerio de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente, Madrid, 1993.

⁴⁹⁸ PNUD. *Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. MundiPrensa, Madrid, 1997.

⁴⁹⁹ Aprobada en la 17ª sesión plenaria, celebrada el 4 de septiembre de 2002. Se puede consultar en: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm. Consulta efectuada el 4 de noviembre de 2015.

⁵⁰⁰ UICN. *Actas*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, 2001. pág. 78.

Por su lado, la Unión Europea se propuso definir y desarrollar una estrategia europea de gestión integrada de las zonas costeras, que promueva un desarrollo sostenible que combine la conservación de la biodiversidad, el desarrollo económico y social y la preservación de los valores culturales de las costas europeas. Así, siguiendo la Declaración de Río, la Unión Europea propone su Quinto Programa de Acción en materia de medio ambiente (1993-2000), denominado “Hacia un desarrollo sostenible”, con el objetivo de implicar a todos los sectores de las sociedades de los Estados miembros en la necesidad de afrontar una responsabilidad común para implantar políticas activas de protección ambiental. Posteriormente, y dando cumplimiento al compromiso alcanzado en el seno de Naciones Unidas, de cara a la preparación de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de 2002, la Comisión de la UE elabora una propuesta de Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, aprobada en la cumbre de Gotemburgo celebrada en junio de 2001, donde por primera vez se diseña una actuación comunitaria para el desarrollo sostenible.

En concreto, respecto de la gestión de las zonas costeras, destaca el texto que la Comisión presenta al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una estrategia para Europa⁵⁰¹; en él se ponen de manifiesto los problemas principales que aquejan a la gestión de las costas europeas y se plantea la importancia de adoptar una perspectiva global, proyectada a largo plazo, que tenga en cuenta las condiciones específicas de cada zona, con el fin de lograr una gestión flexible que permita realizar ajustes a medida que varíen tanto los problemas como el avance en el conocimiento⁵⁰².

Este documento, junto con el Programa de Demostración de Gestión Integrada de Zonas Costeras, fundamenta la promulgación por el Parlamento Europeo y el Consejo, de la

⁵⁰¹ Comunicación COM (2000) 547 final

⁵⁰² Con anterioridad, dieciséis países mediterráneos y la CEE adoptaron el Plan de Acción para la protección y el desarrollo de la cuenca del Mediterráneo (PAM), el primer acuerdo regional bajo los auspicios del Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA). Como marco jurídico del PAM, se adopta en 1976, el Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (Convenio de Barcelona) y sus dos primeros protocolos. En la conferencia de Barcelona de 1995 se enmienda el Convenio y pasa a denominarse Convenio para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo. Además se revisan los protocolos existentes y se adopta un nuevo Plan de Acción. En la actualidad son 22 las partes contratantes del Convenio de Barcelona: Albania, Argelia, Bosnia Herzegovina, Croacia, Chipre, Egipto, la Unión Europea, Francia, Grecia, Israel, Italia, Líbano, Malta, Mónaco, Marruecos, Serbia y Montenegro, Eslovenia, España, Siria, Túnez y Turquía.

Recomendación 2002/413/CE , de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa⁵⁰³ .

La Recomendación del Parlamento europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002 concluye la necesidad de un planteamiento estratégico para la gestión de las zonas costeras basado en los siguientes elementos:

- “a) la protección del medio ambiente costero, formulado en términos de ecosistemas y capaz de preservar la integridad y funcionamiento de los mismos, así como la gestión sostenible de los recursos naturales de los componentes tanto marinos como terrestres de las zonas costeras;
- b) el reconocimiento de la amenaza que representa para las zonas costeras el cambio climático y los peligros que conlleva el aumento del nivel del mar y la violencia y frecuencia crecientes de los temporales;
- c) unas medidas de protección de las costas que sean adecuadas y ecológicamente responsables, incluida la protección de los núcleos de población costeros y su patrimonio cultural;
- d) unas posibilidades económicas y laborales sostenibles;
- e) un sistema social y cultural operativo en las comunidades locales;
- f) zonas adecuadas accesibles para el público, tanto con fines estéticos como recreativos;
- g) en el caso de las zonas costeras aisladas, el mantenimiento o el fomento de su cohesión;
- h) una mejor coordinación de las actuaciones de todas las autoridades participantes, tanto en el mar como en tierra, en la gestión de la interacción mar-tierra.”

La Unión Europea recomienda a los Estados miembros la confección de inventarios nacionales en los que se determinen los principales agentes, la legislación aplicable y las instituciones relacionadas con la gestión costera en todos sus niveles, todo ello como instrumentos previos a la elaboración de una estrategia nacional. Esas estrategias pueden ser específicas de zonas costeras, o ser extensibles a un espacio más amplio, con vistas al diseño de un plan de gestión integrada de mayor calado territorial.

Tal y como propone el Parlamento europeo, las estrategias nacionales deberían definir y determinar todos los elementos relativos a los instrumentos, los medios y la difusión de la información. Sería necesario, asimismo, precisar el papel de los diferentes agentes

⁵⁰³ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, núm L 148, de 6-6-2002, págs. 24-27.

administrativos, con el fin de facilitar la coherencia y coordinación en las acciones emprendidas; e iniciar la promoción de medidas de participación del público en la gestión costera. También se recomienda a los Estados miembros la adopción de un planteamiento estratégico, basado en la protección del medio ambiente costero y en la gestión sostenible de los recursos naturales, tanto en las zonas marinas como en las terrestres.

Finalmente, se incide en la necesidad de reconocer el peligro que representa la subida del nivel del mar, así como la violencia y frecuencia crecientes de los temporales. Se propone adoptar medidas de protección costera adecuadas y que respeten la capacidad de carga de los ecosistemas, con lo cual “las actividades humanas han de ser más respetuosas con el medio, más responsables socialmente, y racionales desde un punto de vista económico”.

Entre otros instrumentos de gestión, el Parlamento recomienda que los Estados miembros tengan en consideración, en sus planes estratégicos nacionales, el control del proceso urbanizador y la explotación de zonas no urbanas. También se propone adoptar mecanismos de adquisición de terrenos y declaraciones de cesión al dominio público, de tal suerte que se garantice tanto el acceso público a éste como la protección de las zonas más sensibles⁵⁰⁴.

Respecto de la situación en la costa española en concreto, a nivel de la Unión Europea se dejó constancia de las prácticas contrarias al desarrollo sostenible, a través del llamado Informe Auken⁵⁰⁵. En el este Informe se insta a las autoridades españolas a realizar un replanteamiento del modelo urbanístico y territorial, haciendo la advertencia de retirar los fondos estructurales.

Es importante destacar que este documento hace referencia en especial a las zonas costeras españolas, así como a la legislación en su momento vigente, indicando que: “.. las autoridades españolas aprobaron unas instrucciones relativas a la aplicación de la Ley de

⁵⁰⁴ Respecto de este tema, se puede ver a FERNÁNDEZ, M.T.I. "El reto de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC) en la Unión Europea". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2008, núm. 47, págs. 143-156. La autora destaca que en España a diferencia, por ejemplo, de Francia, país vecino que goza de larga tradición en ese ámbito, muy anterior incluso a la promulgación de la Recomendación 2002/413/CE, no existe aún ningún organismo destinado a la adquisición de terrenos costeros. Destacando el Conservatoire de l'espace littoral francés como evidencia de éxito, a nivel nacional, de un instrumento de gestión de zonas costeras recomendado posteriormente por el Parlamento Europeo y el Consejo .

⁵⁰⁵ Informe, de fecha 20 de febrero del 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (A6-0082/2009). Aprobado por el Parlamento Europeo a la resolución de marzo de 2009 (procedimiento 2008/2248 [INI]).

Costas de 1988, ignorada durante muchos años, a lo largo de los cuales se produjeron grandes daños medioambientales en las zonas costeras españolas; que incluso las instrucciones actuales no proporcionan unas medidas de ejecución claras para las autoridades regionales y locales implicadas"

En cuanto a la responsabilidad de la administración respecto de la situación denunciada, se añade que: "se han dado muchos casos en los que todas las administraciones centrales, autonómicas y locales, han sido responsables de haber puesto en marcha un modelo de desarrollo insostenible, que ha tenido claramente gravísimas consecuencias, por supuestos medioambientales y, además, sociales y económicas".

Ante esta situación insta al Gobierno del Estado a realizar una serie de actuaciones, en concreto a que: "celebre un debate político, con la participación de todos los órganos administrativos que suponga un estudio riguroso mediante la formación de una comisión de trabajo sobre el desarrollo urbanístico en España, que permita tomar medidas legislativas contra la especulación y el desarrollo insostenible".

En España, como se verá más adelante, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, introduce importantes novedades en la ordenación del litoral, abordando los aspectos más controvertidos y litigiosos del régimen jurídico previo a su aprobación.

Respecto a los objetivos a que responde el nuevo régimen jurídico del litoral y su conformidad con los principios de protección y sostenibilidad antes expuestos, han sido contestados por la mayor parte de la doctrina, que coincide en afirmar que, aunque el preámbulo de la Ley de reforma enfatiza su voluntad de garantizar la protección del litoral y otorgar mayor seguridad jurídica, en realidad reduce el ámbito de protección de la Ley de Costas y abre la puerta a aumentar los usos y ocupaciones, así como la explotación económica de espacios anteriormente vedados a estos usos⁵⁰⁶.

⁵⁰⁶ Se puede ver a BALZA AGUILERA, J; GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, M.; PICÓ BARANDIARÁN, E. "La reforma de la Ley de costas". *Actualidad Jurídica (1578-956X)*, 2013, no 35. ARANA GARCÍA, E.; NAVARRO ORTEGA, A. "La Ley de protección y uso sostenible del litoral: ¿ un giro hacia lo desconocido?". *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 2013, no 97, p. 21-60. GARCÍA PÉREZ, M. "La nueva regulación del dominio público marítimo-terrestre en España". *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 2014, vol. 1, no 2, p. 139-181. En concreto, respecto de Cataluña AGUIRRE FONT, JM. "L'impacte de la reforma de la llei de costes sobre el règim jurídic del litoral català: especial referència a la reducció de l'espai protegit i a les invasions competencials". *Revista catalana de dret públic*, 2013, no 47, p. 140-158. PONS CÁNOVAS, Fe. *El nuevo régimen jurídico*

Esta última cuestión es especialmente importante respecto de las playas⁵⁰⁷, en este sentido cabe apuntar que, la excesiva concentración de eventos, con presencia masiva de veraneantes y excursionistas, puede afectar negativamente al paisaje y los recursos, afectando en consecuencia negativamente el desarrollo de la actividad turística⁵⁰⁸.

6.2. Los Instrumentos autonómicos de ordenación del litoral, en particular en Cataluña

Tal y como manifiesta FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁵⁰⁹ resulta conveniente recordar en primer lugar que el medio costero es, además de un espacio natural a proteger, una fuente esencial para la economía del país, con lo que toda actuación sobre el mismo debe tener en cuenta un concepto imprescindible en el derecho ambiental moderno, el desarrollo sostenible.

El juego de competencias entre las administraciones estatal, autonómica y local en el ámbito costero, tiene clara incidencia en los ámbitos turístico y urbanístico de los municipios costeros, es por ello que el tipo de instrumento urbanístico con el que se aborda la ordenación del litoral y la forma en la cual se tramita dependerá de la forma en que las Comunidades Autónomas han desarrollado las competencias de ordenación del territorio y el urbanismo que le son propias.

de las costas: ¿Contribuirá de forma eficaz a la protección y al uso sostenible del litoral?. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters- Aranzadi, 2015.

⁵⁰⁷ La reforma determina que el posterior desarrollo reglamentario establezca un régimen diferenciado para los tramos de playa urbanos –los contiguos con suelos urbanizados– y para los tramos de playa naturales –los contiguos a espacios protegidos o suelo rural–, estableciendo que sólo respecto de estos últimos se imponga un nivel de protección alto y se restrinjan las ocupaciones. El Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, desarrolla esta diferenciación legal y concreta el régimen de ocupación y de uso de ambos tramos, restringiendo las ocupaciones en los tramos naturales de las playas, mientras que en los urbanos se permiten los eventos concretando los requisitos, límites y condiciones en los que son posibles. Así, se admiten los eventos de interés general y repercusión turística asumiendo que se garantiza una completa conservación medioambiental de la playa, mediante la prestación de las debidas garantías económicas.

⁵⁰⁸ Ver Parlamento Europeo. Resolución de 16 de diciembre de 2008, sobre el impacto del turismo en las regiones costeras: aspectos relacionados con el desarrollo regional (2008/2132 (INI)).

⁵⁰⁹ FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. “Derecho, medioambiente y desarrollo sostenible”. *REDA* núm.95, julio-septiembre de 1997.

Siguiendo a DÍAZ AMENEIRO⁵¹⁰, los instrumentos más frecuentes son los planes de ordenación territoriales, en algunos se les denomina sectoriales y otros no. En el caso de Murcia el instrumento es doble ya que se trata también de directrices, un instrumento este último que también se ha empleado en Andalucía. Son estas, por otra parte, un tipo de determinaciones que la mayoría de los planes también se incorporan aunque no se les haya denominado como tales.

En el caso de Cataluña, el instrumento que se ha aprobado es un Plan Director Urbanístico, al que de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística corresponde entre otros cometidos establecer determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, así como medidas de protección del suelo no urbanizable y los criterios para su estructuración orgánica. Tiene el carácter de figura de planeamiento urbanístico general, constituida por un Plan Director Urbanístico aprobado por el Conseller de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, inicialmente por Resolución a 28 de mayo de 2004 y definitivamente por Resolución de 25 de mayo de 2005. El marco normativo está formado por los artículos 55.1 y 56 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, en relación con lo dispuesto en su Disposición Transitoria Tercera y demás disposiciones concordantes⁵¹¹.

Se trata de una figura de planeamiento urbanístico, de naturaleza jurídica mixta⁵¹², dirigida a abordar los intereses, objetivos y finalidades supramunicipales que se relacionan en el artículo 56 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña - como con posterioridad se establece en la modificación operada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, o en el texto del artículo 56 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de

⁵¹⁰ DÍAZ, P.; PIE, R.; VILANOVA, J. "La singularidad de las zonas costeras y sus formas de ordenación". En: *Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio. II Congreso de urbanismo y ordenación del territorio: un nuevo modelo para una nueva época. Madrid, 24 de marzo de 2011*. Colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos, Madrid 2011, págs. 1-22.

⁵¹¹ Respecto de los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero catalán, se puede ver a NOGUERA DE LA MUELA, B. "Urbanismo y ordenación del litoral." *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña, 3a edición, Thomson-Aranzadi, Navarra* (2008); NEL-LO I COLOM. "El Pla director urbanístic del litoral de Catalunya (PDUSC)." *Espais: revista del Departament de Política Territorial i Obres Públiques* 52, 2006, págs. 30-35 y a AGUIRRE I FONT, JM. "La responsabilidad patrimonial como límite a la ordenación supramunicipal: el ejemplo de los planes directores urbanísticos del sistema costero." *Revista de urbanismo y edificación* 31, 2014. Págs. 167-196.

⁵¹² GUIFREU I FONT, J. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Associació Catalana de Municipis i Comarques, 2012.

Urbanismo de Cataluña, en su caso con las modificaciones actuadas por el Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre, de Medidas Urgentes en materia urbanística -.

En esa órbita supramunicipal, corresponde establecer, a los Planes Directores Urbanísticos, las siguientes prescripciones:

- a) Las directrices para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de ámbito supramunicipal.
- b) Determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de personas y mercancías y el transporte público.
- c) Medidas de protección del suelo no urbanizable, y los criterios para la estructuración orgánica de dicho suelo.
- d) La concreción de las grandes infraestructuras.
- e) La programación de políticas supramunicipales de suelo y vivienda, concertadas con los ayuntamientos afectados en el seno de la tramitación regulada en el art. 81.2.

A tales efectos los Planes Directores Urbanísticos han de incluir las adecuadas determinaciones para las finalidades que persigan, al punto que pueden establecer determinaciones para ser directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante planes especiales urbanísticos que posibiliten el ejercicio de competencias propias de los entes supramunicipales y, a salvo la necesaria adaptación de las figuras de planeamiento urbanístico de inferior jerarquía, debe subrayarse su potencialidad en sede de entrada en vigor inmediata del plan director y del régimen a establecer para con las disposiciones transitorias que incluya⁵¹³.

⁵¹³ En relación con el Plan Director Urbanístico catalán, sus objetivos generales y particulares se concretan en el artículo 1.2 de su Normativa Urbanística en los siguientes términos: "2. El Pla director urbanístic del sistema costaner té els següents objectius:

a) Generals:

Identificar els espais costaners que no han sofert un procés de transformació urbanística, classificats pel planejament vigent com a sòl urbanitzable no delimitat i sòl no urbanitzable, i preservar-los de la seva transformació i desenvolupament urbà, per garantir el desenvolupament urbanístic sostenible del territori que abasta aquest Pla i del sistema costaner en el seu conjunt, conforme al que estableix l'article 3 de la Llei 2/2002, modificada per la Llei 10/2004.

b) Particulars:

- Impedir la consolidació de barreres urbanes entre els espais interiors i els del sistema costaner.
- Protegir els valors dels espais costaners: ambientals, paisatgístics, culturals, científics, agrícoles, forestals, ramaders o per raó de llurs riqueses naturals.
- Preservar del procés de transformació urbanística els espais costaners afectats per riscos naturals o antròpics.
- Garantir l'efectivitat de les limitacions o servituds per a la protecció del domini públic marítim-terrestre.

Todos los instrumentos aprobados tiene, incluso en el caso del catalán, un rango jerárquico superior al del planeamiento municipal, y por tanto sus determinaciones deben ser respetadas por estos. Sin embargo, la mayoría de sus disposiciones se refieren únicamente al suelo no urbanizable, ya que la competencia en la ordenación del suelo urbano y urbanizable recae en los municipios y en este ámbito en caso de decir algo, normalmente solo se establecen recomendaciones y o pequeños ajustes de clasificación.

A este respecto los dos Planes Director Urbanístico del Sistema Costero Catalán (en adelante PDUSC), sí que inciden en suelos que eran urbanizables no delimitados, y en la segunda versión en algunos delimitados, los cuales pasan a formar parte del suelo no urbanizable, respondiendo a una intención de protección *en la Comunidad Autónoma catalana de su litoral, que es uno de los territorios más ricos, frágiles y con más ocupación humana de Cataluña*⁵¹⁴.

Este hecho, se refleja en su tratamiento urbanístico. Así, de los 672 Km. de longitud de la costa catalana, cerca de 313 (el 46,5%) corresponden a suelo urbano y unos 38 Km. (el 5,7%) a suelo urbanizable no desarrollado. Más de la mitad de la fachada litoral catalana se encuentra ocupada por la urbanización o es susceptible de ser ocupada en poco tiempo.

Del resto, un 39,64% (unos 267 Km.) se encuentran ya bajo la protección de la figura del PEIN, que se concentra sobretodo en las zonas con menos presencia histórica humana (especialmente en el Delta del Ebro). Se mantiene, finalmente un 8,16% de costa (55 Km.) de suelo clasificado como no urbanizable.

A la vista de esta situación el Plan Director Urbanístico del sistema costero, tiene como objetivos identificar, proteger y dar valor a los espacios costeros libres actualmente de ocupación, comprendidos en una franja de 500 metros en proyección horizontal, a partir del límite interior de la ribera del mar, con la finalidad de contribuir al desarrollo urbanístico sostenible de la costa catalana.

- Millorar la qualitat de vida per raó de la funcionalitat dels espais costaners com àmbits d'interrelació entre la societat i la natura: des del manteniment d'un recurs turístic bàsic i des del recolzament de la biodiversitat, en connectar els espais de l'interior amb els del litoral".

⁵¹⁴ Documento de objetivos y propuesta generales del Plan Director Urbanístico del Sistema costero catalán. Generalitat de Catalunya (Departamento de Política Territorial y obras públicas), aprobado definitivamente el 25 de mayo de 2005. Modificación puntual y texto refundido aprobado definitivamente el 1 de agosto de 2014, publicado en el DOGC núm. 6722 de 7 de octubre de 2014.

6.3. Competencias de la Administración del Estado

Siguiendo la exposición de P. RODRÍGUEZ LÓPEZ⁵¹⁵, corresponde a la Administración del Estado:

- a) El deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, así como su afectación y desafectación, y la adquisición y expropiación de terrenos para su incorporación a dicho dominio.
- b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.
- c) La tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, así como la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales hayan sido otorgadas las concesiones y autorizaciones correspondientes.
- d) El ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones de los yacimientos de áridos y, en su caso, la expropiación de los mismos.
- e) La realización de mediciones y aforos, estudios de hidráulica marítima e información sobre el clima marítimo.
- f) La aprobación de las normas elaboradas conforme a lo establecido en el artículo 22 de la presente Ley.
- g) Las obras y actuaciones de interés general o las que afecten a más de una Comunidad Autónoma.
- h) La elaboración y aprobación de las disposiciones sobre vertidos, seguridad humana en lugares de baño y salvamento marítimo.
- i) La iluminación de costas y señales marítimas.
- j) La prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el ejercicio de las competencias anteriores y el asesoramiento a las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y demás Entidades públicas o privadas y a los particulares que lo soliciten.
- k) La ejecución de los acuerdos y convenios internacionales en las materias de su competencia.

⁵¹⁵ PEDRO RODRIGUEZ LÓPEZ. *Comentarios a la Ley de Costas*. DIJUSA 2003.

- l) La implantación de un Banco de Datos Oceanográfico que sirva para definir las condiciones de clima marítimo en la costa española, para lo cual las distintas Administraciones Públicas deberán suministrar la información que se les recabe. Reglamentariamente, se determinará el procedimiento de acceso a la información, que estará a disposición de quien la solicite.

Asimismo, por lo que nos interesa en materia de planeamiento urbanístico, corresponde también a la administración del Estado⁵¹⁶ emitir informe, que se limitará a los aspectos relacionados con la gestión y protección del dominio público marítimo-terrestre basados en el ejercicio de sus competencias propias, en los siguientes supuestos: Planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Costas, del Reglamento de Costas y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación.⁵¹⁷ Proyectos de construcción de nuevos puertos y vías de transporte de competencia de las Comunidades Autónomas, ampliación de los existentes o de su zona de servicios y modificación de su configuración exterior.

Decir en este punto que en cuanto a los planes y normas de ordenación territorial, tal y como dispone la STC 149/1991 de 4 de julio, la competencia estatal se debe limitar a la protección física del demanio y la garantía de su utilización.

6.4. Competencias de las Comunidades Autónomas

Atendiendo a lo establecido por la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 de 4 de julio, dictada en relación a la Ley 22/1988 de Costas: “todas las comunidades costeras competentes para la ordenación territorial lo son también para la del litoral”.

La competencia autonómica de ordenación del territorio se configura como un mecanismo coordinador de las competencias entre las distintas administraciones con incidencia sobre el suelo, para dar coherencia al conjunto, correspondiendo en exclusiva la aprobación de

⁵¹⁶ A través del Ministerio de Medio Ambiente.

⁵¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1997 (ROJ: STS 1393/1997 - ECLI:ES:TS:1997:1393) y de 7 de marzo de 1998 (ROJ: STS 1548/1998 - ECLI:ES:TS:1998:1548).

los planes, instrumentos y normas de ordenación a quienes poseen la competencia de ordenación territorial⁵¹⁸.

No obstante, cabe recordar que respecto de las disposiciones que vinculan los usos del suelo (servitud de tránsito, zona de influencia y servitud de acceso al mar), se consideran constitucionalmente legítimos en tanto que amparados por las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales así como en la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (Art. 149.1.23 CE).

Así, según la STC 149/1991 (FJ 1 D): “Son dos los títulos competenciales, por así decir generales, a los que se ha de acudir para resolver conforme a la Constitución el problema que plantea la antes mencionada articulación. El primero de tales títulos es el enunciado en el Art. 149.1.1, que opera aquí en dos planos distintos. En primer lugar para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (Art. 45 C.E.), en relación con el dominio público marítimo-terrestre, cuya importancia a estos efectos ya ha sido señalada antes con referencia a la Carta Europea del Litoral. No es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el citado Art. 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. De otro lado, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el Art. 33.1 y 2 de la C.E. La necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho no quedaría asegurada si el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le otorga el Art. 149.1.1, no regulase las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, una regulación que, naturalmente, no excluye la posibilidad de que, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación, las Comunidades Autónomas condicionen adicionalmente el uso que a esos terrenos puede darse.”

⁵¹⁸ BLASCO DIAZ, JL. "La distribución competencial en materia de costas." *Revista d'estudis autonòmics i federals* (2010). RODRÍGUEZ LÓPEZ, P. *Medio ambiente, territorio, urbanismo y Derecho penal*. Bosch, Barcelona (2007).

El otro título general al que hace referencia el Tribunal Constitucional es la competencia del Estado relativa a la protección del medio ambiente: “El segundo, aunque no secundario, de los indicados títulos es el que, en relación con la protección del medio ambiente consagra el Art. 149.1.23. Como se sabe, la competencia allí reservada al Estado es la relativa al establecimiento de la legislación básica, que puede ser complementada con normas adicionales, cuando así lo prevén los respectivos Estatutos, así como el ejercicio de las funciones de ejecución necesarias para la efectividad de esa legislación. Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el Art. 132.2 de la C.E. y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas”.

Por lo que respecta a los mecanismos de integración de las competencias de la administración costera con las urbanísticas y de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas, la Ley de Costas establece en su artículo 112 un informe vinculante de la administración del Estado en relación a los planes y proyectos de las Comunidades Autónomas sobre ordenación territorial y urbanística, puertos, vertidos, vías de transporte y acuicultura.

Aparte del informe del artículo 112, la Ley de Costas establece en su artículo 117 una regulación específica para la tramitación de los planes urbanísticos que afecten a la zona costera, así la Ley de Costas establece que, en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un

período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.

Finalmente cabe tener en cuenta que el cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística.

6.5. Competencias de los entes locales sobre el litoral y las playas

La referencia específica a las playas y a la costa como territorio objeto del ejercicio de competencias municipales, no siempre ha sido aceptada pacíficamente, el hecho de que el artículo 122.2 de la Constitución diga que serán bienes de dominio publico estatal “(...) en todo caso, la zona marítimo- terrestre (...)” y “(...) las playas (...)”, provocó confusiones y conflictos entre la Administración estatal y la local.

Durante muchos años, el Ministerio de Obras Públicas sostuvo que el demanio marítimo-terrestre no formaba parte del término municipal, por ello los Ayuntamientos no podían ejercer sobre él ninguna competencia.⁵¹⁹

No obstante, en la actualidad existe unanimidad doctrinal y jurisprudencial en considerar que a la parte terrestre del dominio público como parte del término municipal tanto a efectos urbanísticos, como a efectos del ejercicio de las competencias expuestas en el artículo 115 de la Ley de Costas⁵²⁰.

El planeamiento municipal es pues, el instrumento de los previstos por la legislación urbanística que más implantación ha tenido. Aunque el planeamiento municipal no debe entenderse como un instrumento específico de ordenación del litoral, por esa simplificación o indefinición que surge entre la ordenación del territorio y el urbanismo, y

⁵¹⁹ BLASCO DÍAZ, JL. *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.

⁵²⁰ Sobre el dominio público local se puede ver a FRANCH I SAGUER, M. "El domini públic local". En *Introducció al dret local de Catalunya*. Cedecs, 2002. págs. 435-449. De la misma autora "Imbricación del dominio público y privado." *Revista de administració pública* núm.139, 1996, págs. 419-444.

sobre todo por la falta de instrumentos estrictamente territoriales, los urbanísticos han cobrado un protagonismo añadido al que ya tienen por sí mismos⁵²¹.

La Ley de Costas, establece que las competencias municipales, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, podrán abarcar los siguientes extremos:

- Informar los deslindes del dominio público marítimo-terrestre.
- Informar las solicitudes de reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones para la ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre.
- Explotar, en su caso, los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación de Régimen Local.
- Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

Cabe preguntarse por tanto, si la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, contiene alguna norma que modifique las competencias que los municipios venían ejerciendo antes de su entrada en vigor en relación a estas potestades y obligaciones, en particular respecto de la vigilancia y la limpieza de las playas, cuestión fundamental en los municipios turísticos.

El artículo 25 de la LRBRL, establece que el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo, que seguidamente establece que el Municipio ejercerá en todo caso, como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, materia urbanística, medio ambiente urbano, protección de la salubridad pública y promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

⁵²¹ Para un estudio completo de la ordenación del espacio litoral, ver a VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A., “La ordenación de playas y otros espacios costeros”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 27, octubre-diciembre, 1980, págs. 584 y ss.

El apartado 2 del artículo 25 de la LRBRL, ni antes ni después de la modificación efectuada en el mismo por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, incluye entre las materias que enumera las específicas sobre vigilancia y limpieza de playas. No obstante la LRBRL incluía e incluye algunas materias en las que pueden tener encaje, como medio ambiente, protección civil, promoción de la actividad turística de interés y ámbito local, protección de la salubridad pública, ocupación del tiempo libre.

Las competencias municipales sobre la vigilancia y limpieza de playas derivan de lo establecido en el artículo 115 d) de la Ley de Costas, conforme al cual las competencias municipales abarcan el mantenimiento de las playas en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como la vigilancia de la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas. Por tanto, los municipios podrán seguir ejerciendo las mismas competencias que venía ejerciendo en virtud de lo establecido en el artículo 115 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, competencias que abarcan el mantenimiento de las playas en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como la vigilancia de la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas.

Las competencias municipales en materia de playas en las leyes autonómicas de ordenación del turismo, se desarrollan por ejemplo en la Ley Canaria, que establece una serie de competencias adicionales para los Municipios, que deberán prestar en los “núcleos turísticos”, denominadas “servicios públicos turísticos municipales, que comprenden la vigilancia de playas (art. 66)⁵²², la información turística (art. 67) y la vigilancia ambiental (art. 65).

También en Cataluña, la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, enuncia las competencias municipales en el artículo 68 y atribuye una serie de competencias adicionales, denominadas en la propia Ley como “servicios mínimos y servicios complementarios”, a los Municipios que hayan sido previamente declarados Municipios Turísticos, en el artículo 19, que establece expresamente que corresponde al municipio

⁵²² “Los municipios, en las playas que reglamentariamente se determine, establecerán un servicio de vigilancia y socorrismo”.

turístico hacerse cargo de: "a) La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas las playas y las costas".

En este sentido, RIVERO YSERN⁵²³, pone de manifiesto que con estos servicios, el municipio debe responder al carácter propio de las demandas turísticas, que no concurrirían en un municipio sin estas características, como puede ser la necesidad de autobuses para los desplazamientos a las zonas con mayor atractivo turístico en los alrededores de estos municipios (playas, paisajes); mayor atención a los servicios de hostelería, tratamiento y vigilancia de playas y costas etcétera”.

Siguiendo a PÉREZ DE COSSIO⁵²⁴, no nos queda más que concluir que las cuestiones básicas que a la postre determinan que la experiencia del turista sea satisfactoria (limpieza de las vías o playas, respeto al medio ambiente, gestión de las actividades de interés turístico también en las playas etc.) y que los servicios prestados sean de calidad, dependen de intervención y ejercicio de competencias por parte de los municipios, por lo que parece procedente esperar una adecuada financiación a través de acuerdos entre la Comunidad Autónoma y el municipio⁵²⁵.

6.6. La nueva Ley de Costas y los usos turísticos del litoral

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas⁵²⁶, de acuerdo con su preámbulo, pretende dar cumplimiento a la obligación de los poderes públicos de proteger la costa española teniendo en cuenta también que nuestro litoral se caracteriza por ser una de las zonas más densamente pobladas, en las que se concentra buena parte de la actividad turística y de la relacionada con los cultivos marinos, lo que hace que sea un recurso estratégico de crucial importancia para el país.

⁵²³ RIVERO YSERN, J. L., “Notas sobre el Municipio Turístico en la Ley 12/99 de 15 de diciembre, Ley del Turismo de Andalucía”, en *Derecho y Turismo. III Jornadas de Derecho Turístico*, Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, 2000, págs. 85 y ss.

⁵²⁴ PÉREZ DE COSSIO, L., “El futuro turístico de las Corporaciones Locales”, en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo* el autor añade que: “(...) las políticas turísticas, para su éxito, exigen la implicación decidida de los gobiernos locales, máxime en un contexto en el que se expande el principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local”.

⁵²⁵ En este sentido, el “Plan Estratégico de Turismo de Cataluña 2013-2016” apuesta por aumentar la calidad de los destinos turísticos catalanes y sobre la base de la orden EMO/47/2015, de 12 de marzo, se prevé la concesión de subvenciones a los entes locales para el desarrollo de planes de fomento territorial del turismo. (DOGC núm. 6834 publicado el 19 de marzo de 2015).

⁵²⁶ BOE núm. 129 Jueves 30 de mayo de 2013 Sec. I. Pág. 40693

El reto que encara por tanto la legislación de costas es conseguir un equilibrio entre un alto nivel de protección y una actividad respetuosa con el medio. En este sentido se afirma que: "El desarrollo sostenible se alimenta de la relación recíproca entre la actividad económica y la calidad ambiental. Un litoral que se mantenga bien conservado contribuye al desarrollo económico y los beneficios de este redundan, a su vez, en la mejora medioambiental".

En relación con el uso de las playas, se determina que el posterior desarrollo reglamentario establezca un régimen diferenciado para los tramos de playa urbanos –los contiguos con suelos urbanizados– y para los tramos de playa naturales –los contiguos a espacios protegidos o suelo rural–, determinando que respecto de estos últimos se imponga un nivel de protección alto y se restrinjan las ocupaciones.

A esta norma, se añade el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, cuerpo normativo que introduce algunas determinaciones que desarrollan y aplican las anteriores previsiones.

La norma diferencia entre los tramos urbanos y naturales de las playas y se otorga un mayor nivel de protección ambiental a los tramos naturales.

El Reglamento desarrolla esta diferenciación legal y concreta el régimen de ocupación y de uso de ambos tramos, restringiendo las ocupaciones en los tramos naturales de las playas, mientras que en los urbanos se garantiza una adecuada prestación de servicios siempre que sea compatible con su uso común. En todo caso, se garantiza el uso público de las playas, de cualquier clase, por todos los ciudadanos.

En cuanto a los eventos en las playas, el Reglamento concreta los requisitos, límites y condiciones en los que son posibles, garantizando su conservación y entendiendo además que esas ocupaciones se restringen a los tramos urbanos. Así, solo se admiten los eventos de interés general y repercusión turística si se garantiza una completa conservación medioambiental de la playa, para lo que se exige la prestación de las debidas garantías económicas⁵²⁷.

⁵²⁷ En concreto el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (artículo 67) cataloga los tramos naturales y urbanos de las playas, en función del carácter rural o urbanizado de los terrenos contiguos a cada uno de los tramos, así como su grado de protección medioambiental. Y seguidamente establece los requisitos para las ocupaciones en los tramos naturales de las

El indicado Reglamento, introduce además algunas determinaciones que afectan notablemente al régimen jurídico de los puertos autonómicos, en concreto, se introduce en la legislación comentada una nueva regulación de los denominados «usos no portuarios» a implantar en el ámbito portuario, zona de servicio-bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal adscrito⁵²⁸.

Así, se permite otros usos distintos de los estrictamente vinculados a la actividad portuaria: concretamente los usos comerciales y de restauración.

Respecto de la zona de servicio portuaria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, además de los usos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, se podrán permitir usos comerciales y de restauración, siempre que no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre ni la actividad portuaria y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. En todo caso, se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación⁵²⁹.

Ahora bien, estos "usos no portuarios" sólo se podrán implantar en aquellos bienes de dominio público marítimo-terrestre adscrito que no reúnan las características del art. 3 de la Ley de Costas, es decir, que no puedan subsumirse en el concepto de ribera del mar (zona marítimo-terrestre y playas), por haber sido transformados por la ejecución de obras o por haber perdido sus características naturales.

playas y en los tramos urbanos (artículos 68 y 69) . El plazo para delimitar los tramos de las playas por la Administración competente se establece en un año por la Disposición Transitoria 24 del reglamento. Asimismo permite un uso más extensivo de los tramos urbanos de las playas incluyendo la posibilidad de autorización bajo determinadas condiciones y garantías de eventos de interés general con repercusión turística (artículo 66) o de instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado (artículo 70). Las playas urbanas podrán contar con una ocupación de hasta un 50% de la superficie de la playa en pleamar por parte de actividades económicas y chiringuitos, que no podrán tener más 300 metros cuadrados en total (entre zonas fijas y desmontables) estableciéndose límites de distancias entre los establecimientos existentes, aunque se prevé la excepción de tales reglas de distancia y superficie para edificaciones que ya hayan revertido al dominio público marítimo terrestre y edificaciones con características singulares. Por contrapartida, en los tramos naturales de playas la ocupación no podrá exceder el 10% de la superficie de la playa en pleamar y por lo que respecta a los establecimientos expendedores de comidas y bebidas (chiringuitos) habrán de tener una superficie máxima de 70 m² de los cuales como máximo 20 metros cuadrados podrán destinarse a instalación cerrada, la cual será desmontable en todos sus elementos, no pudiendo existir entre dos chiringuitos en una distancia inferior a 300 metros.

⁵²⁸ Art. 49.4 de la Ley de Costas, modificada su redacción por el art. 1º. Dieciséis de la referida Ley 2/2013.

⁵²⁹ La superficie máxima permitida para los usos previstos en el apartado anterior deberá cumplir las siguientes condiciones: a) Será inferior al 16 por ciento de la lámina de agua comprendida por los diques del puerto. b) Será inferior al 10 por ciento de la superficie de tierra del puerto. c) Será inferior a 20 metros cuadrados por amarre.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la Ley 27/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, junto al Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, introduce algunas determinaciones que afectan notablemente al régimen jurídico de los puertos autonómicos y al régimen transitorio de las concesiones en bienes de dominio público adscrito, otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la modificación de la Ley de Costas, incluyendo también un conjunto de normas que afectan al régimen tributario y económico-financiero de los puertos de titularidad autonómica⁵³⁰.

Recientemente, el Tribunal Constitucional ha estimado "parcialmente" el recurso de inconstitucionalidad presentado contra Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley de Costas de 1988.

Según la sentencia del tribunal Constitucional se declaran "inconstitucionales y nulos", el artículo 1.39, en cuanto introduce un nuevo apartado 5 en la disposición transitoria 1ª de la Ley 22/1988; la disposición adicional 4ª, apartados 1, 2 y 4; y la disposición adicional 9ª. Por el contrario, desestima el resto del recurso y también especifica que la disposición adicional séptima, y su anexo correspondiente, que recoge una lista de municipios excluidos del dominio público marítimo-terrestre, sí es conforme a la Constitución.

De este modo, no se podrán excluir del dominio público marítimo los terrenos destinados a cultivo marino o a salinas marítimas, terrenos que hayan sido inundados artificial o controladamente a consecuencia de las obras o instalación realizadas al efecto para estas actividades. El Tribunal Constitucional ha anulado así un nuevo apartado de la Ley de 2013 a la disposición transitoria primera de la Ley de 1988.

El fallo manifiesta que la "incongruencia del legislador" hace "evidente la arbitrariedad" de esta exclusión de las salinas o cultivos marinos porque se han ganado al mar como consecuencia directa o indirecta de obras y de terrenos desecados en su ribera y que integran el dominio público, pese a que lo sean por causa artificial.

⁵³⁰ Sobre este tema se puede ver a JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, FJ. "Los efectos de la modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídico de los puertos autonómicos". *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 2015, vol. 49, núm. 295, págs. 45-99.

Además, ha declarado inconstitucional la disposición adicional cuarta sobre el deslinde en la isla de Formentera. En concreto, anula que quede incluido en el dominio público marítimo-terrestre "con carácter excepcional y debido a la especial configuración geomorfológica" de la isla el espacio de territorio que baña al mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas y las mayores olas en los temporales ordinarios en donde no lo sean.

El texto de la Ley entendía que son temporales ordinarios los que se han repetido, al menos, en tres ocasiones en los cinco años inmediatamente anteriores al momento en que se inicie el deslinde. Además, no quedarán incluidas las playas, riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica.

Igualmente, anula el plazo por el que la Administración General del Estado tenía dos años para practicar el deslinde y, en esta misma isla, se anula el apartado de la disposición por la que se reintegran los bienes a los propietarios con un título inscrito en el registro de la propiedad antes de la Ley de 1998 de los terrenos que después del deslinde previsto dejaran de formar parte del dominio público.

El fallo considera inconstitucional la disposición adicional novena, por la que "en atención a las actuales y extraordinarias circunstancias económicas que fuerzan la restricción del gasto público y las inversiones", las instalaciones de depuración de aguas residuales que estuvieran construidas en dominio público marítimo-terrestre antes de la Ley de 2013, se podrían mantener en ese emplazamiento y seguir con su actividad "temporalmente", en las condiciones de servicio y explotación que sean necesarias para cumplir con los objetivos medioambientales exigidos por la normativa aplicable.

Además, anula el segundo apartado de esta disposición por la que una vez que las circunstancias económicas lo permitan se iniciarán las actuaciones para dirigirse a la adecuada sustitución de tales instalaciones.

En este sentido, el alto tribunal opina respecto a que estas instalaciones de depuración deberán ser reubicadas cuando sea posible por cumplimiento de una resolución judicial, es inconstitucional "en su totalidad" porque establece una excepción de contornos temporales

más que imprecisos de la efectiva integridad del dominio público marítimo-terrestre, no permitida por el art. 132 CE.

También justifica esta decisión porque carece de cualquier "justificación razonable expresa o inferible" ya que incurre en "arbitrariedad prohibida al legislador".

Del mismo modo, señala que las circunstancias de índole puramente económica que se aducen no constituyen una razón válida para la discriminación que supone respecto del resto del dominio público natural y supone tanto la inejecución de sentencias firmes por tiempo indefinido, como su ejecución conforme a reglas específicas, aunque indeterminadas, que quedan a la disposición discrecional del Gobierno y la Administración General del Estado.

En todo caso, respecto a los aspectos sí considerados inconstitucionales, el fallo considera que el legislador no puede excluir del dominio público a ninguno de dichos bienes genéricos ni a las partes, los bienes singulares o los elementos que los integran. De este modo, añade que rige una reserva de Ley "particularmente estricta", que persigue excluir la colaboración del reglamento en la concreta operación de ultimación de la determinación de los bienes del dominio público marítimo-terrestre.

El Constitucional reflexiona sobre donde empieza y termina el dominio público marítimo terrestre y recuerda que este límite está "allí donde se produzca el contacto" del litoral con las mareas u otros fenómenos naturales o artificiales y eso será "necesariamente" zona marítimo terrestre y, por ende de "dominio público estatal". En este sentido, insiste en que esta extensión no puede ser libremente configurada por la voluntad del legislador sino por hechos físicos definidos o precisados mediante la observación o la experiencia, y del conocimiento científico.

La sentencia añade que, por tanto, los límites de este dominio público marítimo terrestre no son "permanentes ni inmutables" y se refiere al cambio climático, la "constatación científica más relevante" aparecida desde la Ley de 1998 por sus consecuencias a la ampliación del dominio público-marítimo terrestre y estima que no se debe reducir este espacio, tal y como hace esta reforma legal.

El fallo apela a las conclusiones del Grupo de Expertos sobre Cambio Climático de la ONU, que apunta que el calentamiento global es inequívoco y duradero y que el Mediterráneo y las costas bajas resultarán "especialmente" afectados.

En este sentido, considera que la Ley impugnada reconoce un consenso sobre la certidumbre científica del cambio climático porque adopta medidas para prevenir los riesgos asociados de regresión del litoral e inundaciones y, por el contrario, sin ofrecer una justificación "mínimamente aceptable", adopta medidas "de sentido contrario", como la reducción de la extensión del dominio público marítimo terrestre, lo que a su juicio aumentará "gravemente" la vulnerabilidad de la costa a los daños ambientales, personales y patrimoniales derivados a este riesgo.

7. Actividad de la administración. Ordenación y fomento de los recursos turísticos

7.1. Las formas de la actividad de la administración pública sobre el turismo

La Administración pública, interviene sobre las actividades turísticas no únicamente a través de aspectos formales como el procedimiento, sino mediante una actuación de contenido diverso, con efectos sobre los operadores turísticos, empresarios, consumidores y usuarios de las diferentes empresas turísticas, así como sobre otras administraciones. A partir de JORDANA DE POZAS⁵³¹ se estableció una sistematización de la actividad administrativa, en ciertos aspectos ya superada, pero que continúa siendo clara. Se trata de una clasificación que, en el fondo, se basa en la correlación entre la actuación de la administración pública y los efectos que produce sobre los particulares.

De acuerdo con el grado de protagonismo que asume la administración pública, podemos diferenciar tres tipos de actividad, que también se ejerce sobre los recursos turísticos: la actividad de policía, la actividad de fomento y la actividad de prestación.

De este modo, la actividad de policía supone una función de tutela, de carácter subsidiario, aunque en la actualidad, la aplicación estricta de los mecanismos de autorización y sanción

⁵³¹JORDANA DE POZAS, L. "Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho administrativo", *REP* núm. 48, Madrid, 1949, pág. 46.

por parte de las distintas administraciones públicas, también es un instrumento válido de orientación de la actividad turística que desarrollan los particulares⁵³².

La actividad de fomento, es la expresión de la voluntad de la Administración, de influir en el ámbito social, económico, cultural, etc. Pero sin constituirse en un agente activo que opere en estos sectores. Los agentes son los particulares, pero la Administración, a través de las medidas de fomento, intenta incentivar o canalizar esta actividad privada hacia determinados objetivos, considerados de interés general: fortalecimiento de un sector económico que se considera que tiene una significación estratégica, promoción de determinadas manifestaciones culturales, rehabilitación de barrios y edificios, etc.

La actividad de prestación, representa un paso más en el protagonismo de la Administración, ya que ella misma asume el papel de agente, desarrolla una actividad y ofrece una prestación que puede tener contenidos diversos. Se puede tratar de una prestación económica – una actividad productiva a través de una empresa pública, cultural, servicios educativos o sanitarios, etc. Esta actividad de prestación se desarrolla en un momento histórico posterior, sobretodo cuando, ya entrado el siglo XX, se afirma el modelo de estado social, que postula que el estado, especialmente la Administración, ha de tener una actitud activa y de prestación – es lo que se denomina habitualmente como estado prestacional – para corregir situaciones de desequilibrio social, de marginación, de falta de asistencia educativa, sanitaria, etc. Esta actividad de prestación –propia del estado social– o, mejor dicho, la gran amplitud que ha logrado, con el consiguiente coste económico que representa, es ahora objeto también de un debate muy actual y está generando un proceso de privatización no exento de polémica.

Esta división, efectivamente, es convencional y simple, pero continúa siendo indicativa aunque sólo sea como sistematización, y puede servir de base para desarrollar los próximos temas. No obstante, en materia de recursos turísticos, destaca la importancia de la actividad administrativa de planificación.

La actividad administrativa de planificación, implica la utilización de criterios racionales para la fijación de unos objetivos o resultados que se deben obtener en un periodo determinado de tiempo, y la de las conductas y los medios necesarios para conseguirlos. La

⁵³² Son diversos los autores que han cuestionado la vigencia de esta clasificación, así para SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de Derecho administrativo general (II)*. Iustel, Madrid, 2005 pág. 348, esta clasificación “responde, sin duda, a un esquema de valores de dudosa validez en nuestros días”.

planificación puede ser general o sectorial, en función de si incluye la realidad en su globalidad o bien se proyecta solamente sobre un ámbito o sector de ésta, como en el caso del turismo.

El artículo 131 de la Constitución española, sanciona de forma expresa el tema de la planificación económica, desde el punto de vista material: “1. El Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

Desde el punto de vista competencial, la regulación la encontramos en el artículo 149.1.13: “El estado tiene competencia exclusiva sobre...Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. En cuanto a la finalidad de la actividad de planificación, el artículo 131 de la CE establece que ha de : “... atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

7.2. La planificación de los recursos turísticos

La planificación, en general, puede definirse, siguiendo a LOZANO CUTANDA⁵³³ como un proceso de racionalización, referible a cualquier tipo de actuaciones, mediante el cual los poderes públicos identifican los objetivos que se pretenden conseguir en determinado ámbito y fijan los medios para su consecución. Las técnicas planificadoras bien conocidas en otros ámbitos, serían también aplicables a los recursos turísticos .

En el ámbito que nos ocupa, la planificación se considera como una técnica imprescindible, por su utilidad como elemento preventivo y de coordinación de la protección del medio ambiente con otros intereses públicos que se hacen también efectivos sobre el territorio –entre los que pueden citarse los turísticos además de los relativos a la defensa nacional, el desarrollo económico o las comunicaciones, etc.-, permitiendo a los poderes públicos dar cumplimiento a la obligación constitucional de velar por la utilización racional de los recursos naturales y adecuar su gestión a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la Ley, dotando de estabilidad sus actuaciones frente a los avatares políticos o administrativos al fijar unas líneas de actuación duraderas y adecuadas.

⁵³³ LOZANO CUTANDA, B. *Derecho ambiental administrativo*. Librería-Editorial Dykinson, 2012.

La competencia para la planificación de los recursos turísticos, corresponde a las Comunidades Autónomas⁵³⁴, que la materializan con la aprobación de Planes Turísticos de ámbito autonómico, que definen el modelo y estrategia de desarrollo turístico y la ordenación y fomento de los recursos turísticos.

En el caso de Cataluña, se prevé en la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, que establece que: "La actuación pública de promoción y protección de los recursos turísticos puede ser objeto de planificación por las administraciones competentes en esta materia, de acuerdo con lo que establece la presente Ley". Asimismo se añade que la Administración de la Generalidad ha de promover la máxima participación de los sujetos públicos y privados del sector turístico en los planes que impulse o elabore.

En el caso catalán, se prevé la aprobación de un Plan Territorial Sectorial: el Plan de turismo de Cataluña, que es el instrumento básico de planificación turística de la Generalidad y tiene por objeto el desarrollo, la promoción y la protección de los recursos turísticos, el fomento de una oferta turística de calidad y el estímulo de las actuaciones que refuercen la consideración de Cataluña como marca turística global. En cuanto a su contenido, el Plan de turismo de Cataluña ha de contener:

- a) El estudio de la oferta turística y de los déficits principales que presenta.
- b) El inventario de los recursos turísticos esenciales.
- c) Las características básicas de todos los recursos turísticos.
- d) El análisis de la demanda y las previsiones sobre la evolución que pueda tener.
- e) Los criterios para evaluar el impacto del turismo sobre los recursos que utiliza o visita y las medidas de protección de estos recursos.
- f) La enumeración de los municipios turísticos y de las áreas o zonas de interés turístico y la evaluación de su incidencia en la oferta turística general.
- g) La indicación de las áreas en las que hay que promover el turismo interior o exterior y de las zonas turísticamente saturadas o sobreexplotadas.
- h) La definición de las medidas necesarias para la mejora de la calidad y la competitividad turísticas.
- i) Cualesquiera otros datos o estudios que se consideren de interés para la promoción del turismo o para la protección y la señalización de los recursos turísticos.

⁵³⁴ Se puede ver en BOUAZZA ARIÑO, O. *Ordenación del territorio y turismo*. Atelier, Barcelona, 2006.

La formulación y la redacción del Plan de turismo de Cataluña y de sus modificaciones o revisiones corresponden al departamento competente en materia de turismo y la aprobación corresponde al Gobierno, mediante decreto.

Otras leyes autonómicas, como la andaluza y la madrileña, exigen entre las determinaciones del Plan la concreción de los objetivos y prioridades, así como los programas de acción e instrumentos de ejecución⁵³⁵.

7.3. El fomento de los recursos turísticos

La materia promoción y ordenación del turismo, tal y como dispone el artículo 148.1.18ª de la Constitución española, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, que podrán asumir la materia “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”⁵³⁶.

Es por ello, que la competencia promocional es recogida por las leyes de Turismo autonómicas, que prevén diversos instrumentos de promoción del turismo.

Siguiendo a CORCHERO PÉREZ⁵³⁷, cabe distinguir los siguientes instrumentos de promoción del turismo:

1. Ferias y Certámenes:

⁵³⁵ “Artículo 15. Plan General del Turismo

1. La ordenación de los recursos turísticos de Andalucía se realizará a través del Plan General del Turismo, el cual determinará las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción y definirá el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, así como el fomento de los recursos turísticos de Andalucía.”

“Artículo 38. Plan regional

El Gobierno de la Comunidad de Madrid, a iniciativa de la Consejería competente en materia de turismo, aprobará un plan regional integral mediante el cual se definan los criterios y objetivos generales relativos al sector turístico y se establezcan los instrumentos para su ejecución.”

⁵³⁶ PÉREZ GUERRA, R. *Régimen jurídico-administrativo del turismo: organización y competencias*. Almería: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, 1999. Indica que pese a que el artículo 149 de la Constitución española no atribuye ninguna competencia al Estado en materia de turismo, el Estado puede ampararse en alguno de los títulos competenciales comprendidos en el artículo 149.1 CE y referidos a materias conexas con el turismo, para esgrimir su legitimidad constitucional de incidir en la materia turística.

⁵³⁷ CORCHERO PÉREZ, M. "Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos". *Revista andaluza de derecho del turismo*, 2009, núm. 2, págs. 49-85.

La intervención en Ferias y Certámenes relacionados con el sector, tanto en el ámbito estatal como en el internacional es una de las clásicas medidas de promoción del turismo. Las distintas Direcciones Generales de Turismo de cada Comunidad Autónoma elaboran sus Programas o Calendarios de Promoción Turística

2. La Información turística institucional. Las oficinas de turismo.

Las oficinas de información turística u oficinas de turismo, se pueden definir como los establecimientos turísticos abiertos al público que, con carácter habitual, prestan un servicio turístico consistente en facilitar al usuario orientación, asistencia e información turística de forma gratuita⁵³⁸.

Por tanto, cuando son titularidad de la administración, son las instituciones que tienen por objeto la atención personalizada al turista prestándole servicios de información a la vez que llevan a cabo una función de promoción del turismo.

Estas oficinas pueden ser titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma, de las entidades locales y de otras personas públicas o privadas.

Tradicionalmente, la regulación relativa a las oficinas de información turística estaba recogida en la Orden estatal de 11 de agosto de 1967, si bien algunas comunidades autónomas como Andalucía, Cataluña, Castilla y León, Castilla - La Mancha y La Rioja disponían de normas específicas sobre este tema, con rango de reglamento, por lo que no se les aplicaba la norma estatal, el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio deroga definitivamente esta normativa⁵³⁹.

⁵³⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. *Derecho administrativo del turismo*. Madrid (ed. Marcial Pons), 2001.

⁵³⁹ Actualmente, la normativa aplicable en cada una de las Comunidades Autónomas es la siguiente:

- Andalucía: el Decreto 202/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo y de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, modificado por el Decreto 80/2010, de 30 de marzo; la Orden de 30 de junio de 2003, que aprueba los distintivos de las oficinas de turismo y de los puntos de información turística; y los arts. 52 y 53 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.
- Aragón: el art. 13.1.e) del Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Turismo de Aragón.
- Asturias: el art. 60 de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo del Principado de Asturias, modificada por la Ley 10/2010, de 17 de diciembre.
- Canarias: el art. 67 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, modificada por las leyes 2/2013, 4/2012, 14/2009 y 6/2009.
- Cantabria: los arts. 32 y 33 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria,

Con carácter general la normativa autonómica regula desde el contenido de los rótulos e indicadores de que deben disponer debe constar la corporación o entidad a que pertenezcan y las palabras oficinas de información turística, hasta la obligación de situarlas en lugares donde se facilite su labor de información turistas y viajeros. En cualquier caso, se establece la obligación de proporcionar información directa y veraz sobre la riqueza artística, histórica o monumental de las rutas de interés, bellezas naturales, manifestaciones folclóricas, deportivas o recreativas, y en general de todos los recursos situados en su ámbito territorial que puedan contribuir a la atracción del turismo.

3. Estímulo a nuevas ofertas turísticas y mejora de su competitividad

modificada por las leyes 5/2011 y 11/2010.

- Castilla La Mancha: el Decreto 29/2007, de 10 de abril, que regula la Red de Oficinas de Turismo, modificado por el Decreto 350/2008, de 9 de diciembre; y el art. 42 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, modificada por la Ley 7/2009, de 17 de diciembre.

- Castilla y León: el Decreto 75/2002, de 30 de mayo, por el que se regula la información turística en la Comunidad de Castilla y León y la Red de Oficinas de Turismo, y el art. 69 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, normas reguladoras de turismo de Castilla y León, modificada por la Ley 1/2012, de 28 de febrero, y la Resolución de 18 de octubre de 2011.

- Cataluña: el Decreto 127/2010, de 14 de septiembre, por el que se regula la Red de Servicios de Información, Difusión y Atención Turística de Cataluña; la Orden IUE/609/2010, de 21 de diciembre, por la que se aprueba el Manual de normativa de aplicación de la imagen gráfica de los CAT, el Proyecto técnico básico modular CAT, el Manual básico de rotulación exterior de las oficinas de turismo de Cataluña; y los arts. 59 y 72 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, del Turismo de Cataluña, modificada por la Ley 9/2011 y por el Decreto Legislativo 3/2010.

- Ceuta: los arts. 192 a 198 del Reglamento de 30 de noviembre de 2010, del Turismo de la Ciudad de Ceuta.

- Extremadura: la letra j) del art. 6 y art. 36 de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de Desarrollo y Modernización del Turismo de Extremadura, modificado su art. 50 por el Decreto Ley 1/2012, de 25 de junio.

- Galicia: los art. 8, 28.e) y f) de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Normas Reguladoras del Turismo de Galicia.

- Comunidad de Madrid: el art. 20 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre.

- Melilla: el art. 44 del Decreto núm. 351 de 19 de julio de 2010, por el que se aprueba el Reglamento de Turismo de la Ciudad Autónoma de Melilla.

- Región de Murcia: el art. 50 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, modificada por la Ley 12/2009, de 11 de diciembre.

- Navarra: el art. 43 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, del Turismo de Navarra, modificada por la Ley Foral 6/2010, de 6 de abril.

- La- La Rioja: los arts. 187 a 199 del Decreto 14/2011, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 2/2011, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, modificado por el Decreto 15/2013, de 10 de mayo; y los arts. 20 y 21 de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, modificada por la Ley 6/2009, de 15 de diciembre.

- Comunidad- Comunidad Valenciana: la letra a) del aptdo. 3 del art. 67 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Promoción y Ordenación del Turismo en la Comunidad Valenciana, modificada por las leyes 12/1999 y 16/2003.

Los Estatutos de Autonomía, como por ejemplo el catalán⁵⁴⁰, señalan que corresponde a los Gobiernos autonómicos, mediante sus órganos competentes, la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de apoyo y de promoción del turismo⁵⁴¹.

Estas funciones de diseño, coordinación y ejecución de las políticas para el fomento de la competitividad del sector turístico, sí como de la innovación y la calidad de los productos turísticos, se desarrollan tanto a escala local, como provincial y autonómico.

Algunos ejemplos son los Programas de Recualificación de Destinos Andaluces⁵⁴²; el Plan estratégico de Turismo de Cataluña 2013 – 2016⁵⁴³; los Planes de Ordenación de la oferta turística de Baleares⁵⁴⁴ etc.

4. Subvenciones para el fomento del turismo.

Las Administraciones Autonómicas podrán establecer líneas de ayudas públicas, para empresas turísticas, Corporaciones Locales y a otras entidades y asociaciones como medio de promoción y fomento del turismo, de tal forma que se pretende mediante estas ayudas que los distintos agentes que intervienen en el sector, ajusten su actuación a lo marcado en los correspondientes instrumentos de planificación y ordenación.

La concesión de este tipo de ayudas se debe ajustar a los principios generales de publicidad, concurrencia competitiva, transparencia y objetividad, así como las normas generales sobre la libre competencia.

⁵⁴⁰ Artículo 171.f), en relación con el artículo 114 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁵⁴¹ En Cataluña, por ejemplo, se reconocen los premios de turismo, otorgados mediante Orden EMO/74/2015, de 10 de abril, sobre l'atorgament dels guardons del turisme de Catalunya, convocatòria 2015 (DOGC de 16 de abril de 2015 núm. 6852), que reconocen el esfuerzo y dedicación a favor del turismo.

⁵⁴² AVILA RODRÍGUEZ, C. "Sostenibilidad ambiental y actividad turística: los programas de recualificación de destinos como técnica ambiental correctora del turismo en Andalucía". *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2013, núm. 4, págs 1-25.

⁵⁴³ GENERALITAT DE CATALUNYA. "Pla estratègic de Turisme de Catalunya 2013-2016 i Directius nacionals de turisme 2020." Departament d'Empresa i Ocupació, 2013.

⁵⁴⁴ El Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT), es uno de los Planes Directores Sectoriales previstos en la Ley 8/87 de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, sustituida por la Ley 14/2000 del mismo título. Fue tramitado y aprobado mediante el Decreto 54/95 de 6 de abril y publicado en el BOCAIB 79 de 22 de junio de 1995.

7.4. La gestión sostenible y planificada de los recursos turísticos

Como afirma RAZQUIN LIZARRAGA⁵⁴⁵, la planificación turística no es siempre una planificación territorial sino a menudo se limita a una planificación estratégica o económica, de tal modo que resulta necesaria una convergencia entre la planificación turística y la planificación territorial, así como entre los distintos ámbitos y administraciones intervinientes, la estatal, las Comunidades Autónomas, que vienen ejercitando su competencia exclusiva sobre turismo, adoptando diversas medidas de planificación y fomento de cara al mantenimiento de la sostenibilidad y la competitividad⁵⁴⁶.

No puede olvidarse que los municipios tienen que asumir las determinaciones territoriales en sus planes urbanísticos y es a ellos a los que les corresponde la gestión urbanística y el otorgamiento de licencias.

Es, por ello, que debe postularse la necesaria articulación entre la ordenación territorial y la urbanística, así como la debida participación de los municipios en la elaboración de los planes territoriales⁵⁴⁷, que les permita una adecuada gestión, planificación y fomento de sus propios recursos turísticos⁵⁴⁸.

⁵⁴⁵ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. "Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia". *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia, Edit. Tirant lo Blanch, 2002, págs. 111-145.

⁵⁴⁶ SOCIAS CAMACHO, afirma que "el mantenimiento y mejora del liderazgo turístico hoy sólo puede alcanzarse a partir de planteamientos integrales que busquen un equilibrio entre objetivos ambientales, sociales y económicos, todo ello en el marco de una acción dirigida a la realización de un modelo de desarrollo inspirado por el principio de sostenibilidad y por el de transversalidad, que propugna la incorporación definitiva de la dimensión social y ambiental en cualquier política y acción, sobre todo en las de contenido económico". En "Estrategia Europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral", *Revista española de derecho administrativo*, 2012, núm. 153, pág. 312.

⁵⁴⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, MM. "Globalización y calidad turística: la respuesta de la Unión Europea y su inclusión en la planificación territorial y turística española". *Revista de derecho de la Unión Europea*, 2014, vol. 1, núm. 24, págs. 373-410.

⁵⁴⁸ La planificación territorial de los recursos turísticos se despliega en el capítulo séptimo de este trabajo, a cuyo desarrollo me remito.

CAPÍTULO 5: RÉGIMEN JURÍDICO DEL MUNICIPIO TURÍSTICO

1. El municipio turístico. Régimen jurídico aplicable y problemática a la que se enfrenta.

1.1. El municipio como marco territorial donde se desarrollan las actividades turísticas

Cuando hablamos de actividades turísticas, hablamos en realidad de todas aquellas actividades ejercidas por las empresas que operan en el sector turístico, las cuales gozan, cada vez más, de algunas determinaciones en las leyes de turismo además de las exhaustivas reglamentaciones propias de cada uno de los sectores a los que se dedican (alojamiento, ocio, restauración etc.).

Las actividades turísticas cada día van adquiriendo mayor volumen⁵⁴⁹. Es por ello, que hablamos también de un sector importante de intervención administrativa y control sobre esta actividad y sobre los diversos factores e individuos implicados, así como de un sector importante de gestión pública respecto de la promoción, comercialización y calidad del producto turístico.

La intervención administrativa sobre las actividades turísticas, desde el punto de vista municipal, ha sido tratada de forma muy residual por la doctrina, que se limita a dejar constancia de las competencias que en la materia ostenta el municipio, a partir de la garantía institucional de la autonomía local que proclama la Constitución y recoge la LRBRL, así como de la falta de definición formal y directa de las competencias municipales en materia de turismo, que queda remitida a las Comunidades Autónomas⁵⁵⁰.

⁵⁴⁹ Además, los turistas que vienen a España cada vez están más tiempo y gastan globalmente más dinero. Se puede ver la información elaborada por el Instituto de Estudios Turísticos en la página web de esta entidad: (<http://www.iet.tourspain.es/paginas/home.aspx?idioma=es-ES>)

⁵⁵⁰ Cabe destacar el tratamiento doctrinal realizado por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La distribución de competencias en materia de turismo”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, págs. 27 a 38; PÉREZ GUERRA, R., *El régimen jurídico-administrativo del turismo: organización y competencias*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, 1999; BENZO SÁINZ, I., *Régimen de distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas*. Turismo, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), 1992; SALGADO CASTRO, A., “La distribución de competencias en materia de turismo”, en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, págs. 319 y ss; CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., “Algunas reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo y de otros títulos que pueden incidir sobre el mismo”, en *Papers de turisme*, núm. 19, 1995, págs. 55 a 90; y “A vueltas con el régimen jurídico-

El turismo es un fenómeno mundial con una base local, la Unión Europea ha declarado en numerosas ocasiones, que el turismo es una esfera de responsabilidad principalmente local y regional. Fundamentalmente, las medidas turísticas se deben concebir y aplicar localmente para abordar las necesidades y limitaciones concretas que existan⁵⁵¹.

El turismo es además, una actividad con un marcado carácter transversal, que afecta a muy diversos sectores con base territorial e incide sobre la ordenación del territorio, el planeamiento urbanístico y la gestión del litoral⁵⁵².

Respecto de la incidencia territorial de las actividades turísticas, se han denunciado efectos desfavorables del fenómeno turístico sobre el medio ambiente de las áreas que han soportado mayor afluencia⁵⁵³. Esta degradación de los lugares turísticos derivada de procesos urbanizadores mal planificados y de falta de respeto por el medio ambiente entendido de forma amplia (ruido ambiental, residuos, contaminación lumínica etc.) ha provocado también nuevas formas de intervención administrativa que buscan garantizar un modelo de desarrollo turístico sostenible.

También es el turismo, un ámbito donde se entrecruzan intereses públicos y privados, así como reglamentaciones administrativas y mercantiles.

Finalmente, no podemos olvidar la importancia de las actividades turísticas, los espectáculos públicos, actividades recreativas y la explotación del patrimonio histórico y cultural en la gestión ordinaria de las entidades con base territorial de marcado carácter

administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma andaluza”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, núm. 27, 1996, págs. 95 a 170; TUDELA ARANDA, J., “Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias en entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Derecho y turismo*, MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.) et al, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, págs. 15 y ss; o ARROYO FERNÁNDEZ, M^a A., “Competencias en materia de ordenación económica, comercio y turismo”, en *El derecho de Extremadura: estudios sobre el estatuto y el derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, BLANCO-MORALES LIMONES, P. y MORENO HURTADO, D. M^a (Coords.) et al., Asamblea de Extremadura, 2005, págs. 535 y ss; entre otros.

⁵⁵¹ Se puede ver en la Comunicación dirigida el año 2003 al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, en la que se proponen un conjunto de orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo.

⁵⁵² Así lo destaca por ejemplo BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

⁵⁵³ Ver los informes anuales de Greenpeace “Destrucción a toda costa”, en la web: <http://www.greenpeace.org>. En estos informes, la entidad ecologista denuncia proyectos de urbanización insostenible, relacionados con el sector turístico, a lo largo de toda la costa española.

turístico. Todas estas actividades, se desarrollan en un marco municipal y están reguladas en España, en muy pocos casos por parte de la administración central estatal, en la mayoría de casos por la administración autonómica y en otros, por la administración local, que se encarga de aplicar y ejecutar toda esta normativa.

Lo mismo ocurre por ejemplo, en el caso de otros países de la Unión Europea o Estados Unidos en los que también se destaca que los efectos y costes del turismo, se experimentan sobretodo a nivel local⁵⁵⁴. La necesaria cooperación entre administraciones locales y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la administración local y las de ámbito territorial superior, se hace evidente ante una serie de actividades como las turísticas, que tienen unos efectos y unos usuarios que no distinguen estas divisiones administrativas⁵⁵⁵.

1.2. La problemática derivada de la gestión de la actividad turística del municipio

Hemos visto a lo largo de este trabajo la problemática derivada de la gestión de las diversas actividades turísticas en el municipio así como de los efectos desfavorables para la población como son el ruido y la convivencia con las actividades de ocio. Diversos autores han tratado las dificultades que se observan en la gestión de un municipio en el que se concentran actividades turísticas y en concreto la problemática derivada de las disfunciones provocadas por la mayor exigencia de prestación de servicios derivada del aumento estacional de población⁵⁵⁶.

⁵⁵⁴ Se hace esta afirmación por parte de CHRISTOPHER M. LAW en la obra colectiva: *Tourism in Major Cities*. Internacional Thomson Business Press, 1996. Pág. 14. El autor afirma que: “The cost of tourism in cities are often experienced at the local level. In cities where tourism is very successful or is very localized, particular areas may suffer from congestion, rising property prices, changes in the character of the area, including shops, which may result in conflicts between residents and tourists, and a sense of alienation on the part of the former”.

⁵⁵⁵ Ver OMAR BOUAZZA ARIÑO y LOP GIL, JOAQUÍN, “Turismo” en la obra colectiva: *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Volum II. Estudis Sectorials*. Fundació Carles Pi i Sunyer (2006). Pág. 423. El autor afirma que este hecho plantea un gran reto a las administraciones: la necesaria configuración de mecanismos de colaboración administrativa y el refuerzo de la coordinación autonómica para contribuir a la cohesión social y territorial, desde el sector turístico.

⁵⁵⁶ Podemos citar a BENAVIDES BELASCO, P., “El municipio turístico”, en la *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, núm. 20, 2004, p.gs. 3083 a 3090; BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, Tirant Lo Blanch, 2000; CORNO CAPARRÓS, L., “El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta”, en la *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 42, 1984, p.gs. 423 a 424; DEL PINO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Mª y SUAY RINCÓN, J., “Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial: I Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 61 a 86; BENÍTEZ ROCHEL, J. J., “Impacto

Un desarrollo completo y exhaustivo del problema, así como una propuesta de soluciones, lo realiza ROMÁN MÁRQUEZ⁵⁵⁷ que identifica una triple problemática que afecta a los Municipios Turísticos españoles: económica, social y ambiental.

Respecto de la problemática de carácter económico, el autor destaca que: *"... tiene su origen en su propia estructura poblacional, ya que la diferencia cuantitativa entre los residentes legales y los turistas y propietarios de segundas residencias incide de forma negativa en la calidad de los servicios turísticos suministrados por el municipio. La gran cantidad de población turística asistida que soportan estos municipios hace que sus servicios e infraestructuras turísticas estén sobre utilizados durante las épocas de mayor afluencia turística, quedando infrutilizadas durante la mayor parte del año. Al depender la mayoría de los recursos económicos municipales de la población censada oficialmente en ellos, un aumento de los usuarios potenciales de sus servicios turísticos como consecuencia de la actividad turística no implica ingresos extraordinarios de forma directa, por lo que los municipios turísticos tienen que hacer frente a mayores gastos por estos conceptos con unos recursos económicos que no aumentan en la misma cuantía que aquéllos. Y es que, mientras que la riqueza generada por la actividad turística puede repercutirse en todas las Haciendas Locales a través de los mecanismos redistributivos existentes, los costes que soportan los Ayuntamientos por los servicios públicos extraordinarios que tienen que prestar a causa de su condición turística, no reciben aportes financieros compensatorios. En definitiva, los municipios turísticos españoles se ven obligados a prestar unos servicios públicos irregulares en el tiempo, debido a la estacionalidad del fenómeno turístico en la mayoría de municipios turísticos, y desproporcionados con respecto a los servicios públicos que serían necesarios para satisfacer las necesidades de su población de derecho.*

medioambiental en los municipios turísticos en Andalucía", en *IV, V y VI Jornadas de Derecho turístico en Andalucía*; FERNANDEZ RAMOS, S., "El régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía: el Derecho a la carta", en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, núm. 52, 2003, págs. 51 a 85; GUIA JULVE, J. y RUIZ GARCIA, E., "Financiación del municipio turístico y competitividad: estudio de los municipios turísticos de Cataluña", en *Papers de turisme*, núm. 35, 2004, pág. 59 a 75; RIVERO YSERN, J. L., "El Municipio Turístico", en *Derecho y Turismo. I y II Jornadas de Derecho Turístico*, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 1998-1999, págs. 333 y 334. SARMIENTO ACOSTA, M. J., "El régimen especial del municipio turístico", en la *Revista de Ciencias Jurídicas*, 1995, págs. 227 a 244;

⁵⁵⁷ ROMÁN MÁRQUEZ, A. *El Municipio Turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora. Tesis doctoral*. Universidad de Granada, 2008

En cuanto a la problemática social de los municipios turísticos, considera el autor que surge como consecuencia de las eventuales fricciones entre sus poblaciones de derecho y de hecho. En este sentido, pone de manifiesto que: *"Entre estas dos comunidades, y fundamentalmente en el seno de la población residente o de acogida, pueden surgir incomodidades ocasionadas por la mencionada sobreutilización de los servicios e infraestructuras turísticas, que hace descender sus niveles de calidad de vida. Y es que cuando un servicio público o infraestructura que es utilizado de forma indiferenciada por ambos segmentos poblacionales posee unas dimensiones inferiores a las que sus niveles de utilización exigen, esto redundará negativamente en los niveles de satisfacción de sus usuarios, lo que en última instancia puede provocar cierto sentimiento de rechazo hacia la población visitante por parte de los residentes legales del municipio turístico.*

Finalmente, considera que la problemática medioambiental tiene su origen en la configuración tradicional de la actividad turística, como una actividad potencialmente perjudicial para el entorno natural, en el sentido que: *"La actividad turística necesita consumir para su correcto funcionamiento y desarrollo una serie de recursos naturales, entre los que destacan el suelo y el agua. También necesita transformar el entorno más inmediato para adecuarlo a las necesidades humanas, además de requerir infraestructuras de comunicación que permitan a la demanda turística acceder a las instalaciones de alojamiento y recreo así como a los recursos turísticos de carácter natural. Sin unos límites apropiados que protejan el medio ambiente y el paisaje, la actividad turística puede llegar a destruir sus caracteres esenciales, mermando los recursos turísticos de carácter natural que servían de base a la oferta turística del destino, con la consiguiente reducción –e incluso, desaparición– de su atractivo turístico, lo que inevitablemente tendría consecuencias muy perjudiciales para su rentabilidad económica".*

A estos tres problemas que enuncia el autor, podemos añadir dos cuestiones: en primer lugar, la falta de un tratamiento específico para la problemática relacionada con el ruido y gestión de las actividades turísticas que tienen como base el municipio y respecto de las cuales no existe ningún criterio en la normativa sectorial aplicable que identifique las particularidades de los municipios turísticos, como si en cambio se observa en la normativa reguladora de los horarios comerciales.

En segundo lugar, cabe destacar que los nuevos criterios de intervención administrativa ante la comunicación previa y la declaración responsable, no facilitan la solución de los problemas enunciados.

Finalmente, como veremos más adelante, las recientes normas de reforma de la administración local, no contemplan las singularidades de los municipios turísticos ni tampoco favorecen la creación de entes instrumentales que ayuden a la colaboración público privada en la materia.

Tampoco la normativa sectorial, prevé compensaciones por el gasto que soportan estos municipios en determinados sectores, un ejemplo de esta cuestión lo encontramos en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. En este sentido, ni la LRSAL ni tampoco la LRBRRL prevén que las playas sean competencia de los municipios pero, a pesar de ello, los municipios turísticos costeros acarrean con un gasto adicional para mantener las playas. Estos municipios, sufren un agravio al cargar con las obligaciones económicas de la gestión de las playas y zonas de baño, y en detrimento de otros servicios que estos ayuntamientos deberían prestar⁵⁵⁸.

2. Las previsiones constitucionales sobre atribución de competencias a los entes locales.

2.1. Las competencias de los entes locales en el sistema de la LRBRRL previo a la LRSAL. El principio de autonomía local.

A la exposición del concepto de municipio turístico y el procedimiento y consecuencias de su declaración, debe preceder el estudio de las previsiones constitucionales sobre distribución de competencias en materia de administración local y turismo entre las distintas Administraciones territoriales.

Por ello, en el presente capítulo abordaremos en primer lugar la distribución de competencias en materia de administración local⁵⁵⁹, en concreto en el ámbito turístico,

⁵⁵⁸ En Salou según datos del año 2015, supone hasta un 5% del presupuesto municipal.

⁵⁵⁹ La distribución de competencias en materia de administración local entre el Estado y las Comunidades autónomas, en concreto después de la última reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) es un tema muy tratado recientemente por la doctrina, pudiendo citarse -entre otros- los siguientes trabajos: FUENTES I GASSÓ, J.R. "Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en

teniendo en cuenta que, en razón a las especiales características de la materia, es este un tema que trasciende el ámbito estatal interesando además a las Administraciones local y Autonómica⁵⁶⁰.

Antes de entrar en el examen del complejo sistema de distribución de competencias entre las instancias citadas, a partir del examen de los correspondientes preceptos constitucionales y estatutarios y de la interpretación que de los mismos ha realizado el Tribunal Constitucional, es preciso hacer algunas aclaraciones, necesarias para una adecuada comprensión de la materia en la que nos adentramos.

En primer lugar, debemos atender al carácter del título turismo y la problemática que suscita, como consecuencia de su carácter “horizontal”, es decir, consecuencia de su interrelación con otros relacionados con el mismo y de su carácter amplio e interdisciplinar.

En segundo lugar, el estudio del actual régimen local, requiere analizar los profundos cambios que se han operado en la configuración del mismo y que, a partir de la Constitución de 1978, han sustituido la imagen del Estado centralista por un nuevo concepto basado en el principio de autonomía, tanto de las nacionalidades y regiones integrantes de la Nación española como de sus Municipios y Provincias. En cuanto al

el régimen local de Cataluña" *R.V.A.P.* núm. 101. Enero-Abril 2015. Págs. 55-88. M. J. DOMINGO ZABALLOS (Coord.), *La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*. Thomson Reuters Aranzadi Cizura Menor (Navarra), 2014; J.A. SANTAMARÍA PASTOR (Coord.) *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014; QUINTANA LÓPEZ (Dir.) A. B. CASARES MARCOS (coord.). *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014. T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN: "¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013". *Anuario del Gobierno Local* núm. 1, 1, 2013. De diversos autores, a destacar el número monográfico: "La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013". *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014. En materia de turismo, sobretudo en relación al medio ambiente, CARBALLEIRA RIVERA, M. T., "Turismo y medio ambiente: Propuestas para el próximo milenio", *RVAP* núm. 55, 1999, páginas 87 a 92. SABATÉ I VIDAL, JM. "El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes". *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2013 (Ejemplar dedicado a: ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013), págs. 129-150.

⁵⁶⁰ La Constitución española no contiene ninguna referencia específica a la materia turismo, sin embargo la referencia fundamental a este concepto es la contenida en el artículo 148.1.18, donde se permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial". Haciendo uso de esta habilitación, y conforme a lo previsto en los correspondientes Estatutos de Autonomía, actualmente todas las Comunidades Autónomas han dictado leyes de Turismo. Lo han tratado en profundidad, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "La distribución de competencias en materia de turismo", *DA* núm. 259-260 (2001). GALLARDO CASTILLO, M^a. J., "La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes Autonómicas: su promoción y ordenación", *DA* núm. 259-260, 2001.

modelo de descentralización, sabemos que la descentralización involucra la transferencia de poder desde el nivel central hacia los niveles regionales y municipales. Este modelo se encuentra implantado en España, consecuencia de la aplicación de los principios constitucionales, que determinan el cambio del aparato político y administrativo centralista hacia uno descentralizado.

Así, la Carta Constitucional de 1978, reconoce la existencia de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales dotadas de autonomía propia, como partes integrantes de la estructura territorial del Estado⁵⁶¹. No obstante, según algunos autores, los municipios no protagonizaron el proceso de descentralización política, dirigido al Estado y las Comunidades Autónomas, sino que fueron únicamente actores en el proceso de descentralización administrativa⁵⁶². En este sentido, lo consideran un modelo inacabado, y consideran que hacía falta una segunda descentralización hacia los gobiernos locales que viniera de parte de las Comunidades Autónomas⁵⁶³.

La Administración local es una de las administraciones públicas territoriales a las que hace referencia el artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Los entes locales por tanto, son Administración pública y, por consiguiente, disfrutan de las prerrogativas del poder público: pueden crear, en el ejercicio de potestades administrativas que les atribuye el ordenamiento jurídico, derechos y deberes para los ciudadanos con los que se relacionan y hacerlos cumplir de manera coactiva.

La Constitución española en los artículos 137, 140 y 141 garantiza la gestión autónoma de sus respectivos intereses, entre los que se encuentra el turismo, por los municipios y provincias, y así lo refleja el artículo 137, cuando establece que: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades disfrutarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

⁵⁶¹ CLAVERO ARÉVALO, M. F., "Organización territorial del Estado desde 1950 al 2000", *Revista de Administración Pública*, núm. 150, Septiembre-diciembre 1999.

⁵⁶² CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., "Autonomía local y constitución, dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 24, núm. 70, Enero-Abril 2004.

⁵⁶³ ÁLVAREZ, J.L. y MOLERO, J.C. "Federalismo fiscal y descentralización: España, un caso atípico", en *Como reformar las administraciones territoriales*. Círculo de empresarios, Madrid, 2011.

Asimismo, el artículo 149.1.18 de la Constitución, asigna al Estado el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las administraciones. Ello supone, además, que las Comunidades Autónomas a las que les corresponden los desarrollos legislativo y reglamentario deben ejercerlo de forma compatible con el respeto a las autonomías municipal y provincial.

El municipio es el ente local por excelencia, aunque existen otras entidades locales que comparten en algunos casos competencias y territorio. Hay que distinguir entre los entes locales necesarios (que existen y deben existir en todo el territorio español, y que son el municipio, la provincia y las islas) y los entes locales potestativos (que pueden o no existir, como las entidades supramunicipales, las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades).

Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes⁵⁶⁴. Actualmente las Corporaciones locales en virtud de su configuración constitucional, gozan de autonomía para la gestión de una serie de intereses considerados como propios⁵⁶⁵. Nos corresponde por tanto exponer cómo se configura la indicada autonomía local y las consecuencias que ésta va a tener en la práctica, sobre la materia turística. La Constitución de 1978, reconoce

⁵⁶⁴ La doctrina del TC define la autonomía local, como el derecho a participar en la gestión de los intereses respectivos de estas comunidades, por ejemplo en la STC 170/89 de 19 de octubre, se dispone que: "(...) sería contrario a la autonomía municipal una participación inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos". Sobre autonomía local se pueden ver, entre otros, a FANLO LORAS, S. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control de sobre las Corporaciones locales, el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, 1990; FONT I LLOVET, T., "La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos", en *Anuario del gobierno local*, núm. 1, 2003, págs. 13 a 46; GARCÍA ROCA, F. J., "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 282, 2000, págs. 23 a 70; LEGUINA VILLA, J. A., "La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley básica de régimen local", en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 227, 1985, págs. 431 a 440; PAREJO ALFONSO, L., "La autonomía local", en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 229, 1986, págs. 9 a 64; "La defensa constitucional de la autonomía local: notas en su defensa y apuntes de posible articulación", en *Actualidad administrativa*, núm. 28, 1998, págs. 601 a 607; SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, 1990; SOSA WAGNER, F., "La autonomía local", en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 239, 240 y 141, años 1988 y 1989.

⁵⁶⁵ Históricamente no siempre ha sido así, sino que la figura de la administración local ha evolucionado a través del tiempo hasta alcanzar la posición que la actual Constitución de 1978 le otorga en relación al conjunto de Entes territoriales. Sobre el origen y evolución de los Municipios se puede ver a MIR I BAGÓ, J., *Evolució de l'autonomia municipal*, Servei de Publicacions de la Federació de Municipis de Catalunya, 2002; o GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1983; entre otros.

en sus artículos 137 y 140 el principio de autonomía local estableciendo en su artículo 137 que: “El estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Asimismo añade en el artículo 140 que “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios”⁵⁶⁶.

No obstante, la Constitución se remite al legislador ordinario, que será el que establezca cuáles son los indicados intereses propios para cuya gestión se reconoce autonomía a los Municipios y Provincias⁵⁶⁷. Además para que exista una autonomía real, es necesario que se garantice la suficiencia financiera⁵⁶⁸ que enmarca y define las posibilidades reales de autonomía local, ya que, sin medios económicos, este principio de autonomía se queda en una mera declaración formal⁵⁶⁹.

La LRRL es la encargada de su concreción, y lo hace en primer lugar en su artículo primero para disponer que: “Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”; seguidamente el artículo segundo establece que: “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la

⁵⁶⁶ SANZ RUBIALES, en SANZ RUBIALES, I., “Medio ambiente y Administración local: competencias limitadas y sostenibilidad económica”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 25, 2014, pág. 5, afirma que “ni el Estado ni las comunidades autónomas han sido generosos en la atribución de competencias a las Administraciones locales. El principio de subsidiariedad territorial, que lleva a que las decisiones públicas se adopten, en la medida de lo posible, por las instituciones más cercanas a los ciudadanos, se ha quedado corto en muchas ocasiones en la materia ambiental”. Asimismo, pone de relieve que esta garantía institucional básica local “impide que la distribución de competencias entre las entidades territoriales superiores implique un desapoderamiento total de las Administraciones locales, que “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses””.

⁵⁶⁷ El Tribunal Constitucional en Sentencia de 16 de noviembre de 1981, así lo indica interpretando que: “Como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los intereses respectivos de las Comunidades Autónomas (...) cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión.”

⁵⁶⁸ La doctrina no ha cesado de poner de manifiesto la indisoluble relación de necesidad que vincula la vigencia efectiva de la autonomía local con un suficiente suministro de medios económicos. Así, se puede ver entre otros a GARCIA ROCA, J.: “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *REALA*, 282, 2000, pág. 67, GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M.: “Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones Locales según la Constitución española”, *REALA* 229, 1986, pág. 103; J. RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ: “Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales”, *REALA* núm. 259, 1993, págs. 500-501.

⁵⁶⁹ La STC 104/2000 en su FJ 4 dictamina que: “La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (...); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. (...)”.

legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios (...) su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (...)"

La Ley autonómica, sobre las bases establecidas por la Ley estatal, será la encargada de atribuir las competencias locales concretas, en base a lo establecido por la LRBRL, que atribuye competencias a los municipios partiendo de su población de derecho.

Así, el Tribunal Constitucional ha declarado en múltiples ocasiones que la autonomía es ante todo un poder limitado, no es soberanía, por lo que debe utilizarse siempre dentro de la unidad formada por todas las Administraciones territoriales⁵⁷⁰. Las Sentencias del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981 (FJ 1º); y de 28 de julio de 1981 (FJ 3º) interpretan que será el legislador el que determine libremente cuáles son tales intereses, precise su alcance y les atribuya las competencias necesarias para su gestión, respetando en todo caso la garantía institucional expuesta anteriormente.

Por tanto la autonomía local no es un concepto estático, sino que puede evolucionar, en este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 11/1999, de 11 de Febrero, considera que la autonomía local posee un contenido dinámico, un contenido competencial que puede ser ampliado por los sucesivos legisladores, lo que permite que la autonomía local evolucione con el paso del tiempo a impulsos de la realidad social y política de cada momento.

Esta evolución a la que apunta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del concepto de autonomía local, también ha sido puesta en evidencia por la doctrina jurídica, que ha establecido diversas consideraciones al respecto. Así es fundamental el tratamiento del concepto de autonomía local como una "garantía institucional" que realiza PAREJO ALFONSO⁵⁷¹, que implica que los Municipios son instituciones cuya existencia está garantizada por la Constitución, de tal forma que aunque pueden variar sus competencias en función de lo que determine el legislador, éstas nunca podrán ser totalmente suprimidas ni tampoco podrá afectar el legislador a su "núcleo esencial". Este núcleo esencial es el que

⁵⁷⁰ BALLESTEROS FERNANDEZ, A. *Manual de Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2006, págs. 59 a 64.

⁵⁷¹ PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomía local*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1981.

el Tribunal Constitucional entiende como: "*aquellas características que la hacen reconocible como institución*"⁵⁷². No obstante, el mismo autor ya advierte que es el legislador el encargado de definir cuáles son los intereses propios de la entidad local, con el límite reconocido por la jurisprudencia constitucional que se ha citado anteriormente⁵⁷³.

Con la ratificación de la Carta Europea de Autonomía Local, sancionada por España en 1988⁵⁷⁴, se avanzó en la dirección de fortalecer las competencias municipales, ya que contiene además una serie de principios esenciales, como el principio de supletoriedad, que habilita a los Municipios para que, dentro de la Ley, ejerzan su iniciativa en todas aquellas materias que no estén excluidas de su competencia o atribuidas a otra Administración pública (art. 4.2), así como el principio de proximidad, que establece una preferencia a favor de la Administración pública más cercana a los ciudadanos (art.4.3). Todos estos principios habían reforzado en los últimos tiempos, el papel de los Municipios, bajo la premisa del principio de subsidiariedad⁵⁷⁵, por el cual se proclama la toma de decisiones de la forma más próxima posible a los ciudadanos. Como se verá más adelante, la doctrina jurídica con carácter mayoritario, considera que con la reforma introducida por la LRSAL, esta tendencia se ha invertido⁵⁷⁶.

La norma básica por tanto, en materia local es la LRBRL⁵⁷⁷, que constituye la legislación prioritaria en la materia. En ella, las competencias a favor de los municipios se encuentran

⁵⁷² STC 38/1983, de 16 de mayo. También recogen el concepto de garantía institucional de la autonomía local las Sentencias del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero; 214/1989, de 21 de diciembre; y más recientemente, 159/2001, de 5 de julio, entre otras.

⁵⁷³ Sentencias 32/1981, de 28 de julio y 37/1981, de 16 de noviembre.

⁵⁷⁴ La Carta Europea de Autonomía local, fue aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, en el seno del Consejo de Europa, y ratificada por España mediante Instrumento de la Jefatura del Estado de 20 de enero de 1988. Sobre el valor de la Carta europea de Autonomía local se puede ver a REQUEJO PAGÉS, J. L., "El valor de la Carta de Autonomía Local en el Ordenamiento Español", en *La autonomía de los entes locales en positivo*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.

⁵⁷⁵ El principio de subsidiariedad queda reconocido en el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local.

⁵⁷⁶ Ver epígrafe número 5 de este mismo capítulo.

⁵⁷⁷ La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ha sido objeto de diversas modificaciones, la más reciente e importante es la derivada de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Algunos autores como DE DIEGO GÓMEZ, A. consideran que la citada Ley "... supone la mayor reforma que ha sufrido la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) en sus 29 años de vida, hasta el punto que quizás no debiera haberse enfocado como una Ley de reforma sino como la elaboración de una nueva Ley de Bases de Régimen Local, tal y como proponía ya la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que según su Exposición de Motivos "el objetivo último debe ser la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración Local, que constituya un instrumento adecuado para que nuestros gobiernos locales afronten los complejos retos que les presentan los albores del siglo XXI, que necesitará un tiempo razonable pero no dilatado de reflexión y discusión". "Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la

definidas en los artículos 25 a 28 de la LRBRL y quedan establecidas de manera general para todos los municipios españoles. La única diferenciación que establece la mencionada Ley se encuentra en el conjunto de servicios de prestación obligatoria, artículo 26, que está estructurado por tramos de población. Por otra parte, las singularidades también se pueden encontrar en la normativa autonómica, ya que la propia Ley, en su artículo 30, faculta a las CCAA para constituir regímenes municipales especiales cuando concurren determinadas circunstancias y una de ellas es el predominio en su término municipal de las actividades turísticas.

A diferencia de lo que ocurre con el Estado y las Comunidades Autónomas, la Constitución no contiene una lista de competencias atribuibles o asumibles por las Entidades Locales⁵⁷⁸, pero hay consenso en que la garantía institucional de la autonomía local⁵⁷⁹, exige el reconocimiento de las imprescindibles para la defensa de sus intereses⁵⁸⁰.

De acuerdo con estas consideraciones el artículo 2 de la LRBRL dispone que: “Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”. Precisamente uno de los sectores en los que están interesadas tales entidades, es el relativo al turismo.

En el sistema de la LRBRL⁵⁸¹ se podían distinguir, con carácter previo a la LRSAL, los siguientes supuestos:

El artículo 25.2 recogía una enumeración general de las competencias que habrán de ser atribuidas por el legislador sectorial a los municipios.

Administración Local, con especial referencia a las competencias propias" en DE DIEGO GÓMEZ, A. *La Administración al día*. INAP. Edición de 4 de julio de 2014.

⁵⁷⁸ Lo que implica, según ENTRENA CUESTA, R., en GARRIDO FALLA, F., et. al., *Comentarios a la Constitución (3ª edición)*. Ed. Civitas, Madrid, 2001, página 2.395, que “desde el punto de vista constitucional, no podrá hablarse de unas funciones propias de los Municipios o de las Provincias, ya que sólo dispondrán de aquellas funciones que le sean asignadas por el legislador ordinario”.

⁵⁷⁹ Según el artículo 137 de la Constitución: “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses*”.

⁵⁸⁰ Sin que, como indica ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La organización del medio ambiente: La propuesta de una autoridad nacional”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje a Eduardo García de Enterría*. Ed. Civitas, Madrid, 1991, página 3775, los Entes Locales puedan quedar al total arbitrio del legislador.

⁵⁸¹ BOE núm. 80, de 3 de abril. Esta Ley tiene la consideración de básica, pues se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, en el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (...)*”.

Sin embargo, no se dejaba a la libre disponibilidad del legislador sectorial la determinación del nivel de competencias locales, sino que el artículo 26.1 contempla la lista de los servicios obligatorios que los municipios, por sí o asociados con otros, deberán de prestar y que varían en función del número de habitantes, criterio que ha merecido la unánime crítica de la doctrina.

En tercer lugar se preveía la asistencia de las Diputaciones Provinciales, en los casos de imposibilidad de prestación de los servicios precitados.

Por último, los artículos 27 y 28, recogían fórmulas de delegación y complemento respectivamente, que con la LRSAL han sufrido profundas modificaciones.

En primer lugar, respecto de las competencias que habían de ser especificadas por vía legislativa (artículo 25.2 LRBRL). Como dijimos, en este artículo se recogen las competencias sobre las que el legislador sectorial estatal o autonómico⁵⁸², debe atribuir competencias a los municipios, atribución que debe hacerse de conformidad con los principios recogidos en el artículo 2.1 de la LRBRL.

En cuanto a los servicios obligatorios o mínimos (artículo 26 LRBRL). También el artículo 26 recoge una cláusula general y otras sectoriales al tratar de los servicios que han de ser asumidos por los municipios por sí o asociados con otros, lo que se considera una invitación de la Ley para la constitución de consorcios o mancomunidades. La concreción de tales servicios se hace depender del número de habitantes⁵⁸³.

Para finalizar, debe tenerse en cuenta que la radicalidad de las prescripciones expuestas, se suavizaba por una doble vía: la posible solicitud de dispensa de tales servicios que los

⁵⁸² Normalmente la llamada se hará desde la legislación autonómica, aunque existen todavía casos de apelaciones desde la estatal.

⁵⁸³ - La letra a) de este artículo señalaba como obligatorios para todos los municipios los servicios siguientes: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

- En los municipios de más de cinco mil habitantes, la letra b) del precepto, añadía a los servicios anteriores: los parques y bibliotecas públicos, el mercado y el tratamiento de residuos .

- En los de más de veinte mil habitantes, además eran exigibles: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público .

Por último, en los de más de cincuenta mil habitantes, se añadía el transporte colectivo urbano de viajeros y la protección del medio ambiente

municipios pueden dirigir a la Comunidad Autónoma respectiva cuando “por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento⁵⁸⁴” y con la asistencia que pueden prestarles las Diputaciones Provinciales en su ejercicio.

Teniendo en cuenta la dificultad que puede presentar la prestación de servicios mínimos para algunos municipios, el párrafo tercero del artículo 26 preveía la asistencia de las Diputaciones Provinciales que “(...) se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos”⁵⁸⁵.

El artículo 28 de la LRBRL, permitía que los municipios realizaran actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas, por tanto también entre otras, en materia turística. Esta posibilidad ha sufrido profundas modificaciones con la LRSAL⁵⁸⁶.

Además debemos tener en cuenta que, corresponde también al legislador sectorial, establecer el conjunto de competencias que responda a la autonomía local garantizada por la Constitución, de tal modo que la definición de las competencias locales en materia de turismo se produce por una doble vía: por la legislación reguladora del régimen local, que establece unas previsiones genéricas en la materia y recoge una serie de servicios mínimos de prestación obligatoria; y por la legislación sectorial turística, en particular autonómica, de acuerdo con el sistema de distribución competencial que rige en este ámbito, que debe definir de cada sector turístico, el círculo de intereses que corresponde gestionar a los entes locales, dentro del respeto a la autonomía local, asegurando el derecho de las entidades locales a intervenir en los asuntos que afecten al círculo de sus intereses.

En consecuencia, la definición de las competencias locales exige el continuo pronunciamiento del legislador, al que le corresponde definir el círculo de intereses cuya gestión corresponde a los entes locales, respetando el reducto indisponible de la autonomía local que la Constitución garantiza.

Es por ello que deberemos analizar la legislación sectorial turística, en relación con las competencias locales en esta materia. También analizaremos las competencias locales en la

⁵⁸⁴ Antiguo artículo 26.2 de la LRBRL.

⁵⁸⁵ Esta posibilidad, como luego se verá, se ha visto reforzada por la LRSAL.

⁵⁸⁶ Ver punto 5 de este capítulo.

LBRL, tras la reordenación competencial que se ha producido en esta materia a raíz de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, para determinar en qué medida se han visto afectadas, tras las modificaciones introducidas por esta Ley, las competencias locales en materia turística

2.2. El principio de suficiencia financiera de los entes locales

2.2.1. La autonomía financiera de los Entes locales en la Constitución Española

La Constitución reconoce a las entidades locales potestades tributarias, así como la garantía de un mínimo de ingresos suficientes para el cumplimiento de sus fines⁵⁸⁷.

Así, de la misma forma que la Constitución consagra la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas "para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles"⁵⁸⁸, de la misma manera, se afirma respecto de las entidades locales la dicha autonomía financiera, de tal forma que se reconoce a las entidades locales "medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas". Por ello, resulta especialmente importante la identificación y valoración de la financiación necesaria para la prestación de los servicios que prestan tanto a los visitantes, como a sus vecinos, las Entidades Locales.

En todo caso, las previsiones contenidas al respecto por el texto constitucional vigente se pueden encontrar, no solo en el art. 142 CE, sino también en los arts. 31 y 133.1, referentes

⁵⁸⁷ Sobre este tema se puede ver a FERREIRO LAPATZA, J. J., "Constitución y Haciendas locales", en la Revista Jurídica de Cataluña, núm. 4, 1984; "El marco constitucional de las Haciendas locales", en Manual de Derecho tributario local, FERREIRO LAPATZA, J. J. y SIMÓN ACOSTA, E., Escuela de Administración Pública de Cataluña, 1987; y "Principios generales de la Hacienda local y competencias de las Comunidades Autónomas", en la revista Palau 14, núm. 7, 1989; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., "Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones Locales según la Constitución Española", en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (REALA), núm. 229, 1986; RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales", en la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), núm. 259, 1993, págs. 499 y ss.; RUIZ GARCIA, E. Tesis doctoral. *Estratègies de finançament dels municipis turístics i competitivitat: el cas dels municipis catalans*. Universitat de Girona. 2010.

⁵⁸⁸ El artículo 156 de la CE establece que: " 1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. 2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos".

al principio de reserva de Ley en materia tributaria; en los arts. 9, 14, 31 y 139 que consagran el principio de igualdad, así como el art. 156.1 que impone la coordinación de las Haciendas autonómicas con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles.

La autonomía financiera de los Entes Locales supone, fundamentalmente, como ha afirmado FERREIRO LAPATZA⁵⁸⁹, recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos.

El problema, de la competencia de los Entes Locales para asegurar la suficiencia de sus haciendas es que, aunque el art. 142 CE dispone expresamente que éstas deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones y que para ello se nutrirán de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas, lo cierto es que el principio de reserva de Ley en materia tributaria -artículos 31 y 133 CE- delimita la competencia de las Entidades locales de establecer tributos propios.

El Tribunal Constitucional ha interpretado al respecto que este principio no puede implicar la privación a los Entes Locales de cualquier intervención en la ordenación del tributo, y ha admitido la disparidad de tipos impositivos por las peculiaridades de los diferentes Municipios (STC 9/1987, de 17 de febrero).

El artículo 2.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales enumera los recursos que integran las Haciendas locales. Son los que siguen:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

⁵⁸⁹ FERREIRO LAPATZA, J. J. "Constitución y haciendas locales", *Revista Jurídica de Catalunya*, 1984, núm. 4, págs. 936-937. También en el mismo sentido: GONZALEZ SÁNCHEZ, "Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la constitución Española". *Revista de Estudios de la Administración Local y autonómica*, 1986, núm. 229, págs. 97-118 y RAMALLO MASSANET, J.; ZORNOZA PÉREZ, J. "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales". *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 1993, núm. 259, págs. 499-516.

- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de Derecho público.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones indicadas, cabe observar que la CE lleva a cabo un tratamiento unitario de los recursos de las Haciendas Locales, sin atender a cada tipo concreto de Entidad local; a este respecto, resulta definitivamente ilustrativo el artículo 142 del texto constitucional.

Esta misma formulación se recoge en el artículo 105 de la LRBRL, en el que esta Ley reproduce, a su manera, el contenido del precepto constitucional citado, y en virtud del cual: "1. De conformidad con la legislación prevista en el artículo quinto, se dotará a las Haciendas Locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las Entidades locales. 2. Las Haciendas Locales se nutrirán además de tributos y de las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas, de aquellos otros recursos que provea la Ley."

Como se desprende de los dos preceptos citados, la Constitución y la LRBRL, no distinguen en función de cual sea la entidad local, sino que se refieren de forma genérica a los recursos de las "Haciendas Locales", incluso en el momento de hacer referencia a su exigua enumeración: "tributos propios" .Y participación en los del Estado y "de las Comunidades Autónomas"⁵⁹⁰.

⁵⁹⁰ CASTELAO, J. *Portal de la Constitución*. Diciembre, 2003. Añade que: "Es revelador el peso relativo del gasto público de los tres niveles territoriales reconocidos en el art. 137 CE. Así, se puede observar las siguientes cifras al respecto:

Año	Estado	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales
1981	87,33	2,95	9,72
1997	61,10	25,93	12,98
2000	54,80	39,60	15,60

La evolución es sintomática: el crecimiento del gasto es perfectamente apreciable en el nivel autonómico, mientras apenas es perceptible en el nivel local". Es evidente que un Estado que pretenda ser reconocido en el cumplimiento de las previsiones del art. 103 CE en orden a su cumplimiento del principio de descentralización, no puede considerar aceptable que dicha descentralización se detuviera indefinidamente en el nivel autonómico. Debe dar pasos efectivos en lo que se ha denominado la "segunda descentralización" que pasa, ciertamente, por una efectiva operación de ampliación del ámbito competencial de los Entes

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, 2/2004, distingue dos regímenes de financiación diferentes, por una parte, para los Municipios, y por otra, para las provincias. En sentido general, dispone el art. 106 de la LRBRL, que las entidades locales gozan de autonomía para establecer y exigir tributos, de conformidad con lo previsto en la LRHL y las leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos específicamente previstos por la LRHL.

Los tributos locales sólo pueden ser creados y configurados en sus elementos esenciales por Ley estatal. Las Comunidades Autónomas no pueden crear tributos locales ni configurar sus elementos esenciales. Tampoco pueden los tributos locales configurar otros beneficios fiscales que los previstos por Ley o por tratado internacional.

Respecto de los recursos de los Municipios, estos se clasifican en Impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Los impuestos pueden ser de exacción obligatoria, como son el Impuesto de Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. Este tipo de impuestos de exacción obligatoria se crean por la LRHL pero determinados elementos de la deuda tributaria pueden establecerse mediante ordenanza fiscal, configurándose como disponibles en mayor o menor medida al poder normativo municipal (como pueden ser el tipo de gravamen o coeficientes, en su caso).

Los impuestos municipales también pueden ser de exacción voluntaria, y entonces pueden establecerse mediante ordenanza fiscal, que determina todos sus elementos (son el Impuesto de Construcciones, Obras e Instalaciones y el Impuesto sobre el Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana).

Las tasas municipales se regulan en los arts. 20 a 27 de la LRHL, siguiendo los mismos principios generales de su regulación en el art. 2.2 de la Ley General Tributaria, con la

Locales, pero, también, por la justa transferencia de recursos para que dicha ampliación competencial fuese eficaz y eficiente desde la perspectiva de los ciudadanos que reciben los servicios que pagan. Repárese en que en España, los recursos propios de los Municipios constituyen algo menos de la mitad de sus ingresos, mientras que la media de los países llamados occidentales asciende a más del 70%. Todavía queda mucho camino por andar".

particularidad de que cuando se utilicen procedimientos de licitación el valor de la tasa se determinará por el valor de la proposición que resulte adjudicataria.

Las contribuciones especiales, reguladas en los arts. 28 a 37 LRHL, como máximo pueden llegar a cubrir el 90% del coste que para la entidad local suponga la realización de obras públicas o el establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local.

Por lo que se refiere a los recursos financieros de las provincias, el art. 131 de la LRHL remite al art. 2.1 LRHL citado, con determinadas especialidades: no existen impuestos provinciales. Sólo pueden establecerse tasas, contribuciones especiales y un recargo que pueden establecer sobre el Impuesto de Actividades Económicas (132-134 LRHL).

Poseen también participación en los tributos del Estado: el 1% del IRPF, el 1.05 % del IVA, el 1.2% de los Impuestos Especiales de Fabricación: pero se trata sólo de percepción de los ingresos de esta fuente, nunca asumen competencias de gestión ni por supuesto normativas en relación con el porcentaje cedido.

Las subvenciones del Estado y de las Comunidades Autónomas existen a favor de las Diputaciones Provinciales para financiar Planes Provinciales de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (art. 36.2 LRBRL); también tienen el carácter de subvenciones las participaciones de las Diputaciones en las Apuestas Mutuas Deportivas del Estado.

Pueden también establecer precios públicos por la prestación de servicios y actividades de su competencia. Y, finalmente, caben otro tipo de recursos cuando las Diputaciones Provinciales gestionen servicios propios de las Comunidades Autónomas, éstas, de acuerdo con su legislación, podrán fijar módulos de funcionamiento, niveles de rendimiento mínimo y financiación, otorgando las correspondientes dotaciones económicas. Las Diputaciones podrán, a su vez, mejorar estos módulos con sus propias disponibilidades presupuestarias.

También, cuando asuman por cuenta de los Ayuntamientos la recaudación del IBI y el IAE, podrán concertar con entidades de crédito operaciones especiales de tesorería para anticipar anualmente a los Ayuntamientos hasta el 75 % del montante de la recaudación estimada por dichos tributos.

No resulta razonable asignar a los municipios competencias para la consecución de unos fines sin que, correlativamente, éstos estén dotados de los medios financieros suficientes. En este sentido, según el artículo 142 de la Constitución, las haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desarrollo de las funciones que el legislador les atribuya e incluso dispone que estas se nutrirán, además de sus propios tributos, de la participación en los del Estado y las CC. AA.

El gran problema municipal continúa siendo, hoy por hoy, su escasez de medios económicos, que se agudiza, aún más si cabe, en los municipios turísticos. Además, debería contemplarse aquí también la necesidad de examinar la percepción del desarrollo turístico y la actitud ante éste por parte de la población residente, que a menudo olvidan administraciones y agentes turísticos públicos o privados.

2.2.2. La suficiencia financiera de los entes locales en la “Carta Europea de Autonomía Local”

La “Carta Europea de la Autonomía Local”, de 15 de octubre de 1985 es un Tratado internacional cuya aprobación requirió la autorización previa de las Cortes Generales⁵⁹¹. Los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local gozan de fuerza de Ley (se consideran “normas estatales internacionales”), y condicionan la normativa estatal sobre autonomía financiera –básicamente LRBRL y TRLHL–, así como la normativa autonómica de desarrollo⁵⁹².

La Carta se refiere a la autonomía financiera de las Entidades locales en su artículo noveno, que estipula que las Entidades locales tendrán derecho, en el marco de la política económica de sus respectivos Estados, a gozar de recursos propios suficientes de los que disponer libremente en el ejercicio de sus competencias, que en todo caso deberán ser proporcionales a las competencias locales previstas por la Constitución o por la Ley.

Los arts. 3.1, 4 y 9 CEAL, regulan de forma clara y rotunda el concepto de autonomía local, su alcance y su relación con los recursos financieros. En cuanto al Concepto de la

⁵⁹¹ Al recaer su contenido sobre materias objeto de reserva de Ley formal, en virtud de los artículos 94.1 a) y e) CE).

⁵⁹² Sobre los principios establecidos en la Carta Europea de Autonomía Local en relación a la suficiencia financiera de los municipios podemos ver a RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Estudios sobre la Constitución*, La Ley, 2002, págs. 170 y 171.

autonomía local. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Asimismo respecto del alcance de la autonomía local, se indica que: "*1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley. 2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. 3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. 4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley. 5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales. 6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente*".

Los recursos financieros de las Entidades locales, se regulan en el artículo 9, estableciendo entre otras cuestiones que los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.

En cuanto al principio de subsidiariedad, lo vemos enunciado de una manera similar en el art. 4.3 de esta Carta: "*... el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos*".

Posteriormente añade que al menos una parte de los recursos financieros de las Entidades locales deberán provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites fijados legalmente.

Finalmente se establecen una serie de principios y recomendaciones: en primer lugar, que los sistemas de financiación sobre los que descansan los recursos de las Entidades locales

sean de una naturaleza lo suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles continuar en la práctica –y en la medida de lo posible– la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias; en segundo lugar, que las Entidades locales financieramente más débiles deberán ser protegidas, articulando procedimientos de compensación financiera u otras medidas equivalentes destinadas a la corrección del reparto desigual de las fuentes potenciales de financiación y de las cargas vinculadas a éstas (mecanismos y medidas que en ningún caso podrán reducir la libertad de opción de las Entidades locales en su ámbito de competencia).

También se prevé que las Entidades locales deberán ser consultadas sobre las modalidades de adjudicación de los recursos redistribuidos de los que sean beneficiarias.

Finalmente se dispone que, en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a favor de las Entidades locales no deberán ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. Tampoco deberán causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales en su ámbito de competencias.

2.3. Incidencia sobre las competencias locales de las normas de racionalización y reforma administrativa

La anterior tendencia dirigida a fortalecer las competencias municipales, en virtud del principio de supletoriedad, está cambiando en la actualidad, con la incidencia que sobre el papel de los municipios, han tenido las diversas normas de racionalización y reforma administrativa y en particular con la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁵⁹³.

Así, la reforma del art. 135 de la CE⁵⁹⁴, la promulgación de la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera y el Real Decreto Ley 20/2012 de medidas para

⁵⁹³ PENSADO SEIJAS, A. "El principio de autonomía local: crisis actual y futuros desafíos. Incidencia de la Ley 15/2014, de Racionalización del Sector Público". *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 2014, núm. 20, págs. 2098-2105.

⁵⁹⁴ La reforma del artículo 135 de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011 (BOE de 27 de septiembre de 2011), fue la segunda que se realizó desde la aprobación de la Constitución en 1978, ha supuesto una profunda modificación de este precepto, el cual se encuadra en el Título VII relativo a las materias de Economía y Hacienda. Como recoge la propia Exposición de Motivos, el motivo de la reforma ha sido cumplir con los compromisos asumidos por España al integrarse en la Unión Económica y Monetaria Europea, un marco en el cual la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación financiera y presupuestaria de las Administraciones Públicas. Se concibe así la

garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad han supuesto un nuevo marco para las Administraciones Públicas, que ha culminado en el ámbito local en la Ley 27/2013, que ha supuesto una convulsión total del espectro local, siendo objeto de varios conflictos en defensa de la autonomía local.

La reforma de la Administración local que realiza la Ley de racionalización y sostenibilidad, planteó numerosos interrogantes, entre ellos, si la citada Ley afectaba al principio de autonomía local del art. 137 y 140 CE⁵⁹⁵. No obstante, analizar estas cuestiones de carácter general sobre la citada Ley desbordaría los límites de este capítulo⁵⁹⁶. Nos vamos a limitar, en consecuencia, a abordar la incidencia de la reforma en las competencias de las administraciones locales y en particular sobre la materia turística y otros títulos con incidencia en las actividades turísticas como el medio ambiente y el urbanismo.

estabilidad presupuestaria como esencial para el mantenimiento y desarrollo del Estado Social que se proclama en el artículo 1.1 de la Constitución.

⁵⁹⁵ Los gobiernos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Canarias, Asturias; los Parlamentos autonómicos de Extremadura, Cataluña, Andalucía y Navarra y los grupos parlamentarios del PSOE, Izquierda Plural, UPdD y Grupo Mixto, han planteado recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL. En concreto, los recursos de inconstitucionalidad admitidos a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional son:

Extremadura.— Recurso núm. 1792/2014 contra el art. primero, apartados 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30; disposiciones adicionales octava, undécima y decimoquinta; disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima de la Ley.

Andalucía.— Recurso núm. 1959/2014 y 2003/2014 contra los arts. primero, apartados dos, tres, cinco, siete, ocho, nueve, trece, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veintiuno, treinta, treinta y uno, treinta y seis y treinta y ocho; segundo, dos; disposiciones adicionales octava, undécima y decimoquinta; disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta y disposición final primera de la Ley.

Asturias.— Recurso núm. 1995/2014 contra el art. primero, apartados siete y nueve; disposición adicional sexta y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta de la Ley.

Cataluña.— Recurso núm. 1996/2014 y 2006/2014 contra el art. primero, apartados dos, tres, cinco, siete, ocho, nueve, diez, once, trece, catorce, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veintitrés, veinticinco, veintiocho, treinta y treinta y seis; disposiciones adicionales novena, apartado 1, undécima, decimoquinta y decimoséptima y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y undécima de la Ley.

Navarra.— Recurso núm. 2001/2014 contra el art. primero, y las disposiciones adicionales novena y decimoquinta y transitorias primera, segunda, tercera, cuarta y undécima de la Ley.

Canarias.— Recurso núm. 2043/2014 contra los arts. primero, dos, tres, cinco, siete, ocho, nueve, diez, trece, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiocho, treinta, treinta y cuatro, treinta y seis y treinta y ocho; segundo, dos y tres; disposiciones adicionales segunda, novena y decimoquinta; disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y undécima y disposiciones finales cuarta y quinta de la Ley.

También se ha planteado conflicto en defensa de la autonomía local a iniciativa de diversos Ayuntamientos. Providencia de fecha 9 de septiembre de 2014, bajo el núm. 4292/2014, contra los artículos primero, apartados tres, ocho, nueve, dieciséis, veintiuno, veinticinco, treinta, treinta y uno, treinta y seis y treinta y ocho, y segundo, apartados dos y tres, de la Ley.

⁵⁹⁶ Diversos autores han tratado en profundidad este asunto, se puede ver por ejemplo a F. VELASCO CABALLERO en "Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *La reforma de 2013 del régimen local español*, J. A. SANTAMARÍA PASTOR (Dir.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, págs. 75 a 136

En cuanto a la génesis de la norma citada, aunque con algunos precedentes, se afirma con carácter general que su origen es el Plan Nacional de Reformas aprobado por el Gobierno central finales de abril de 2012 y presentado a la Comisión Europea. La reforma del Gobierno local arranca formalmente a partir del informe que se presenta al Consejo de Ministros de 13 de julio de 2012, que tiene por objeto el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁵⁹⁷.

El origen de este Anteproyecto se encuentra en una Comisión Interadministrativa que finalizó su trabajo mediante la presentación de un documento fechado el 25 de mayo de 2012. Este Anteproyecto llevaba a cabo una profunda reforma de la LRBRL (que afectaba a los equilibrios institucionales básicos por lo que se refiere al nivel local de Gobierno), regulando, entre otras cosas, un nuevo sistema de competencias locales y estableciendo un reajuste competencial de los servicios mínimos obligatorios en función de los resultados de una evaluación de tales servicios.

Asimismo, modificaba puntualmente algunas previsiones de la Ley de Haciendas Locales y, en fin, establecía un conjunto de nuevas reglas básicas en materia local, que se desplegaban sobre cinco grandes ejes: El primero es el establecimiento de un nuevo sistema de competencias locales y una nueva regulación de las actividades económicas. Un reajuste de las competencias locales según Administraciones locales (con el consiguiente reforzamiento de las diputaciones). El segundo eje es el redimensionamiento de las entidades instrumentales locales. El tercer planteamiento se refiere a la evaluación de todos los servicios locales de ayuntamientos y mancomunidades. En cuarto lugar se establece un nuevo marco regulador de la figura del consorcio local y la supresión de los entes locales menores. Finalmente se plantea la recuperación de la figura de los funcionarios con habilitación de carácter "nacional", reforzando notablemente el papel de los interventores locales.

Esta propuesta de reforma pese a haber sido objeto de críticas desde diversos frentes de carácter territorial e institucional, fue sometido a informe de la Comisión Nacional de Administración Local y luego aprobado definitivamente en Consejo de Ministros como proyecto de Ley, para ser tramitado ulteriormente en las Cortes Generales por

⁵⁹⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Impacto del anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local sobre la cartera de servicios, la organización y el empleo público de los entes locales (afectación a las plantillas)". *Seminario sobre relaciones colectivas*. Federación de Municipios de Catalunya. Diciembre de 2012.

procedimiento de urgencia. El texto del Proyecto de Ley fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 6 de septiembre de 2013⁵⁹⁸. Las enmiendas a la totalidad fueron debatidas en Comisión el día 17 de octubre de 2013. Finalmente fue aprobada y publicada en el BOE de 30 de diciembre de 2013⁵⁹⁹.

El Dictamen del Consejo de Estado, así como las alegaciones de la FEMP al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁶⁰⁰, destacaron lo inapropiado del concepto de coste estándar de los servicios, recogido en el Anteproyecto de Ley en la versión de 18 de febrero de 2013, ya que entre otras cuestiones no tenía en cuenta las peculiaridades de la Comunidad Autónoma ni del municipio, en particular se indica que no tiene en cuenta cuestiones como la población estacional, o si se trataba de municipios turísticos, a la hora de calcular el coste de prestación de un servicio público determinado. La redacción final del art. 26 de la LRBRL que le da la LRSAL se remite al coste efectivo de los servicios, definido en el art. 116 ter LRBRL.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, a pesar de las críticas, recursos y objeciones, han aprobado normas de Medidas Urgentes para aplicar en su territorio la nueva Ley⁶⁰¹.

⁵⁹⁸ BOCG, Congreso, Serie A, núm. 58-1.

⁵⁹⁹ El Gobierno central ya presentó a principios de agosto a la Comisión Europea el Plan Presupuestario para los ejercicios 2013 y 2014, y en el citado Plan se cuantifica cuál va a ser el ahorro como consecuencia del ajuste institucional derivado de la reforma local (más de 9.000 millones de euros en esos dos años). Asimismo, en el Documento aprobado el 27 de septiembre en el Consejo de Ministros (titulado "Estrategia Española de Política Económica: reformas estructurales para el próximo semestre") se recogen dentro de las reformas estructurales del sector público ("Adelgazamiento de estructuras administrativas") una serie de medidas de ajuste institucional que tienen que ver con los Gobiernos locales. Entre estas medidas se recoge la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, para delimitar las competencias municipales, evitar duplicidades y suprimir estructuras administrativas redundantes (entidades locales menores y mancomunidades). Se estimó un ahorro de 3.500 millones de euros en 2013 (cuarto trimestre de 2012). La reforma local se recogió expresamente en la "agenda institucional" que el Gobierno entregó a la Comisión Europea.

⁶⁰⁰ http://www.femp.es/files/11-4273-fichero/ALEGACIONES_FEMP_ALRSAL.pdf, pág. 13. Última consulta realizada el 7 de noviembre de 2015.

⁶⁰¹

- Galicia.— Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.
- Andalucía.— Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Murcia.— Decreto-Ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Aragón.— Circular 1/2014 de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local que modifica la LRBRL.

Como se puede observar, las Comunidades Autónomas han aprobado fundamentalmente leyes o Reales Decretos-leyes, cuyo ámbito va desde lo general o integral a aspectos puntuales, y la mayoría de ellas las ha tildado de medidas urgentes⁶⁰².

Asimismo, no podemos finalizar este apartado sin citar las nuevas perspectivas que se abren tras la nueva regulación numerosos ámbitos sectoriales, de competencia municipal, bajo el amparo de los conceptos de la sostenibilidad y la estabilidad presupuestaria, y en algunos casos por el influjo de Directivas Comunitarias (Directiva de Servicios, Directivas medioambientales, etc.) ha alcanzado de forma integral el ámbito de la Administración Local, dentro del Sector Público.

La Ley 27/2013 es sólo una parte de todo un nuevo panorama, que consecuencia de la denominada “crisis económica” se cierne sobre todo el Sector Público. Es significativo en este sentido lo que establece el Preámbulo de la “Ley 15/2014, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de Reforma Administrativa”: *“La crisis económica ha puesto de relieve una premisa que debe sostenerse más allá de las circunstancias económicas, y es que el sector público debe ser sostenible en el tiempo y que debe garantizarse la eficiencia en la gestión de sus recursos. En este contexto, abordar una profunda reforma de las Administraciones Públicas es una cuestión ineludible. Se debe*

-
- País Vasco.— Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi.
 - Anteproyecto de Norma Foral sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Guipúzcoa.
 - Castilla y León.— Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
 - Cataluña.— Decreto Ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.
 - Decreto Ley 2/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.
 - Decreto Ley 4/2014, 22 julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013.
 - Madrid.— Ley 1/2014, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
 - Extremadura.— Decreto Ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

⁶⁰² PENSADO SEIJAS, A. "El principio de autonomía local..." op.cit. pág. 2099. El autor trata este tema en profundidad y respecto de las normas dictadas afirma que: *"En primer lugar la catalogación de medidas urgentes parece beber de la profusión normativa estatal, que denomina como tales los Reales Decretos leyes, a los que nos tiene últimamente acostumbrados, copando los más diversos campos sectoriales. Las Comunidades que han optado por la nomenclatura de leyes de Medidas Urgentes, quizá debieran haber realizado un ejercicio de técnica legislativa más acorde con la situación. La figura del Real Decreto-Ley parece ser la más conveniente a los objetivos perseguidos, como son la urgencia de la tramitación y el desarrollo de los postulados de la Ley 27/2013"*.

asegurar que los servicios públicos se prestan de la forma más eficiente y al menor coste posible: que se aprovechan todas las economías de escala, que no se producen solapamientos ni duplicidades y que los procedimientos son simples y estandarizados. Otro de los objetivos pretendidos en la reforma de la Administración Pública es la racionalización de estructuras públicas, especialmente en aquellos ámbitos donde existen competencias compartidas entre distintas Administraciones, de modo que cada Administración cuente con el tamaño y los medios adecuados para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.”

El gran problema al que se enfrenta el legislador estatal es cohesionar la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local con el principio de autonomía local, como más adelante se verá en relación a la concreta materia turística.

3. La materia turística dentro del sistema de competencias locales

3.1. La materia turística en la LRBRL previa a la reforma de la LRSAL.

La Constitución Española de 1978, supone una reestructuración del Estado y un complejo reparto de competencias, que se distribuyen entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En materia de turismo, el artículo 148 de la Constitución, dispone que las Comunidades Autónomas, tiene la posibilidad de asumir competencias tanto en su promoción, como en su ordenación. Todas y cada una de las Comunidades Autónomas⁶⁰³, han asumido competencias de manera exclusiva en materia de turismo, como señala el artículo 148.1.18 de la CE, tanto a nivel legislativo como ejecutivo.

Diversos autores, han puesto de relieve, que esta distribución competencial, y la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, ha generado mucha normativa sectorial, que no siempre ha tenido en cuenta la acción municipal y los efectos del turismo sobre los municipios⁶⁰⁴.

⁶⁰³ En el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, comprenden las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria.

⁶⁰⁴ Por ejemplo el profesor BERMEJO VERA, afirma que “*como ocurre en otros campos, la fuerte desconfianza del Estado hacia los Municipios, se ha transferido también a las Comunidades Autónomas, cuya legislación local y sectorial, si tiene en cuenta la acción municipal en el Turismo, no se corresponde con la notable incidencia que en la vida municipal tiene la conversión del municipio en una zona de atracción turística*”. BERMEJO VERA, J. "Régimen jurídico de los municipios turísticos". *Documentación*

Así, esta normativa sectorial, no siempre ha tenido en cuenta que la asunción de competencias en materia turística por parte de las Comunidades Autónomas, además de estar mediatizada por otras competencias estatales, de carácter transversal⁶⁰⁵, también debe respetar las competencias de los entes locales en la materia estrictamente turística y en las demás materias conexas, en las que nuestra Constitución garantiza la intervención municipal.

Como hemos visto en el punto anterior, las competencias municipales en materia turística, vienen garantizadas a partir del principio de autonomía local que recoge el artículo 140 de la Constitución y que garantiza el goce de “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE).

En consonancia con este principio constitucional, el artículo 2.1 de la LRBRL, establece que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

administrativa, núm. 259-260, 2001, Págs. 213-250. El autor, cita a su vez a TUDELA ARANDA, J.: “Régimen local y turismo. Marco legal”. *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*. Madrid, 1997.

⁶⁰⁵ Las Comunidades Autónomas ostentan en materia turística una competencia general que incluye funciones de carácter normativo, de planificación, de fomento, de policía y de creación y gestión del sector turístico. Esta competencia sólo es desbordada por los límites territoriales o por los títulos competenciales del Estado que inciden sobre el turismo. Entre estas competencias estatales, debemos destacar las competencias estatales de naturaleza promocional, limitadas, fundamentalmente, a la venta del producto turístico a terceros países, a la planificación general de este sector, y a la cooperación, colaboración y fomento del turismo con el resto de las administraciones territoriales. Sin embargo, al ser el turismo una materia horizontal, existen otros títulos competenciales del Estado que también inciden en este sector de forma indirecta. A estas materias se las llama conexas e incluyen entre otras al medio ambiente, urbanismo, costas, marina mercante y abanderamiento de buques, nacionalidad, inmigración y extranjería, transportes y comunicaciones, divisas y cambio de moneda. Se puede ver en: CEBALLOS MARTÍN M. y otros. *Derecho de las actividades turísticas*. Editorial UOC. 2003.

Estas competencias, se ven concretadas en la LRBRL, y sobre todo, en la normativa sectorial, que será donde podremos apreciar si en materia turística, estas competencias locales han sido ampliadas, siguiendo la tendencia general a la descentralización⁶⁰⁶.

Por lo tanto, deberemos buscar el marco legal concreto de los municipios turísticos, en la legislación de régimen local estatal y autonómica, así como en la legislación general turística de las Comunidades Autónomas, para finalizar con las competencias que a los municipios turísticos reconocerá la legislación sectorial, en base al principio de autonomía local.

Las competencias a favor de los municipios, se encontraban y se encuentran definidas en los artículos 25 a 28 de la LRBRL y quedan establecidas de manera general para todos los municipios españoles.

La LRBRL, en su versión previa a la actualmente vigente modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) preveía en su artículo 25.2.m) la competencia municipal en la materia turismo, junto a las actividades o instalaciones culturales y deportivas y la ocupación del tiempo libre.

Además, en este artículo 25 se preveían competencias municipales en otras materias que también tienen directamente que ver con el turismo, como el urbanismo, el patrimonio histórico artístico, la protección del medio ambiente, el suministro de agua y alumbrado público, servicio de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Finalmente, el artículo 30 de la LRBRL⁶⁰⁷, daba cobertura general al legislador autonómico, para que establezca un régimen especial para los municipios turísticos.

⁶⁰⁶ Ver por ejemplo, el tratamiento que hace PAREJO ALFONSO, L. en *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 668/2005. El autor considera que la reforma operada en la Ley de Bases de Régimen Local, por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre se produce como consecuencia de un nuevo movimiento reivindicativo local, cuyos planteamientos se resumen en la demanda de una “segunda descentralización” (esta vez a favor del escalón local) y que coincide con un nuevo momento político de actualización del Estado de las autonomías, abierto incluso a una limitada reforma constitucional. No obstante, el autor considera que el legislador no ha asumido la tarea, ni la responsabilidad de efectuar una regulación completa y acabada, de innovar verdaderamente el sistema de 1985.

⁶⁰⁷ El art. 30 de la LRBRL establece que: “Las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o

Por otra parte, las singularidades también se pueden encontrar en la normativa autonómica, ya que la propia Ley, en su artículo 30, facultaba y faculta a las CCAA para constituir regímenes municipales especiales cuando concurren determinadas circunstancias y una de ellas es el predominio en su término municipal de las actividades turísticas.

De acuerdo con esta previsión legal, las diferentes legislaciones turísticas de las Comunidades Autónomas, han intentado resolver tres cuestiones en relación con el estatuto jurídico de esta tipología municipal: qué requisitos se toman en consideración para declarar a un municipio como turístico, qué procedimiento se debe seguir para la declaración de municipio turístico y cuáles son las consecuencias de esta declaración.

Asimismo, con carácter general, las competencias más habituales atribuidas a los municipios turísticos por la legislación sectorial turística de las Comunidades Autónomas, consisten en: promoción y fomento de los recursos y productos turísticos de sus ámbitos, protección y conservación de los recursos turísticos y otorgamiento de licencias y otras competencias que pueden ser objeto de delegación. Hay que destacar, al respecto, la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias⁶⁰⁸, que establece en los municipios que cuentan con centros turísticos la obligación de prestación de un servicio de vigilancia ambiental, que supone una mayor exigencia de los servicios municipales obligatorios de seguridad, limpieza y salubridad, control de ruidos y olores, entre otros, y la Ley de Turismo de Cataluña, que les atribuye el ejercicio de la potestad inspectora y sancionadora dentro de los límites marcados por la mencionada Ley.

El tratamiento de la competencia local en materia turística, a la vista de esta regulación, por la doctrina administrativa, ha sido diverso. Hay autores que consideraban que se trataba de una competencia que había que interpretar de forma restrictiva. Por ejemplo para

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 las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes”.

⁶⁰⁸ Art. 65 Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias. Regula el servicio de vigilancia ambiental, estableciendo 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.

GUILLEN GALINDO⁶⁰⁹ “esta competencia, atribuida en materia de turismo por el apartado 2 del artículo 25, debe ser interpretada en relación con el contenido del apartado 1 del propio artículo 25, es decir, únicamente habilita para la gestión de sus propios intereses y en el ámbito de sus competencias. Por tanto, consistirá en una manifestación de su potestad ejecutiva, que podrá consistir en una labor de promoción que tenga por objeto su propio municipio, pero no podrá suponer actividad normativa ni referirse a municipio distinto”. Como veremos posteriormente, esta doctrina es la que ha sido acogida por la LRSAL.

Otros autores, como ROCA ROCA, CEBALLOS MARTÍN y PÉREZ GUERRA⁶¹⁰ consideran que “el artículo 137 de la Constitución garantiza la participación del Municipio en los asuntos de interés local, es decir, en los asuntos que les afectan directamente. Pero la determinación de sus competencias concretas debe hacerse sector por sector (urbanismo, transporte, turismo, etc.) por el legislador estatal o autonómico, según se haya atribuido a uno u otro la competencia sobre la materia de la que se trate en concreto”, de esta situación deriva, como manifiestan los autores citados, una dificultosa delimitación competencial en los Entes Locales, que se extiende por tanto a la categoría del municipio turístico.

3.2. La proyección del principio de autonomía local sobre la materia turística

La Constitución Española establece el principio de autonomía local en sus artículos 137 y 140⁶¹¹, como se ha comentado anteriormente⁶¹².

⁶⁰⁹ GUILLEN GALINDO, MA, “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”. En *Actas del I Congreso Universitario de Turismo*. 1999.

⁶¹⁰ ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M.; PEREZ GUERRA, R. *La regulación jurídica del turismo en España*. Universidad de Almería, 1998.

⁶¹¹ El primero de estos preceptos señala que “El estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. El segundo concreta esta afirmación para los municipios, afirmando que “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios”.

⁶¹² Sobre autonomía local se puede ver a FANLO LORAS, S. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control de sobre las Corporaciones locales, el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*. Centro de Estudios Constitucionales, 1990; LEGUINA VILLA, J. A., “La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley básica de régimen local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 227, 1985, págs. 431 a 440; SOSA WAGNER, F., “La autonomía local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 239, 240 y 141, 1988 y 1989, págs. 1351 a 1362, 1623 a 1636 y 9 a 30, respectivamente; PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 229, 1986, págs. 9 a 64; “La defensa constitucional de la autonomía local: notas en su defensa y apuntes de posible articulación”, en *Actualidad administrativa*, núm. 28, 1998, págs. 601 a 607; y GONZÁLEZ RIVAS, J. J., “La autonomía local en la reciente jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo”, en *Cuadernos de Derecho local*, núm. 9, 2005, págs. 16 a 32.

La LRBRL recoge un concepto de autonomía local análogo al previsto en el texto constitucional. Esta norma dispone en sus dos primeros artículos que “Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”; y que “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios (...) su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (...).”

El legislador autonómico, sobre las bases establecidas por el legislador nacional, será el encargado de atribuir las competencias locales necesarias para gestionar sus intereses propios conforme a las características propias de cada Entidad local.

De la misma forma que ocurre con los problemas medioambientales, en el caso del turismo, la proximidad de las Entidades Locales⁶¹³, las cualifica especialmente para la ejecución de la normativa turística. Como dice MARTÍN MATEO⁶¹⁴ en relación a la materia ambiental, una afirmación que se puede trasladar perfectamente a la materia turística, a pesar de que estos problemas poseen cada vez un carácter internacional o incluso “cósmico”, su solución requiere -inversamente- soluciones puntuales por parte de los municipios.

⁶¹³ Respecto al tema de las competencias de las Entidades locales en materia ambiental puede consultarse: MARTÍNEZ MARTÍN, D. J., "Corporaciones Locales y medio ambiente", en Derecho y medio ambiente, CEOTMA, Madrid, 1981, páginas 103 a 119; LOPEZ NIETO y MALLO, F., "Las funciones de las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", ECAYJ núm. 19 1983, página 1255 a 1260; QUINTANA LOPEZ, T.,: "La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras", REVL, núm. 235-236 ,1987, páginas 533 a 572; DOMPER FERRANDO, J. "Las competencias de las Entidades Locales en materia de medio ambiente", REVL núm. 252 ,1991, páginas 821 a 854. DE LA VARGA PASTOR, AITANA. "El papel de los municipios frente a los emplazamientos contaminados en España y en Cataluña". *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 30, 2015, págs. 351-381; FUENTES GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., "Administración local y medio ambiente: el protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente", en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 373-412. FUENTES GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., "La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales", en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 527-573.

⁶¹⁴ MARTÍN MATEO, R., Tratado de Derecho Ambiental (Vol. I). Ed. Trivium, 1992 página 266.

También BERMEJO VERA⁶¹⁵, en relación concreta a la materia turística, considera que la legislación positiva debe reconocer respeto y protección a ciertos aspectos conectados con el turismo, que forman parte de la esfera de "intereses propios" de los municipios, en concreto:

a) Los principios Rectores de la Política Social y Económica recogidos por la Constitución en el Capítulo III del Título I, entre los que encontramos algunos directamente relacionados con el turismo como: la garantía del descanso y la promoción de centros adecuados para tal fin (art. 40 CE), la tutela preventiva de la salud (art. 43 CE), el fomento del deporte y de una adecuada utilización del ocio (art. 43 CE), la promoción y tutela del acceso a la cultura (art. 44 CE), el deber de conservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales (art. 45 CE), la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran (art. 46 CE), la promoción de la participación de la juventud en el desarrollo social y cultural. Estos principios poseen valor normativo y también obligan a los Municipios⁶¹⁶, ya que éstos, como los demás poderes públicos, están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

b) La prescripción establecida por el artículo 130 de la CE, en el sentido que los poderes públicos deben atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos.

c) También los Municipios deben avalar la defensa de los consumidores y usuarios (art. 51 CE), en cuyo ámbito, para este autor, "(...) se inscribe el turista en su calidad de consumidor masivo o individualizado de las actividades turísticas, y así lo reflejan con nitidez las diferentes leyes ordenadoras del turismo"⁶¹⁷.

d) Finalmente, considera el autor que al Municipio se le reconoce la iniciativa en la actividad económica, ya que el reconocimiento constitucional es general y no puede ser excepcionado "(...) para los Municipios, en sentido subjetivo, ni para la actividad turística, en sentido objetivo".

Con estos puntos, el autor demuestra que se dan determinados aspectos del turismo que forman parte de la esfera de intereses "propios" de los Municipios, pero al mismo tiempo el autor reconoce que el reparto constitucional de competencias en materia turística no avala completamente la declaración de ámbitos competenciales propios y efectivos a los

⁶¹⁵ BERMEJO VERA, J., "Régimen jurídico de los municipios turísticos", en Documentación Administrativa, núm. 259-260, enero-agosto, 2001, págs. 213 y ss.

⁶¹⁶ Tribunal Constitucional - Sentencia de 9 de mayo de 1986.

⁶¹⁷ BERMEJO VERA, J., "Régimen jurídico de los municipios turísticos", en Documentación Administrativa, núm. 259-260, enero-agosto, 2001, pág. 240.

municipios en este ámbito, así BERMEJO VERA⁶¹⁸ relata que el Tribunal Constitucional se decantó desde un principio a favor de la competencia autonómica en materia turística, y afirma que: “Aquellas y estas leyes han dado pasos adelante sin hacer camino, es decir, de un modo un tanto estéril. Los escasos mimbres e instrumentos de conformación del pretendido “estatuto” del Municipio turístico expresan perfectamente las dificultades de esa configuración. Al fin y a la postre, anunciar transferencias económicas a modo de compensaciones por gasto, anunciar formalmente la ampliación de la capacidad tributaria del Ente municipal turístico, o establecer prestaciones municipales obligatorias siempre remitiendo a los instrumentos de colaboración o cooperación, no es más que redundar sobre lo que es viable sin habilitaciones reguladoras especiales.”

Vemos por tanto, conforme afirma el autor citado, que los planteamientos constitucionales y legales habilitan el reconocimiento de un ámbito competencial propio a favor de los Municipios en materia turística, hemos de ver por tanto si la legislación vigente, ha recogido esta posibilidad. En especial teniendo en cuenta la concreción del ámbito competencial operado en la LRBRL –que concreta la asunción de competencias turísticas por parte de los municipios en virtud de su artículo 25.2. h), a las de Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local, olvidando la antigua redacción, más amplia, del antiguo artículo 25 m) de la LRBRL, que abría unas más amplias posibilidades a atribución de competencias turísticas a los municipios.

3.3. La atribución de competencias en materia turística a los entes locales, en los Estatutos de Autonomía y en las diversas leyes ordenadoras del régimen local de las CCAA

Para llegar a delimitar las competencias municipales en materia turística, va a ser necesario como hemos indicado anteriormente, analizar la legislación municipal de cada una de las Comunidades Autónomas. Todas ellas, han aprobado y publicado sus correspondientes normativas de régimen local. Analizaremos cada una de ellas, para delimitar las competencias de los municipios turísticos.

3.3.1. Andalucía

En el caso de Andalucía El artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone:

⁶¹⁸ BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico ... op.cit, pág. 240.

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

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

“(…) k) Promoción del turismo”.

También debemos atender a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Su artículo 9, establece que los municipios andaluces tienen entre sus competencias propias:

(…) 16. Promoción del turismo, que incluye:

a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.

b) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía.

c) El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia.

En estas materias debe estarse en la actualidad a lo previsto en las leyes sectoriales.

3.3.2. Aragón

La Comunidad autónoma aragonesa, en su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, establece que la organización territorial local de Aragón se estructura en municipios, comarcas y provincias. Mediante el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, establece una reserva a favor de las comarcas, de competencias en materia de promoción del turismo⁶¹⁹.

Asimismo, en su artículo 19, indica que en lo relativo a patrimonio cultural, corresponde a las comarcas:

⁶¹⁹ El artículo 9 de la Decreto Legislativo 1/2006, de 27 diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, establece que: “ 1. Las comarcas podrán ejercer competencias en su territorio, con el contenido y de la forma que se indica en este título, en las siguientes materias: (...) 12) Promoción del turismo”.

b) La coordinación de las políticas sobre el patrimonio etnográfico con las políticas públicas que se lleven a cabo en la comarca y, en especial, con las políticas educativa, medioambiental, de turismo y de ordenación del territorio.

Por otro lado, el artículo 23, regula expresamente la promoción del turismo, indicando que corresponde, con carácter general, a las comarcas, la promoción de diversas actividades y ofertas turísticas⁶²⁰.

3.3.3. Islas Baleares

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 52, de 1 de marzo de 2007, establece que el municipio es la entidad local básica de la organización territorial de las Illes Balears y el instrumento fundamental para la participación de la comunidad local en los asuntos públicos. Asimismo, este Estatuto garantiza a los municipios la autonomía para el ejercicio de sus competencias propias, bajo su responsabilidad y en defensa de los intereses de la colectividad que representa.

El apartado 11 del artículo 30 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears prevé que la Comunidad Autónoma, en sentido genérico o amplio —es decir, como sujeto autonómico en el conjunto del Estado—, tiene la competencia exclusiva en materia de turismo, ordenación y planificación del sector turístico, promoción turística, información turística, oficinas de promoción turística en el exterior, regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, y regulación de las líneas públicas propias de apoyo y promoción del turismo.

⁶²⁰ El artículo 23 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 diciembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, indica que son competencia de las comarcas: “a) La promoción de la actividad y de la oferta turística de la comarca en los diversos mercados existentes, en coordinación con la propia actividad de la Comunidad Autónoma. b) La promoción de la creación y gestión de infraestructuras turísticas comarcales. c) El desarrollo de las directrices autonómicas para la ordenación de la actividad turística en la comarca. 2. En particular, corresponde a las comarcas: A) En el ámbito de la promoción turística: a) La coordinación de la red de oficinas de turismo en la comarca. b) El fomento de la creación de productos turísticos y su comercialización en coordinación con el sector privado. B) En el ámbito de la gestión de infraestructuras turísticas: a) La planificación, coordinación y establecimiento de controles de las infraestructuras turísticas públicas. b) La participación en su explotación y la coordinación de la actividad de las infraestructuras de servicios del sector público y privado. C) En el ámbito de la ordenación y regulación de las actividades turísticas: a) La planificación y ejecución de actuaciones en materia de oficinas de turismo. b) La emisión de informe sobre la declaración de fiestas de interés turístico. c) En general, la ejecución de actuaciones relativas a la mejora, modernización y coordinación del sector turístico. 3. En las actividades reseñadas en los apartados anteriores, las comarcas colaborarán con el órgano autonómico competente en la materia y con las demás Administraciones Públicas.

En el marco de la articulación estatutaria del sistema autonómico de las Illes Balears, las potestades públicas derivadas de la distribución de competencias quedan atribuidas, por una parte, al Gobierno y a la Administración de la Comunidad Autónoma y, por otra, a los consejos insulares en su respectivo ámbito. En este sentido, y conforme al apartado 3 del artículo 70 del Estatuto de Autonomía, en las materias de información turística, ordenación y promoción turística, los consejos insulares tienen reconocidas competencias propias cuyas funciones y servicios inherentes, de acuerdo con lo previsto en el último párrafo del citado artículo 70, se tienen que traspasar a las instituciones insulares mediante un acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Gobierno-Consejos Insulares para el traspaso de funciones y servicios —órgano de carácter paritario previsto en la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía— que tomará la forma de propuesta al Gobierno de las Illes Balears, que la aprobará mediante decreto.

3.3.4. Islas Canarias

La normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias es la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, de acuerdo con la dotación prevista anualmente por la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad.

Este Fondo, de adhesión potestativa, proporciona a las Haciendas Locales transferencias orientadas a la consecución de un doble objetivo:

- a) El saneamiento económico-financiero o la inversión, si se cumplen los indicadores previstos.
- b) La libre financiación de los municipios.

Entre los criterios de distribución de este fondo, aparte de otros importantes como la población, extensión territorial o los espacios naturales protegidos, encontramos “las plazas alojativas turísticas⁶²¹”.

⁶²¹ Para determinar las Plazas alojativas turísticas, se atiende a un censo que tiene carácter bianual, teniendo en cuenta las autorizaciones de apertura otorgadas por los cabildos insulares y acreditadas mediante certificación expedida por el Registro General de Empresas, Establecimientos y Actividades Turísticas de la consejería competente en materia de turismo.

3.3.5. Cantabria

La Ley 8/1999, de 28 de abril, de regulación de las comarcas de Cantabria, en su artículo 9 establece que las comarcas ejercerán competencias en materia de “promoción del turismo”.

3.3.6. Castilla – La Mancha

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se constituye por el Real Decreto Ley 32/1978, de 31 de octubre, en él se recogen su organización y las materias a traspasar por parte del Estado al Ente Preautonómico creado.

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha considera a los municipios y provincias, en el título III, como parte de la organización territorial de la Región²², al tiempo que se garantiza la autonomía para el gobierno y gestión de sus respectivos intereses

La Ley 2/1991, de 14 marzo, de coordinación de las Diputaciones Provinciales en Castilla – La Mancha, en su artículo 6 declara que son materias de interés general para la comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, entre otras relacionadas con la planificación de la actividad económica regional, la promoción del turismo.

Posteriormente, en el artículo 11 de esta misma Ley se prevé la delegación en las Diputaciones Provinciales, de la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general para la Región, en concreto, podrá delegar la difusión del turismo, cultura y deporte de carácter provincial.

Por otro lado, la Ley 3/1991, de 14 de marzo, que regula el régimen de las entidades locales en Castilla – La Mancha, en su artículo 65, indica que tendrán la consideración de Municipios de características especiales: 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.

3.3.7. Castilla y León

La Ley 1/1998, de 4 de junio, que regula el régimen local de Castilla y León, establece en su artículo 20, que los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las leyes de la Comunidad Autónoma en las materias: Turismo y tiempo libre.

El Decreto Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, garantiza las indicadas competencias.

3.3.8. Cataluña

El régimen legal aplicable a las competencias municipales en materia turística, viene determinado en Cataluña por la normativa básica estatal expuesta anteriormente y también por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Decreto Legislativo 2/2003 de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, la Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña y finalmente, la Ley 13/2002 de Turismo de Cataluña.

El Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, por un lado atribuye competencias a los Municipios en materia turística –artículo 66.3: “El municipio tiene competencias propias en las materias siguientes: (...) n) Las actividades y las instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del ocio, el turismo. (...)”–; y por otro crea un conjunto de “régimenes municipales especiales”, fijando las condiciones y requisitos necesarios para que un municipio catalán pueda ser declarado Municipio Turístico, y remitiéndose en cuanto a las consecuencias específica de dicha declaración a “(...) las disposiciones específicas que establezca la legislación sobre esta materia” (arts. 72 y 75 de esta norma).

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) reconoce la competencia de los entes locales, en el marco que establezcan las leyes, sobre determinados aspectos de la actividad turística: urbanismo, actividad de limitación y fomento, ocio y tiempo libre y la regulación, gestión y vigilancia de las actividades y usos que se lleven a cabo en lagos, playas, ríos y montañas.

En concreto, el art. 84 EAC, garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad. Entre ellas cabe destacar varias relacionadas con el turismo en concreto:

- La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento del empleo.
- La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.
- La regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades.

El proyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, en su artículo 27, también reconoce que los municipios tienen competencias propias, de acuerdo con el Estatuto de autonomía de Cataluña y en los términos que determinen las leyes, sobre las siguientes materias:

- La ordenación, la gestión y la ejecución del urbanismo y la disciplina urbanística; la promoción y la gestión de viviendas; los parques y los jardines, la pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales municipales.
- El patrimonio histórico-artístico.
- La protección del medio ambiente.
- Las actividades y las instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del ocio y el turismo.
- La promoción de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turística y el fomento del empleo.
- También son competencias propias del municipio las que con este carácter los atribuya una Ley en otros ámbitos materiales no previstos en el apartado anterior.

3.3.9. Extremadura

El Estatuto de Autonomía de Extremadura vigente, en redacción dada por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, declara como competencia exclusiva, en el artículo 9.1.3, la “Organización territorial propia de la Comunidad Autónoma y régimen local en los términos del título IV de este Estatuto”.

Dentro del Título citado, dedicado a la Organización territorial, el artículo 53.2 dispone que “En el marco de la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura, teniendo en consideración las diferentes características de las mismas y su diversa capacidad de gestión competencial”, siempre teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 8, en especial, el apartado 1 cuando indica que “La Comunidad Autónoma de Extremadura asume competencias sobre las materias que se identifican en los siguientes artículos. Dichas competencias comprenderán las funciones que en cada caso procedan, sin perjuicio de las que pudieran corresponder al Estado en virtud de títulos competenciales propios previstos en la Constitución”.

Y en el artículo 58 se establece que “Por Ley se regularán las formas de constitución, organización, competencias y régimen jurídico y financiero de las entidades locales menores, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y aquellas otras agrupaciones voluntarias o necesarias de municipios que pudieran establecerse, reconociendo, en todo caso, su autonomía administrativa y su personalidad jurídica”.

El desarrollo legislativo de esta materia se ha producido mediante Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura. Esta Ley no recoge la materia turística como competencia local específica.

Sin embargo la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, reguladora de las relaciones interadministrativas de las Diputaciones Provinciales con la Comunidad Autónoma, establece en su artículo 10, que se declaran de interés general de Extremadura como funciones propias de las Diputaciones Provinciales, algunas estrechamente relacionadas con la materia turística, como son el fomento y difusión de la cultura, o la promoción de deporte, educación física y ocio.

También se declaran expresamente como funciones propias de las Diputaciones Provinciales, la conservación de monumentos y lugares artísticos e históricos y finalmente la materia turismo, globalmente considerada.

3.3.10. Galicia

La Comunidad Autónoma de Galicia tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de régimen local, de acuerdo con el artículo 27 de su Estatuto de autonomía, así como de

acuerdo con su artículo 49 la tutela financiera sobre los entes locales, respetando la autonomía que a estos les reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución y de conformidad con el artículo 27.2 del Estatuto.

En Galicia, debemos atender a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la administración local en Galicia, así como a la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Se dispone en esta norma que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en materia de actividades e instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del tiempo libre y el turismo.

Finalmente, el artículo 88 de esta misma Ley, se establece que por sus singulares características, gozarán de un régimen especial los municipios turísticos, los histórico-artísticos, los industriales, los pesqueros y los rurales.

3.3.11. Comunidad de Madrid

El artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, atribuye a la Comunidad de Madrid, en el marco de la legislación del Estado, el desarrollo legislativo del régimen local.

En la Comunidad de Madrid se debe tener en cuenta la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, así como de la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el Desarrollo del Pacto Local. Asimismo, se establecen las particularidades del Municipio de Madrid, en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

La Ley 2/2003, de 11 marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, indica en su artículo 41 que, se podrán declarar Municipios turísticos a aquellos que soporten, temporal o estacionalmente, un considerable aumento de población o reciban un flujo de visitantes que afecte a la viabilidad de los servicios municipales habituales.

Asimismo, se fomentará la constitución de Mancomunidades de Municipios para fines turísticos, así como la colaboración, coordinación y asistencia a los Municipios en los términos previstos en esta Ley y en la legislación autonómica sobre turismo.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, los Municipios turísticos podrán establecer tributos y recargos específicos.

Es muy importante destacar el contenido de la Ley 3/2003, de 11 marzo, que es la Ley para el desarrollo del Pacto Local de la Comunidad de Madrid.

En su artículo 2, declara que las materias, que podrán ser objeto de transferencia o delegación a las Entidades Locales que la legislación vigente atribuye a la Comunidad de Madrid, serán entre otras, el turismo.

3.3.12. Región de Murcia

El artículo 11.9 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia atribuye a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen local. En virtud de dicha competencia se dictó la Ley 6/1988, de 25 de agosto de Régimen Local de la Región de Murcia.

La Ley 6/1988, de 25 agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, en su artículo 45, prevé la posibilidad de establecer regímenes especiales en los municipios de la Región de Murcia en los que incidan características predominantemente turísticas.

También prevé la posibilidad de regular otros en los que se tenga en cuenta otras peculiaridades de los municipios de la Región, tales como el que sean costeros o de tradición pesquera el tamaño de sus términos municipales o la dispersión de su población.

En su artículo 46 la Ley indica que tendrán la consideración de municipios turísticos aquellos que, por su afluencia estacionar, superen ampliamente la media de población anual residente y el número de alojamientos turísticos y de segunda residencia sea superior al de viviendas habituales.

La Administración Regional colaborará de modo especial con estos municipios, a petición de los mismos, para la solución de sus problemas de temporada turística, mediante su asesoramiento, coordinación y aportación de medios materiales, personales y económicos.

La Comunidad Autónoma fomentará la constitución de Mancomunidades de municipios turísticos para fines de esta naturaleza, y coordinará, a petición de los propios Ayuntamientos las campañas y actividades municipales de difusión y promoción turística.

Especialmente, la Administración prestará su apoyo a los municipios que tengan declaradas fiestas de interés turístico o celebren ferias o festivales de trascendencia para la Región.

Para atender a las necesidades extraordinarias derivadas de la afluencia turística en determinadas épocas del año y en caso de insuficiencia de la propia plantilla, los Ayuntamientos podrán solicitar a colaboración de otros municipios de la Región.

Asimismo podrán contratar personal en régimen de derecho laboral para esos períodos determinados, previendo a tal fin las dotaciones presupuestarias correspondientes.

La actuación de funcionarios de otros Ayuntamientos en el término municipal para atender dichas necesidades exigirá autorización de la Alcaldía del Ayuntamiento de procedencia y la expedición, a su favor, de un documento de autorización individual por parte de la Alcaldía del Ayuntamiento donde ha de prestarse el servicio.

Lo dispuesto en el presente artículo será de aplicación a la colaboración entre Cuerpos de Policías Locales de diversos Ayuntamientos de la Región, para atender, por motivos turísticos, las necesidades extraordinarias de vigilancia y ordenación del tráfico de vehículos en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la Ley Regional de Coordinación de Policías Locales y sus normas de desarrollo.

3.3.13. La Rioja

El artículo 9.8 del Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la

ejecución del régimen local. En virtud de dicha competencia se dictó la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja.

La Ley 1/2003, de 3 marzo de Administración local, establece en su artículo 71 que las comarcas ejercerán competencias, en relación con todas o algunas materias, entre las que encontramos la promoción del turismo.

3.4. La atribución de competencias en materia turística a los entes locales, en la normativa de turismo de las diversas CCAA

Una vez analizada la legislación municipal de cada una de las Comunidades Autónomas, procede ver cuales son las competencias en materia turística que cada una de las leyes ordenadoras del turismo reconocen en cada una de las Comunidades Autónomas.

a) Andalucía.

La Comunidad Autónoma andaluza, en su Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, recoge las competencias municipales en esta materia en el artículo 4, que se remite a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

“Artículo 4. Competencias de los municipios.

1. Son competencias propias de los municipios en materia de turismo las determinadas en el artículo 9.16 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

2. La Junta de Andalucía podrá transferir o delegar en los municipios cualesquiera otras competencias en materia de turismo de acuerdo con lo previsto en la sección 4.ª del Capítulo II del Título I de la Ley 5/2010, de 11 de junio”.

Debemos acudir por tanto al artículo 9.16 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que establece que son competencias municipales:

16. Promoción del turismo, que incluye:

- a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.
- b) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía.
- c) El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia.

Además de estas facultades, la Ley andaluza asigna a sus Municipios competencia para la vigilancia sobre el mantenimiento del uso de los establecimientos de alojamiento turístico conforme a la licencia municipal concedida, sancionando la utilización contraria a la ordenación urbanística aplicable, sin perjuicio de incoar, en su caso, el correspondiente expediente de restauración de la legalidad urbanística.

Asimismo, el Ayuntamiento tiene un papel importante en cuanto a la clasificación sobre la base de una declaración responsable. En este sentido, las personas interesadas en la construcción, ampliación o reforma de un establecimiento de alojamiento turístico sujeto a clasificación administrativa presentarán ante el Ayuntamiento competente, junto con la solicitud de la licencia de obras, la documentación establecida reglamentariamente, con declaración responsable expresa de que el establecimiento proyectado reúne los requisitos previstos en la normativa aplicable para ostentar una determinada clasificación turística de acuerdo con el grupo, categoría, modalidad y, en su caso, especialidad del establecimiento proyectado.

Los Ayuntamientos también podrán, en cualquier momento, requerir de las personas titulares de los establecimientos turísticos la ejecución de las obras de conservación y mejora conforme a la normativa que les sea aplicable.

Además, sin perjuicio de las facultades de comprobación de otras determinaciones previstas en la legislación vigente, el cumplimiento de los requisitos relativos a la clasificación de los alojamientos turísticos, será objeto de comprobación por la Consejería competente en materia de turismo, así como por los Ayuntamientos al tramitar, en su caso, las correspondientes licencias urbanísticas o tras la recepción de la declaración responsable o comunicación previa.

Finalmente también se establece que para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación con:

- a) Los servicios públicos básicos que presta el municipio respecto a la vecindad y a la población turística asistida.
- b) Los servicios específicos que tengan una especial relevancia para el turismo.

Vemos que se trata de una de las leyes autonómicas que más desarrolla previsiones relativas al ámbito local y que más completas son en este sentido, atribuyendo competencias a los Municipios no solo para la promoción de sus propios recursos, sino también para colaborar con la Consejería competente para la promoción de recursos turísticos comunes; otorgar licencias turísticas en el marco de la legislación vigente; y participar en la planificación turística de la Comunidad Autónoma⁶²².

b) Aragón

Esta Comunidad Autónoma, en su Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, tras hacer una breve declaración en su artículo 5 sobre los Entes territoriales con competencias en materia de turismo⁶²³, diferencia entre las competencias turísticas atribuidas a los Municipios y a las Comarcas aragonesas. Las competencias sobre turismo de las que gozan las Comarcas se recogen en el artículo 13⁶²⁴ y las relativas a los Municipios en el artículo

⁶²² MEDINA JURADO, P., "La nueva ordenación de los establecimientos y servicios turísticos en Andalucía tras la implantación de la Directiva Europea de Servicios. Las competencias municipales. Revista CEMCI . Núm. 12 de 2011.

⁶²³ Este artículo establece que: " 1. En el ámbito de la Comunidad Autónoma, son administraciones públicas competentes en relación con el turismo la Administración de la Comunidad Autónoma, las comarcas y los municipios. 2. Asimismo, podrán asumir competencias sobre turismo los organismos autónomos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de cualquiera de las administraciones públicas citadas".

⁶²⁴ Se establece que las comarcas ejercerán las competencias sobre turismo que les atribuye la legislación de comarcalización. Asimismo se añade que corresponden a las comarcas, en todo caso, las siguientes competencias sobre turismo:

"a) El ejercicio de las potestades autorizatoria, registral, inspectora y disciplinaria sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia.

b) La elaboración y aprobación del Plan de Dinamización Turística Comarcal, respetando las Directrices de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma.

c) La promoción de los recursos y de la oferta turística de la comarca en el marco de la política de promoción de Aragón como destino turístico integral.

d) La creación, conservación, mejora y protección de los recursos turísticos de la comarca, así como la gestión de los recursos turísticos de titularidad comarcal.

e) La gestión de las oficinas comarcales de turismo y la coordinación de las oficinas municipales de turismo ubicadas en el ámbito territorial comarcal.

f) La emisión de informe sobre la declaración de actividades de interés turístico de Aragón y sobre la autorización de las empresas de turismo activo, en los términos establecidos reglamentariamente.

g) El ejercicio de las funciones inspectoras que les correspondan, con el fin de comprobar e investigar el cumplimiento de la legislación turística.

h) La cooperación con los municipios tendente a potenciar la dimensión turística de los servicios obligatorios municipales.

i) La prestación de la asistencia necesaria a los municipios para la conservación de los recursos turísticos y su efectivo disfrute.

j) La colaboración con el sector privado y social en cuantas actuaciones fueren de interés para el fomento y promoción de la actividad turística. En particular, el asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas turísticas para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades turísticas.

k) Cualquier otra competencia que pudiera serle transferida, delegada o encomendada por la Administración competente.

14. Este último artículo dispone que corresponden a los municipios las siguientes competencias sobre turismo:

"a) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en particular del patrimonio natural y cultural, así como la adopción de medidas tendentes a su efectiva utilización y disfrute, todo ello en el ámbito de sus competencias.

b) La promoción de los recursos turísticos existentes en el término municipal, en el marco de promoción de Aragón como destino turístico integral.

c) El fomento de las actividades turísticas de interés municipal.

d) El otorgamiento de las licencias municipales en relación con las empresas y establecimientos turísticos.

e) Cualquier otra competencia que pudiera serle transferida, delegada o encomendada por la Administración competente”.

Destaca por tanto la Comunidad Autónoma aragonesa por su apuesta por la gestión de las competencias a través de un ente local de carácter supramunicipal como son las comarcas.

c) Principado de Asturias.

La norma suprema sobre turismo en esta Comunidad Autónoma es la Ley 7/2001, de 2 de junio, sobre Normas Regulatoras del Turismo en el Principado de Asturias, modificada por la Ley 10/2010.

Esta norma no atribuye competencias de manera directa a los Municipios, únicamente recoge la posibilidad –redundante por otra parte, ya que lo permite la normativa básica estatal reguladora de las Administraciones públicas– de que las competencias autonómicas sobre turismo sean delegadas a las Entidades locales (artículo 5.2): “(...) 2.Las competencias anteriores podrán ser delegadas en las entidades locales, siempre que sea

3. Para el desarrollo y ejercicio de sus competencias, las comarcas podrán prestar los servicios turísticos y realizar las actividades económicas de carácter supramunicipal que consideren convenientes, utilizando para ello las formas de gestión de servicios públicos y de realización de iniciativas socioeconómicas previstas en la legislación de régimen local”.

posible por su naturaleza, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente”. Únicamente concreta este tipo de competencias en relación a los Concejos. En su artículo 6 dispone que “Sin perjuicio de las competencias de la Administración del Principado de Asturias y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, los concejos, en sus respectivos ámbitos, ejercerán, de conformidad con la presente Ley y con lo establecido en la normativa sobre régimen local, las siguientes competencias en materia de turismo:

- a) La promoción y fomento de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito.
- b) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio cultural y del entorno natural.
- c) La intervención que la legislación les atribuya en relación con los establecimientos turísticos, sometiendo la actividad a previa licencia, o a previa declaración responsable, y control posterior, según proceda en cada caso.
- d) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su competencia.
- e) Cualesquiera otras que pudieran serles atribuidas o delegadas de acuerdo con la legislación vigente.

d) Canarias.

El artículo treinta, en sus números 15 y 21, del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, dispone que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda y en materia de turismo.

La norma suprema sobre turismo en esta Comunidad Autónoma es la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, no obstante hay que tener muy en cuenta también los preceptos establecidos en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

Esta última Ley, de acuerdo con su preámbulo pretende mantener la sostenibilidad del modelo turístico mediante una política de contención de un crecimiento desordenado incompatible con el medio ambiente, excluyéndose por ello la clasificación de nuevos suelos con los límites establecidos en la vigente legislación, pero permitiendo, sin embargo, la implantación, en estos momentos y en suelos habilitados por la normativa

urbanística y de establecimientos turísticos de alojamiento de diversas tipologías, derivados de los procesos de renovación y mejora, así como los de nueva implantación.

También pretende conseguir este objetivo sujetando a régimen de autorización administrativa habilitante previa a la licencia edificatoria, cuando se cumplan los condicionantes establecidos en el artículo 9 de la Directiva 2006/123/CE y en el artículo 24.2 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, según el texto modificado por la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, tanto los establecimientos de nueva implantación como aquellos que se deriven de los incentivos de renovación previstos en esta Ley e impliquen un incremento muy sensible respecto al número de plazas alojativas del establecimiento inicial.

La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, recoge en su artículo 4 las Administraciones públicas con competencias en materia turística: la Administración autonómica, los Cabildos Insulares, los Ayuntamientos canarios y los Organismos Autónomos y Entidades de Derecho público que sean creados por cualesquiera de las anteriores Administraciones públicas para la gestión de sector turístico. En su artículo 6 se recogen las competencias de los Cabildos Insulares y en el siguiente las de los Municipios, disponiendo este último que:

“1. Corresponde a los municipios, en materia turística, las competencias que la legislación de régimen local les atribuye, así como el ejercicio de las funciones delegadas por los Cabildos Insulares.

2. En todo caso corresponde a los municipios en materia turística:

- a) La prestación de los servicios turísticos obligatorios que les impone la presente Ley.
- b) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a las empresas y establecimientos turísticos.
- c) La aprobación de los instrumentos de planeamiento que les compete, conforme al ordenamiento vigente, de acuerdo con las previsiones de esta Ley en cuanto al planeamiento directivo insular .

3. Los municipios desarrollarán sus funciones en coordinación con la política regional e insular, tanto en la prestación de servicios como en las actuaciones en infraestructuras”.

Pero, además, la Ley canaria establece una serie de competencias adicionales para los Municipios, que deberán prestar en los “núcleos turísticos”, denominadas “servicios

públicos turísticos municipales”, que comprenden la vigilancia de playas (art. 66), la información turística (art. 67) y la vigilancia ambiental (art. 65), que incluye:

- “a) La aprobación de ordenanzas específicas sobre calidad del medio ambiente.
- b) El reforzamiento del servicio de limpieza y de salubridad, particularmente en las zonas de uso público como paseos, calles, plazas y playas.
- c) El control de ruidos, con especial atención a los producidos en horas nocturnas.
- d) El control de olores, con atención prioritaria a las industrias y actividades que los produzcan”.
- e) La colaboración en el reforzamiento de la seguridad ciudadana”.

Destaca por tanto la Comunidad Autónoma Canaria por las exigentes prestaciones de servicios que exige a los municipios turísticos en aras a la calidad turística.

e) Cantabria:

La Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria, cántabra atribuye competencias turísticas a los Municipios, en su artículo 6, que dispone que: “Los municipios de la Comunidad Autónoma de Cantabria tienen las siguientes competencias en materia de turismo, sin perjuicio de las establecidas en la legislación vigente en materia de Régimen Local:

- a) La promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito.
- b) El fomento de las actividades turísticas.
- c) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural.
- d) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación a las empresas y establecimientos turísticos.
- e) Las demás competencias que les sean delegadas”.

Se refiere por tanto a la promoción, fomento y protección de sus recursos turísticos y al otorgamiento de licencias turísticas, ajustándose estrictamente a lo que establece actualmente la LRSAL.

f) Castilla y León.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 26.1.15, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación y promoción del turismo en su ámbito territorial.

En virtud de dicha competencia, se han venido dictando una serie de disposiciones con carácter reglamentario, ordenadoras de distintas actividades y profesiones turísticas o reguladoras de aspectos comunes a las empresas turísticas. Si bien, hasta el momento, y salvo el caso concreto del régimen sancionador regulado por Ley por imperativo constitucional, no se había hecho uso de la potestad legislativa en materia turística.

No existía, pues, hasta ahora en nuestra Comunidad Autónoma una Ley sectorial que de manera unitaria estableciera las bases de ordenación del sector, delimitara las competencias correspondientes a las Entidades Locales y los consiguientes mecanismos de coordinación interinstitucional, recogiera los principios, objetivos e instrumentos de la actividad planificadora de la Comunidad Autónoma de fomento y promoción del turismo e integrara, además, los preceptos relativos a las potestades inspectora y sancionadora.

En el momento actual el turismo se constituye como un sector productivo dinámico y con indudables potencialidades para contribuir de manera importante al objetivo esencial de desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma. Teniendo en cuenta esa realidad, la presente Ley pretende representar un estímulo para el sector y una llamada a la conciencia de la sociedad castellana y leonesa en favor del turismo.

Por otra parte, razones de claridad y seguridad jurídica, y la finalidad de atender más rigurosamente los principios de eficacia y coordinación en la actuación de las administraciones públicas, motivan la aprobación de una Ley general de turismo.

La presente Ley quiere alcanzar los tres objetivos que la Declaración de La Haya sobre Turismo de 1989 incluye entre sus recomendaciones al legislador:

- Proteger al viajero o visitante.
- Proteger a la sociedad receptora frente a posibles efectos negativos del turismo, especialmente en el entorno y en la identidad cultural.
- Fomentar las actividades turísticas.

Junto a estos objetivos básicos, y para facilitar su consecución, la Ley persigue también otros fines que, en síntesis, son:

- El tratamiento del turismo en consonancia con las particularidades de Castilla y León.
- La potenciación de nuestra Comunidad como destino turístico.
- La preservación y revalorización de los recursos turísticos existentes, la recuperación de los que se hallen en peligro y la búsqueda de otros nuevos que contribuyan al enriquecimiento de nuestro patrimonio y a la diversificación de la oferta turística.
- El impulso de la acción planificada, unitaria y coordinada.
- La consolidación del turismo como parte sustancial de la actividad económica general, facilitando la existencia de recursos humanos de calidad y de medios suficientes para producir un alto valor añadido, un incremento del empleo, una distribución de la riqueza más justa, y, en definitiva, la elevación del nivel de vida de los ciudadanos de Castilla y León.
- El fomento de la conciencia social en favor del turismo, mediante la difusión del conocimiento de los recursos disponibles y la realización de campañas educativas.

Recoge en su artículo 3 las Administraciones públicas con competencias en materia turística: la Administración autonómica, las Diputaciones Provinciales, las Comarcas, los Ayuntamientos y los Organismos Autónomos y Entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las anteriores.

También prevé expresamente la posibilidad de delegación de competencias de la Administración autonómica a favor de las Entidades locales, de conformidad con lo establecido en la legalidad vigente (art. 6.2) .

Las competencias turísticas de los municipios aparecen en su artículo 9: “Los municipios de la Comunidad de Castilla y León tienen las siguientes competencias en materia de turismo, sin perjuicio de las establecidas en la legislación vigente en materia de Régimen Local:

- a) La promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito.

- b) El fomento de las actividades turísticas.
- c) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural.
- d) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación a las empresas y establecimientos turísticos.
- e) Las demás competencias que le sean delegadas”.

La atribución de competencias turísticas a las Diputaciones Provinciales y Comarcas está recogida en los artículos 7 y 8, respectivamente. artículo 36 a) de la Ley castellano-leonesa atribuye a los Municipios la facultad de participar en la elaboración de la planificación turística autonómica, junto con las Diputaciones Provinciales y la Federación Regional de Municipios y Provincias, entre otros Entes administrativos autonómicos.

g) Cataluña.

El artículo 171 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye en todo caso:

- La ordenación y la planificación del sector turístico.
- La promoción del turismo que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero.
- La regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat. Con el fin de facilitar la coordinación entre éstos y los establecimientos de la red de Paradores del Estado que se ubican en Cataluña, la Generalitat participa, en los términos que establezca la legislación estatal, en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España.
- La regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos y de los medios alternativos de resolución de conflictos.
- Las enseñanzas y la formación sobre turismo que no den derecho a la obtención de un título oficial.
- La fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción de turismo.

La Ley general de ordenación del turismo en Cataluña es la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, que en su artículo 66 establece cuales son las Administraciones públicas con competencia turística en el territorio catalán, en concreto: Administración autonómica, los Ayuntamientos, las Administraciones locales territoriales distintas de los Ayuntamientos y los Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público.

El artículo 68 establece las competencias de los ayuntamientos: *“Corresponden a los ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones:*

- a) La promoción y la protección de los recursos turísticos de interés municipal.*
- b) La declaración de los recursos turísticos de interés local y, si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales.*
- c) El otorgamiento de las autorizaciones, las licencias y los permisos que les corresponde aprobar de acuerdo con la legislación vigente.*
- d) La elaboración de los instrumentos de planeamiento que tienen atribuidos de acuerdo con la legislación vigente.*
- e) El ejercicio de la función inspectora sobre las actividades turísticas que se realicen dentro de su término municipal y el ejercicio de la potestad sancionadora, en los supuestos y con los límites establecidos en la presente Ley y las disposiciones que la desarrollen, en coordinación, en ambos casos, con la Administración de la Generalidad.*
- f) La promoción del otorgamiento de denominaciones geo turísticas a los ámbitos territoriales en los que se hallan incluidos y la promoción de la declaración de interés turístico de lugares, bienes o servicios localizados dentro de su término municipal.*
- g) La prestación, en el caso de los municipios turísticos, de los servicios mínimos que establece el artículo 19.*
- h) La participación en el proceso de elaboración del Plan de turismo de Cataluña.*
- i) El ejercicio de las competencias turísticas que les delega o les asigna la Administración de la Generalidad, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local”.*

La Ley de turismo catalana también atribuye competencias en materia de turismo a favor de las Diputaciones Provinciales⁶²⁵ y las de las Comarcas⁶²⁶.

⁶²⁵ Están previstas en el artículo 71.

⁶²⁶ Están previstas en el 70.

La Ley catalana además, contempla competencias adicionales respecto de los municipios que hayan sido declarados municipios turísticos⁶²⁷, es decir, que en el caso que un municipio acceda a esta condición, la Ley le atribuye en su artículo 19, la necesaria prestación de una serie de servicios mínimos y servicios complementarios:

“(…) 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”.

Estos Municipios deberán prestar, además de los servicios mínimos recogidos en el número uno, los servicios que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística. A estos efectos, la población de derecho no será ya únicamente la empadronada en cada Municipio, sino la suma de ésta con la media ponderada de la población turística anual.

La financiación de estos nuevos servicios está prevista en Ley catalana, a través de convenios interadministrativos y de recargos e impuestos propios.

h) Navarra.

La Ley 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra, es la norma general ordenadora del turismo en esta comunidad.

⁶²⁷ Municipios declarados expresamente como Turísticos, en base al procedimiento recogido en el Capítulo III de su Título II (arts. 18 a 22).

El artículo 6 atribuye competencias a los entes locales en materia turística, en concreto:

- a) Promover y fomentar los recursos, actividades u otros aspectos en relación con el turismo que sean de su interés, en coordinación con la Administración de la Comunidad Foral.*
- b) Proteger y conservar sus recursos turísticos, en especial el entorno natural y el patrimonio monumental.*
- c) Colaborar con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia turística.*
- d) Otorgar las licencias que la legislación les atribuye en lo que afecta a empresas y establecimientos turísticos.*
- e) Desarrollar las políticas de infraestructuras turísticas de su competencia.*
- f) Gestionar los servicios que les correspondan conforme al ordenamiento jurídico.*
- g) Cuantas otras competencias en relación con el turismo les sean atribuidas por las leyes”.*

Por otra parte, se prevé la actuación de manera coordinada con la Administración autonómica en materia de protección ambiental de los recursos turísticos⁶²⁸ y en materia de Información Turística⁶²⁹.

i) País Vasco.

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene, a tenor del artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de turismo.

No obstante, desde la aprobación del Estatuto la materia turística no ha sido objeto de regulación especialmente intensa. La Ley vigente en el País Vasco es la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco, modificada en dos ocasiones⁶³⁰.

En su artículo 53.2 atribuye competencias a los municipios para: “(...) la promoción de su oferta turística con arreglo a la normativa vigente”.

⁶²⁸ En concreto en su artículo 37.2 de la Ley 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra

⁶²⁹ Art. 43.2 de la Ley 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra

⁶³⁰ Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley de Ordenación del Turismo
Ley 7/2012 de 23 de abril, de modificación de diversas leyes, (entre otras modifica las disposiciones reguladoras de las empresas y establecimientos turísticos)

Vemos que paradójicamente, esta norma, la más antigua de las normas autonómicas en materia turística, se ajusta treinta años más tarde a la vigente LRSAL, lo que nos da una idea del parco reparto de competencias en materia turística hacia los entes locales.

Así, BERMEJO VERA⁶³¹ ya advirtió que la acción municipal reconocida en el turismo por la normativa autonómica, no se corresponde con la “la notable incidencia que en la vida municipal tiene la conversión del Municipio en una zona de atracción turística”.

En este mismo sentido MARTÍNEZ PALLARÉS afirma que “(...) con carácter general se ha incumplido el mandato establecido en el artículo 25.2 LRBRL, dado que el legislador autonómico sectorial ha omitido en la mayoría de los casos, atribuir competencia alguna a favor de los municipios, o de cualquier otra entidad local representativa de intereses locales, y si lo ha hecho realmente ha sido de forma muy poco imaginativa⁶³².”

No obstante lo cierto es que con carácter general y con la excepción del País Vasco y Cantabria, la normativa autonómica actual, es evidentemente más generosa que la LRSAL en la atribución de competencias en materia turística a los entes locales.

3.5. Las competencias sobre turismo de los entes locales distintos al municipio. La asistencia de las Diputaciones provinciales

Teniendo en cuenta la dificultad que puede presentar la prestación de servicios mínimos para algunos municipios, el párrafo tercero del artículo 26 de la LRBRL prevé la asistencia de las Diputaciones Provinciales que “(...) se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos”, con lo que se abre una vía de colaboración no exenta de dificultades.

⁶³¹ BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, enero-agosto, 2001, págs. 237 y 238.

⁶³² MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., “El gobierno local como ámbito de gestión turística”, en *Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, BLANQUER CRIADO (Dir.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 69 y ss; ver de este mismo autor “Las entidades locales en la legislación turística”, en *Cuadernos de Derecho local*, núm. 9, 2005, págs. 72 a 86.

El artículo 31 de la LRBRL enfatiza la labor de asistencia a los municipios al recoger entre los fines de la provincia el aseguramiento de “(...) la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”⁶³³.

Por tanto, el primer ente local a analizar, por la importancia que tiene en la gestión turística, es la provincia. Como sabemos, las diputaciones son el órgano de gobierno de las provincias, que son entidades territoriales formadas por agrupación de municipios. Sus competencias más importantes son la coordinación de los servicios municipales para su más adecuada prestación, la asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipales y la cooperación al fomento de todo el territorio provincial; por ello aprueban cada año planes de cooperación a las obras y servicios municipales.

Las provincias no han tenido un especial tratamiento en materia turística debido a sus especiales características de Administración local de cobertura. No es el caso de la legislación turística de Andalucía, Castilla y León, Canarias (cabildos insulares) y, de manera especial, tampoco en el caso de Cataluña, que en su Ley de Turismo contempla toda una serie de competencias circunscritas a la coordinación del fomento y promoción de la actividad de los municipios, la promoción de los recursos turísticos de la provincia y la asistencia y cooperación técnica y económica a los municipios⁶³⁴.

No obstante, conforme al artículo 36 de la LRBRL, ostentan una competencia general de asistencia y cooperación técnica, jurídica y económica de los municipios de la provincia,

⁶³³ En la misma línea, los apartados a) y b) del artículo 36 de la LRBRL.

⁶³⁴ Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, art. 71:

"1. Corresponden a las diputaciones provinciales, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones:

- a) La promoción de las marcas turísticas de su ámbito territorial.
- b) La promoción de los recursos turísticos de su ámbito territorial, en coordinación con todos los entes locales concernidos.
- c) El asesoramiento y el apoyo técnico a los entes locales de su ámbito territorial en cualquier aspecto que mejore su competitividad turística.
- d) La articulación, la coordinación y el fomento de las estrategias de promoción derivadas del ámbito privado del sector turístico.
- e) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación turística del conjunto del país.

2. Las diputaciones provinciales han de ejercer sus competencias turísticas en coordinación con el departamento competente en materia de turismo y con las demás administraciones turísticas de su ámbito territorial.

3. A efectos de la adecuada coordinación entre las diputaciones provinciales y la Administración de la Generalidad, han de establecerse las fórmulas de participación recíproca que se consideren necesarias en las entidades y organismos especializados que dependan de las mismas".

en cualesquiera de los ámbitos materiales de actuación, incluido el turismo, que como se verá ha quedado reforzado por la LRSAL.

Estas competencias son ejercidas mediante la creación de entes u organismos de carácter autónomo o mediante la creación de áreas funcionales dentro de la misma estructura y organización de la propia diputación provincial. Los patronatos son organismos autónomos dependientes directamente de la Administración que los crea. Constituyen un modo de gestión directa, al igual que las sociedades mercantiles de capital íntegramente del ente local⁶³⁵.

Las Comunidades Autónomas, en sus leyes de turismo, han atribuido competencias a las provincias. En este sentido hay que resaltar la importancia que tienen las competencias asumidas en materia de fomento de la imagen turística de los municipios de poblaciones inferiores a veinte mil habitantes y de la promoción de las marcas turísticas, respectivamente atribuido por las leyes andaluza y castellano-leonesa⁶³⁶.

Esta atribución de competencias, destaca la consideración de la organización provincial como dinamizadora de territorios y municipios que, sin la asistencia técnica de las diputaciones provinciales difícilmente podrían haber llegado a gestionar y poner en práctica muchos de los actuales proyectos y acciones de desarrollo turístico.

Junto a la provincia, resulta importante señalar el hecho de que algunas CCAA. dentro de su propia división territorial han delegado funciones y atribuido competencias a favor de las comarcas, aunque no es el caso de la mayoría de CCAA.

La Ley de Turismo de Cataluña formaría parte de aquellas leyes que han procedido a una consideración global de las competencias de las administraciones públicas que operan en el territorio de Cataluña. En este sentido, el artículo 70 considera a las comarcas, administraciones públicas competentes en turismo y regulan las competencias correspondientes a los consejos comarcales⁶³⁷.

⁶³⁵ Art. 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, reformado por la LRSAL.

⁶³⁶ Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía. Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León.

⁶³⁷ En concreto, son competencias turísticas de los consejos comarcales: 1) La declaración de recursos turísticos de interés comarcal, la protección y el fomento de estos recursos y, si es necesario, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales. 2) La coordinación de los municipios de la comarca, si obtiene la declaración de comarca de interés turístico o si más de uno de los municipios que la integran

Queda pendiente ver el papel que deberán desempeñar las nuevas veguerías en este proceso de definición y atribución de competencias y, a la vez, la redistribución de competencias turísticas que le serán asignadas con el objetivo claro de desarrollo de las competencias asignadas, de manera más eficaz y eficiente.

El actual anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña actualmente en trámite⁶³⁸ no recoge expresamente la materia turística como competencia propia de las veguerías, no obstante, la posible delegación de competencias de la Generalitat en estos entes y la posibilidad de prestar servicios de carácter supra comarcal, hace muy interesante esta posibilidad.

En este sentido, cabe recordar que actualmente las marcas turísticas⁶³⁹ se configuran como la división fundamental del territorio en zonas turísticas⁶⁴⁰ y han sido impulsadas de manera fundamental por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña⁶⁴¹. El territorio

obtiene la de municipio turístico, en los términos establecidos por la legislación de régimen local. 3) La colaboración en las iniciativas emprendidas por la Administración de la Generalitat para promover la imagen de Cataluña como marca turística. 4) La promoción de los recursos turísticos de la comarca. 5) La iniciativa para obtener la calificación de comarca de interés turístico o las denominaciones geoturísticas que coincidan con su ámbito territorial. 6) La creación y el sostén de la oficina comarcal de información turística correspondiente, que tiene carácter obligatorio en el caso de que la comarca sea declarada de interés turístico, y potestativo en el resto de casos. 7) La emisión de informes en relación con las solicitudes presentadas por los municipios de su ámbito territorial para convertirse en municipios turísticos. 8) La participación en el proceso de elaboración del Plan de Turismo de Cataluña. 9) El ejercicio de las competencias turísticas que les delega o les asigna la Administración de la Generalitat, de acuerdo con lo que establece la legislación de régimen local. Sin embargo, respecto a las actividades y los servicios turísticos de competencia municipal, corresponde a los consejos comarcales: 1) Establecer y prestar los servicios mínimos inherentes a la condición de municipio turístico, en caso de dispensa o en los supuestos especiales establecidos por la legislación de régimen local. 2) Ejercer, por delegación o por convenio, competencias municipales. 3) Establecer y prestar servicios o llevar a cabo obras, con carácter complementario, de los servicios y las obras municipales.

⁶³⁸ BOPC, núm. 141, de 9 de setembre de 2013

⁶³⁹ KOTLER, PHILIP; JATUSRIPITAK, SOMKID; SUVIT, MAESINCEE. *El marketing de las naciones*. trad. Juan Carlos Guix Vilaplana. Barcelona. Paidós Ibérica, 1998. Philip Kotler dice que toda nación "debe confeccionar una estrategia a medida para conseguir sus metas y sus objetivos". Lo recoge BORDAS I RUBIES, E. "Promoció i comercialització turística", III Ponència de IV Congrés de Turisme de Catalunya. *Estudis de Turisme de Catalunya*, núm. monogràfic, juny del 2001, que añade que: "las marcas poderosas fidelizan la clientela, facilitan el marketing y permiten resistir mejor los momentos de crisis. De hecho, la competencia turística internacional es cada vez más una competencia entre marcas".

⁶⁴⁰ Hoy, nuestro turismo se define a partir de más una marca paraguas (Cataluña) y de diez marcas turísticas que abarcan la totalidad del territorio catalán (Barcelona, Costa Brava, Costa Dorada, Costa del Garraf, Costa de Barcelona Maresme, Cataluña Central, Pirineos, Tierras del Ebro, Tierras de Lleida, Valle de Aran.

⁶⁴¹ LOPEZ PALOMEQUE, F. (Dir). Atlas del Turismo en Cataluña. Mapa Nacional de la Oferta y de los Productos Turísticos. Barcelona, 2009. <http://www.ub.edu/mapaturismecat/ARTS/000.html>. Última consulta: 7 de noviembre de 2015.

correspondiente a cada una de estas marcas turísticas, coincide de forma fundamental o por lo menos más adecuada, con las futuras veguerías⁶⁴².

4. La figura del municipio turístico.

4.1. Marco legal de la existencia de regímenes jurídicos especiales para algunos municipios. La Constitución Española y la LRBRL

Hemos visto que uno de los problemas que afronta nuestro Derecho local es el del establecimiento de un adecuado régimen jurídico que permita dar respuesta a la problemática de los municipios cuya principal industria es el turismo.

Si bien la modificación de la LRBRL llevada a cabo por la LRSAL, en el contexto de una profunda crisis económica, trata de concretar y minimizar las competencias a asumir por parte de los municipios en materia de turismo, lo cierto es 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.

En este sentido, una de las cuestiones que aborda la normativa autonómica es la configuración de regímenes especiales para aquellos municipios que gozan de esta concreta idiosincrasia.

⁶⁴² Las marcas se configuran como la división fundamental del territorio en zonas turísticas y han sido impulsadas de manera fundamental por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, pero, a menudo, su ejecución concreta suele depender de entes o consorcios de ámbito local, donde tienen un peso específico los consejos comarcales y los empresarios turísticos de la zona a la hora de dirigir las políticas de promoción de la marca.

La Diputación de Barcelona participa en la de Tenerife, Costa del Garraf, Costa de Barcelona-Maresme y en la marca Barcelona, aunque en esta última tienen un peso específico del Ayuntamiento de Barcelona y la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona.

Las diputaciones de Tarragona y Lleida también se hacen cargo de manera muy directa de la promoción turística de sus marcas: Costa Dorada y Tierras del Ebro, por un lado, y Terres de Lleida y Valle de Aran, del otro. En este último caso, sin embargo, el peso específico más importante de la gestión recae en el Consejo General de Aran.

La más compleja es la marca Pirineos. A pesar de su facilidad de proyección exterior, gracias al conocimiento internacional de los Pirineos, la marca debe gestionar un consorcio que agrupa tres divisiones provinciales y varios consejos comarcales, con algunos intereses y problemáticas diversas. Sin embargo, es una de las más activas.

La Constitución Española diferencia en su articulado entre Entes locales constitucionalmente garantizados y obligatorios y Entes locales potestativos⁶⁴³. Los entes constitucionalmente garantizados son las Provincias y los Municipios (art. 137 CE) y, como forma peculiar de organización local para los archipiélagos balear y canario, los Cabildos y Consejos (art. 141 CE).

En cuanto a los entes potestativos pueden ser creados de forma opcional por las Comunidades Autónomas: las agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia (art. 141.3 CE) y de municipios limítrofes, sobre los que los Estatutos de Autonomía podrán establecer circunscripciones territoriales propias dotadas de personalidad jurídica plena (art. 152.3 CE).

La LRBRL concreta el modelo constitucional atribuyendo el carácter de Entidades locales territoriales al Municipio, la Provincia y la Isla –en los archipiélagos balear y canario–.

Por otro lado, atribuye el carácter de Entidades locales “no territoriales” a las Entidades de ámbito inferior al Municipio instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas en base al artículo 45 de esta Ley, a las comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios –instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y sus correspondientes Estatutos de Autonomía–, a las Áreas Metropolitanas y a las Mancomunidades de Municipios (art. 3 LRBRL).

Además, la LRBRL, en su art. 30, autoriza a las leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas para establecer regímenes municipales especiales cuando concurren determinadas circunstancias. En concreto se abre 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 último precepto, es el que abre la vía para que las Comunidades Autónomas puedan prever un régimen adaptado a los municipios turísticos, de tal forma que se pueda establecer una estructura organizativa, unas competencias y una financiación que deberían

⁶⁴³ WAGNER, Francisco Sosa. *Manual de derecho local*. 2005.

permitir la superación de los problemas asociados a la acogida de visitantes, y prestación con los parámetros adecuados de calidad de los servicios públicos⁶⁴⁴.

La primera norma autonómica que recogió esta posibilidad en su vertiente turística fue la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y poco después haría lo propio la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (arts. 69.1 c) y 72). A partir de este momento la figura del Municipio Turístico sería recogida en multitud de normas autonómicas de carácter local, como la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (art. 34); la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha (arts. 65 a 67); o la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (arts. 90 a 92); entre otras.

Con base en estas previsiones, las Comunidades Autónomas progresivamente fueron desarrollando estos regímenes locales especiales en sus leyes reguladoras del fenómeno turismo.

4.2. Antecedentes históricos de la figura del municipio turístico

La doctrina jurídica coincide en afirmar⁶⁴⁵ que son antecedentes de esta figura jurídica diversas disposiciones de la anterior etapa pre democrática que buscaban incentivar determinadas zonas de interés para el sector turístico. En esta línea la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico y su Reglamento se acometió la necesidad de potenciar las zonas turísticas.

⁶⁴⁴ En la doctrina administrativista, destacan los trabajos de José BERMEJO VERA: “Régimen jurídico de los municipios”, *Documentación Administrativa*, 259-260 (2001), págs. 213-249; José ESTEVE PARDO “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, págs. 377-391; Alejandro ROMÁN MÁRQUEZ: *El municipio turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*, Universidad de Granada, Granada, 2008, 1305 págs.; 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, págs. 212-225.

⁶⁴⁵ Ver a FERNÁNDEZ RAMOS, S. “El Régimen Jurídico del Municipio Turístico en Andalucía: el derecho a la carta”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 52, 2003, págs. 51-85; y a SOLA TEYSSIERE, J. *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, IAAP, 2005, Sevilla;

En este sentido, una de las normas más importantes de esta época fue la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1.963. El propósito de esta Ley era proceder a la declaración y ordenación de las zonas de mayor atracción turística, cuyo ámbito superase al de una provincia. De tal forma que todas estas zonas recibirían ayudas económicas, y sobre ellas ejercería su autoridad un "Comisario de zona", cuyas potestades estaban por encima incluso de las de los Gobernadores Civiles⁶⁴⁶.

Como señala Isabel JAIMEZ GAGO⁶⁴⁷, lo que pretendió conseguir la Ley de Centros y Zonas era encauzar la extraordinaria afluencia de visitantes llegados a nuestro país a principios de la década de los sesenta y que necesitaban de toda clase de infraestructuras, equipamientos y alojamiento, así como paliar la tendencia natural de la iniciativa privada de invertir particularmente en aquellos lugares del territorio donde la inversión pueda obtener resultados máximos, con la consecuente aparición de aglomeración o congestión en áreas relativamente reducidas del litoral español.

En su momento esta Ley fue muy criticada políticamente, en parte por el enorme poder atribuido al Ministerio de Información y Turismo, y por no responder en su aplicación a una planificación meditada que previese el asentamiento integral de la incipiente industria turística española⁶⁴⁸. La consecuencia fue que no se llegó a declarar ninguna zona de interés turístico⁶⁴⁹, aunque si que se iniciaron las delimitaciones y los Planes de Promoción de la Costa del Sol y de la Costa Brava.

En cambio, si que se declararon un centenar de Centros⁶⁵⁰ (algunos modélicos desde el punto de vista urbanístico, pero otros en los que no se efectuó obra alguna)⁶⁵¹.

⁶⁴⁶ Hoy Subdelegados del Gobierno.

⁶⁴⁷ JAIMEZ GAGO, MI. *Políticas Públicas y Turismo*. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2004.

⁶⁴⁸ PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Derecho Público del Turismo...* Op.cit, pág. 91.

⁶⁴⁹ Esta Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1.963 ha estado vigente hasta el 5 de diciembre de 1.991. Es derogada por la Ley 28/1991, de 5 de diciembre, por el que se deroga la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. Boletín Oficial del Estado núm. 292, de 6 de diciembre de 1991. Además la Disposición Transitoria de esta Ley dispone que los beneficios concedidos a los Centros de Interés subsistan condicionados en su disfrute al cumplimiento de las normas y requisitos en cuya virtud fueron concedidos.

⁶⁵⁰ El Listado Completo Del Centro De Documentación Turística De España (Secretaría General De Turismo), Es El Siguiente: Guadacorte Los Barrios (Cádiz) Isla Canela Ayamonte (Huelva) El Portil Cartaya Y Punta Umbria (Huelva) La Alcadesa San Roque (Cádiz) Benahavis-Campanes Benahavis (Málaga) Hacienda De La Manga De San Javier San Javier (Murcia) El Cuartón Tarifa (Cádiz) Hacienda De La Manga De Cartagena Cartagena (Murcia) Riomar Tortosa (Tarragona) Almerimar El Ejido (Almería) Complejo Residencial Campoamor Orihuela (Alicante) Playa De Matalascañas Almonte (Huelva) La Zenia Orihuela (Alicante) Aguadulce Roquetas De Mar (Almería) Mazagón Palos De La Frontera (Huelva)

El artículo 3 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional define los “Centros de Interés Turístico Nacional” como “(...) aquellas áreas delimitadas de territorio que, teniendo condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, son, previa declaración como tales, ordenadas racionalmente en cuanto a la urbanización, servicios e instalaciones precisas para su mejor aprovechamiento”.

También se definen las “Zonas de Interés Turístico Nacional” como: “(...) aquellas porciones del territorio declaradas formalmente tales, en las que, existiendo dos o más Centros acogidos a los beneficios de esta Ley, y cinco mil plazas como mínimo, sea

Sotogrande San Roque (Cádiz) Las Marinillas Almería (Almería) Santa Pola Del Este Santa Pola (Alicante) Roquetas De Mar Roquetas De Mar (Almería) Bahía De Mazarrón-San Ginés Cartagena (Murcia) Los Ángeles De La Barrosa Chiclana (Cádiz) Las Fuentes Alcalá De Chivert (Castellón) Playa Honda Cartagena (Murcia) Playa De Granada Motril (Granada) El Alamillo Mazarrón (Murcia) Playa De Los Portichuelos San Roque Y La Línea (Cádiz) Bahía De Mazarrón-El Mojón Cartagena (Murcia) Hacienda Dos Mares Cartagena (Murcia) Horizontes De Quintana Algeciras (Cádiz) Isla De La Toja El Grove (Pontevedra) Nueva Andalucía Marbella (Málaga) Bahía Nova Artá (Baleares) Son Parc Mercadal (Baleares) Playa De Las Teresitas Santa Cruz (Tenerife) Cala Tirant Mercadal (Baleares) El Guincho San Miguel (Tenerife) Cala Salions Tossa De Mar (Gerona) Torremuelle Benalmádena (Málaga) Cala Turquesa Ciudadela (Baleares) Costa Tauritos Mogan (Las Palmas) Calas De Mallorca Manacor (Baleares) Playa De Fornells Mercadal (Baleares) Playa De Las Gaviotas Santa Cruz (Tenerife) Las Gaviotas Muro (Baleares) Callao Salvaje Adeje (Tenerife) Acantilado De Los Gigantes Santiago Del Teide (Tenerife) Dominio Residencial Giverola Tossa De Mar (Gerona) Pinomar Marbella (Málaga) Estaciones De Esquí La Pinilla Cerezo De Arriba (Segovia) Super Esport Esport (Lérida) Estación De Esquí De Cerler Benasque (Huesca) Montaña De Llesuy Sort (Lérida) Valle De La Barranca Navacerrada (Madrid) Valcotos Rascafría (Madrid) Solynieve Granada (Granada) Astún Jaca (Huesca) El Formigal Sallent De Gállego (Huesca) El Serrallo Granada (Granada) Valle De Arán-Núcleo I Naut Aran (Lérida) Balneario De Panticosa Panticosa (Huesca) Costa De Madrid-Virgen La Nueva San Martín De Valdeiglesias (Madrid) Cesalpina Santa Coloma De Cerbelló (Barcelona) Monte Moncayo Tarazona (Zaragoza) Los Robles Torrelodones (Madrid) Ciudad Residencial El Bosque Chiva, Godolleta Y Torrente (Valencia) Santa María De Canide Oleiros (La Coruña) Urbanización Monte Picayo Sagunto (Valencia) Las Brisas Sacedón (Guadalajara) Las Pajanosas Guillena (Sevilla) Area De Refugio Del Montseny San Pedro De Vilamajor (Barcelona) Las Anclas Pareja (Guadalajara) La Junquera Del Bao Vigo (Pontevedra) Promociones Turísticas De Interior La Nava De San Luis Parauta (Málaga) El Santiscal Arcos De La Frontera (Cádiz) Claros De La Rioja (Logroño) Valle Verde De Ulzama Valle De Ulzama (Navarra) Parque De Cubillas Albolote (Granada) Alto Herrera Samaniego (Álava)

⁶⁵¹ GALIANA MARTIN, L. y BARRADO TIMÓN, D. realizan un estudio completo en: "Los centros de interés turístico nacional y el despegue del turismo de masas en España". *Investigaciones Geográficas*, núm. 39 (2006) págs. 73-93. Instituto Universitario de Geografía. Universidad de Alicante. En este estudio afirman que en los doce primeros años de aplicación de la Ley (1964-1975) se declaran 78 CITN, lo que supuso un programa de preparación de suelo de más de 22.000 ha con una capacidad de alojamiento de casi 890.000 plazas. La distribución temporal de los centros aprobados muestra claramente una tendencia creciente en los primeros años de aplicación de la Ley (hasta 1968), para posteriormente iniciarse un progresivo descenso que lleva hasta su casi falta de aplicación a principios de los setenta, produciéndose un leve repunte final en 1975 (4 centros, entre los cuales algunos de grandes dimensiones: La Alcadesa en Tarifa, o las estaciones invernales de Astún y Valcotos). A partir de esta fecha aún se producirá alguna aprobación aislada por parte de la administración estatal: Son Xigala (1978), en el municipio de Palma, y Mondragó (1981) en Santanyí (RIPOLL, 1990). Tras las transferencias de competencias en materia turística, también por parte de algunas Comunidades autónomas (pues como hemos comentado, la Ley ha estado vigente hasta 1991): Ciudad Patricia (1983), en Benidorm.

necesario, para el mayor aprovechamiento y desarrollo de sus recursos turísticos, la realización de obras y servicios de infraestructura que requieran una actuación coordinada de la Administración pública en sus diversas esferas.”

También en estos años se dicta la Orden de 1971 de Zonas y Rutas Turísticas, que aunque independiente de la Ley de 1963 tiene como objetivo la planificación, promoción y coordinación de la intervención administrativa en una serie de zonas y rutas turísticas previamente determinadas⁶⁵².

Las condiciones para poder optar a la declaración de Centro de Interés Turístico Nacional son están contempladas en el artículo 2.2 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y 5 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional):

- "a) Una capacidad alojativa mínima de quinientas plazas turísticas, computándose las existentes en empresas de hostelería, albergues, bungalows, apartamentos y establecimientos similares, pero no las plazas en alojamientos de carácter no permanente;*
- b) Una extensión superficial continua no inferior a diez hectáreas;*
- c) Unos servicios adecuados a su capacidad alojativa turística y al contingente previsible de visitantes, atendidas las circunstancias y características del centro".*

Asimismo, los artículos 3.2 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y 8 y 9 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, establecen los requisitos que han de cumplir las Zonas de Interés Turístico:

- "a) Existencia en su ámbito territorial de dos o más Centros acogidos a los beneficios de esta Ley;*
- b) Un mínimo de cinco mil plazas alojativas turísticas.*
- c) La necesidad de realizar obras y servicios de infraestructura –que requieran una actuación coordinada de la Administración pública en sus diversas esferas– para el mejor aprovechamiento y desarrollo de sus recursos turísticos".*

⁶⁵² Estas “zonas” eran la Costa Brava y Dorada, Costa del Azahar y Blanca (incluyendo Teruel y Albacete), Costa del Sol y de la Luz (las ocho provincias andaluzas), Cornisa Cantábrica y Rías Gallegas (Guipúzcoa, Vizcaya, Santander, Asturias, Lugo, La Coruña, Pontevedra, Orense, León, Palencia, Burgos, Logroño y Álava), Pirenaica (Navarra, Zaragoza, Huesca y Lérida), Islas Baleares, Islas Canarias, Madrid y su contorno monumental y artístico (Madrid, Toledo, Segovia, Ávila, Guadalajara, Soria, Ciudad Real y Cuenca), y Lagos de Castilla. Las “rutas” eran el Camino de Santiago, Ruta del Quijote, Ruta del Arte Hispano-Musulmán, Ruta de los Conquistadores de Extremadura, Ruta del Arte Románico, Ruta del Gótico, Ruta de la Fe y Ruta Colombina.

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y 22 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, la iniciativa para la declaración de un Centro o Zona de Interés Turístico por parte del Ministerio de Información y Turismo puede ser tanto a instancia de persona interesada como de oficio⁶⁵³.

En cuanto al procedimiento para la declaración es como sigue:

- Las solicitudes a instancia de parte interesadas deberían ser dirigidas al Ministerio de Información y Turismo y presentadas en la Delegación Provincial del Ministerio correspondiente, que elevará dicha solicitud a la Subsecretaría de Turismo en un plazo de cinco días a partir de su presentación, emitiendo informe con las sugerencias y consideraciones que juzgue oportunas (art. 24 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional).

- La documentación que deberá acompañar a estas solicitudes será la siguiente (art. 25 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional):

- a) Situación geográfica del área objeto de la actuación;
- b) Delimitación (indicando linderos, propiedades colindantes y extensión superficial);
- c) Estado y situación jurídica de los terrenos (indicando las áreas propias, aportadas, de posible expropiación, propiedades públicas, servidumbres...etc.);
- d) Esquemas de acceso y de los servicios urbanísticos, agua, energía eléctrica, saneamiento, comunicaciones telefónicas y telegráficas, servicios religiosos, sanitarios, comerciales y complementarios, tanto existentes como por crear en su caso;
- e) Servidumbres a establecer y expropiaciones a realizar para la instalación de los servicios relacionados (o, en su caso, acuerdo con los afectados);
- f) Estado sanitario y de salubridad del área (aportando certificación de las autoridades sanitarias correspondientes atendiendo al territorio);
- g) Relación de las industrias existentes, señalando las correcciones a introducir en éstas y las que deberán ser trasladadas o expropiadas (fijando asimismo las indemnizaciones que se estuviese dispuesto a satisfacer en cada caso);

⁶⁵³ Son persona interesada las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, los Ayuntamientos, los Organismos del Movimiento y Entidades Sindicales, y las Entidades representativas de intereses culturales, económicos y sociales (Cámaras de Comercio o industriales, Cámaras de la Propiedad Urbana, Ateneos o Academias Científicas, y Corporaciones o colegios de profesiones liberales), así como aquellas otras especialmente vinculadas al fomento del turismo que, con tal carácter, se hubiesen inscrito en los Registros dependientes de la Subsecretaría de Turismo. También pueden solicitar el inicio del procedimiento de declaración de Centros de Interés Turístico el Comisario de la Zona y los promotores de obras, instalaciones o servicios de carácter turístico.

- h) Etapas y plazos para la ejecución del plan;
- i) Beneficios solicitados de entre los previstos en la Ley y normativa complementaria;
- j) Referencia a los Planes de Ordenación de toda índole, aprobados o en trámite de aprobación, que afecten al área de actuación.

El artículo 9 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y el artículo 30 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, establecen la apertura de un periodo de información pública por un plazo no inferior a treinta días, anunciándose en el Boletín Oficial del Estado y en el de la provincia o provincias afectadas (arts. 9 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y 30 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional).

Durante este mismo plazo deberán elevar al Ministerio de Información y Turismo informe relacionado con el proyecto de Centro o Zona los Gobernadores Civiles, las Corporaciones Locales, el Pleno de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, la Organización Sindical, las Dirección General de Montes, Caza y Pesca (cuando los terrenos afectados por el proyecto estuviesen ubicados en montes públicos o estatales), la Dirección General del Patrimonio del Estado (cuando afectase a bienes del Estado), las Direcciones Generales del Ministerio de Obras Públicas (cuando afecten a planes, obras o servicios a su cargo), las Direcciones Generales del Ministerio de Industria (cuando en el área territorial del Centro o Zona existan industrias que pudiesen verse afectadas por la declaración) y la Dirección General de Bellas Artes del Ministerio de Educación Nacional (cuando en el área territorial del Centro o Zona existiesen monumentos históricos, artísticos o arqueológicos).

Finalizado el trámite de información, la Subsecretaría de Turismo podrá resolver el archivo del expediente sin más trámite o que se continúe con el procedimiento.

La declaración definitiva de “Interés Turístico Nacional” será competencia del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo que disponen los artículos 4 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y 11 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

Asimismo se prevé la elaboración de los instrumentos de planificación de los centros y zonas de interés turístico nacional: los “Planes de Promoción y Ordenación Urbana de los

Centros de Interés Turístico Nacional” y los “Planes de Promoción y Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico Nacional”⁶⁵⁴.

Conforme lo dispuesto en los artículos 17 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y 62 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, los efectos de la declaración son los siguientes:

- a) Ejecutoriedad inmediata de los instrumentos de planificación de los Centros y Zonas aprobados;
- b) Obligatoriedad, para la Administración pública y los particulares, del cumplimiento de las disposiciones sobre Ordenación Turística contenidas en los Planes;
- c) Otorgamiento, por parte de los órganos competentes de la Administración central o local, de las autorizaciones y licencias que se soliciten para la ejecución de las obras, construcciones, instalaciones, servicios y actividades previstos en los Planes;
- d) Otorgamiento de las autorizaciones que procedan en relación a los bienes referidos en la letra siguiente, siempre que estén previstos en los Planes, y en las condiciones que en éstos se señalen;
- e) Otorgamiento de la autorización exigida para la adquisición de bienes por extranjeros (exigida por la Ley de 23 de octubre de 1935, y sin perjuicio de las servidumbres y condiciones previstas en esta norma);
- f) Otorgamiento de la autorización a la que se refiere el Decreto-Ley de 22 de marzo de 1962 para la adquisición de fincas rústicas por extranjeros en cuantía superior a la establecida por éste.

Las industrias existentes en los mismos debían efectuar las correcciones precisas en su instalaciones a fin de acomodarse en su funcionamiento al interés turístico. De no ser técnicamente posible, gozaban, para su traslado, de los beneficios que la Ley establecía.

En cuanto a los beneficios fiscales a favor de las personas que ejecutaran las inversiones, obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con el turismo, el artículo 21 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional establecía las siguientes:

⁶⁵⁴ IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Síntesis, 2003, pág. 121. Crítica la denominación de estos planes ya que en realidad no son propiamente instrumentos de planificación turística, no analizan entorno turístico, estructura y evolución de la demanda etc. sino que son instrumentos de carácter básicamente urbanístico.

a) Reducción de hasta un 50 % de los impuestos que gravasen los actos de constitución o ampliación de las sociedades que tengan como objeto directo y exclusivo la realización de inversiones, obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con el turismo dentro del Centro o Zona de que se trate; los contratos de adquisición de terrenos comprendidos en el Plan de Ordenación del Centro o Zona y las declaraciones de obra nueva.

También se establecía un régimen fiscal de amortización especial, sin limitaciones de ningún género durante los primeros cinco años y la bonificación de hasta un 90 % en los aranceles aduaneros para la importación de maquinaria o útiles necesarios para las construcciones o instalaciones turísticas que no fueran producidos por la industria nacional.

Finalmente se establecía una preferencia para la obtención de créditos oficiales en todos los proyectos elaborados con sujeción a los Planes se entenderá implícita la declaración de excepcional utilidad pública.

En cuanto a la vigencia de los Planes de Ordenación de un Centro o Zona, la Ley se remitía a lo dispuesto en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Por Decreto 2842/1974, de 9 de agosto, de Medidas de la Ordenación de la Oferta Turística se introducen dos aspectos importantes: la creación de la figura de los “territorios de preferente uso turístico”, y el establecimiento de un procedimiento de urgencia para la declaración de “centro de interés turístico nacional”.

Años después, la Disposición Final Tercera de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, estableció un plazo de un año para la aprobación del texto refundido de la normativa reguladora de los Centros y Zonas de Interés Turístico, plazo que fue posteriormente ampliado en seis meses por el Real Decreto Ley 5/1976, de 20 de mayo.

Transcurrido el plazo previsto sin haberse atendido el mandato citado, el Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana declaró vigente la Ley de 1963, en lo que no se opusiera el citado texto refundido.

Los profesores MARTÍN-RETORTILLO, MARTÍN MATEO Y VILLAR PALASÍ⁶⁵⁵, partiendo del hecho que la Ley del Suelo de la época tenía por objeto “La ordenación urbanística en todo el territorio nacional” y la Ley de Centros y Zonas de interés turístico nacional, “La ordenación turística del territorio nacional, por medio de la planificación y desarrollo de Centros y Zonas de Interés Turístico”, entienden evidente el solapamiento sin mecanismos de coordinación normativa entre las dos normas, y se cuestionaron: “Hasta qué punto hubiera sido conveniente utilizar el sistema establecido por la Ley, del Suelo, sobre todo en lo previsto con gran agilidad por los Planes especiales en lugar de regular ex novo un nuevo sistema”.

En el mismo sentido, se pronuncia RIVERO YSERN, JL⁶⁵⁶ que considera que la Ley fracasó por su insuficiencia para armonizar las distintas políticas sectoriales con la urbanística. Por su incapacidad para regular un fenómeno complejo que debe ser tratado desde la óptica de la Ordenación del Territorio para, con base en esa planificación territorial insertar, las especialidades sectoriales turísticas en el marco organizativo y competencial de los entes locales.

Pese a las críticas vertidas por la doctrina respecto de la técnica y oportunidad de la Ley, lo cierto es que Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1.963 ha estado vigente hasta el 5 de diciembre de 1.991. Es derogada por la Ley 28/1991, de 5 de diciembre, por el que se deroga la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (Boletín Oficial del Estado no 292, de 6 de diciembre de 1991). Además la Disposición Transitoria de esta Ley dispone que los beneficios concedidos a los Centros de Interés subsistan condicionados en su disfrute al cumplimiento de las normas y requisitos en cuya virtud fueron concedidos⁶⁵⁷.

⁶⁵⁵ MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.; VILLAR PALASÍ, J. L. *Aspectos jurídico administrativos del turismo*. Primer Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Sevilla en 1966. 1970.

⁶⁵⁶ RIVERO YSERN, JL. "Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía". *Documentación administrativa*, 2001, núm. 259, págs. 199-212.

⁶⁵⁷ A lo largo de esta dilatada vigencia de la Ley de Centros y Zonas de interés turístico, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre aspectos del régimen jurídico de los Centros y Zonas de Interés Turístico que nos pueden acercar a la figura (STS de 22 de mayo de 1989, STS de 21 de marzo de 1990, STS de 22 de mayo de 1990, STS de 2 de julio de 1991, STS de 3 de junio de 1992, STS de 17 de junio de 1992, STS de 27 de julio de 1994, STS de 12 de abril de 1996, STS de 29 de junio de 1998).

Por todo lo expuesto, de acuerdo con las conclusiones de ROMÁN MÁRQUEZ⁶⁵⁸, puede considerarse a los Centros y Zonas de Interés Turístico Natural como un antecedente de los Municipios Turísticos, en el único sentido que: *"En ambos casos el legislador va a delimitar un espacio geográfico con el objetivo de solucionar sus problemas estructurales vinculados con la actividad turística mediante la construcción de un régimen jurídico específico"*.

Sin embargo, los instrumentos y mecanismos empleados para solucionar los problemas vinculados al turismo, son completamente distintos. Vemos con el autor citado que: *"... la normativa sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional constituye una autentica ordenación urbanística encubierta de los núcleos turísticos, que engloba los principales elementos ordenadores de ésta (mediante instrumentos de planificación que comprenden infraestructuras, servicios públicos, densidades de edificación, dotaciones comunes, zonas verdes, espacios libres, tipología constructiva, usos del suelo...etc.) y un sistema de gestión instrumentalizado a través de promotores privados (a los que se premia con diversos beneficios de tipo fiscal, concesión de autorizaciones y licencias de edificación, uso privativo del dominio publico...etc.). Por el contrario, la normativa reguladora de los Municipios Turísticos tratará de compensar económicamente la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos por parte de este tipo de municipios, compensación que se pactará y plasmará mediante el mecanismo de los convenios de cooperación interadministrativa, que a su vez deberán contener obligatoriamente una serie de medidas que persigan los siguientes fines: conservar los bienes públicos y privados vinculados con la actividad turística, proteger los valores culturales e histórico-artísticos del municipio, preservar su entorno natural –incluyendo el paisaje–, mejorar los servicios públicos y las infraestructuras turísticas, aumentar la seguridad ciudadana, diversificar la oferta turística...etc."*

Pese a las críticas vertidas respecto de esta normativa histórica sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, debemos reconocerle cierta eficacia práctica, que puede servir para mejorar y corregir la normativa sobre Municipios Turístico, con un contenido más respetuoso con la autonomía municipal pero menos operativo.

⁶⁵⁸ ROMAN MARQUEZ, A. "Los centros y zonas de interés turístico nacional como antecedente histórico de la actual figura del municipio turístico. Aciertos y errores de esta figura, diferencias con el municipio turístico y conexión con el planeamiento urbanístico de los núcleos turísticos". *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. núm. 266, 2011, págs. 91-146.

4.3. El régimen fiscal diferenciado de los municipios turísticos. Las previsiones de la LRHL en relación al municipio turístico

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.

Originariamente, la Ley estatal 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en su primitiva redacción, autorizaba a los municipios turísticos a crear tributos o recargos específicos, posibilidad que sería recogida después por algunas leyes autonómicas⁶⁵⁹.

La nueva financiación de los municipios turísticos, se introdujo mediante la Ley 51/2002, de 27 de diciembre de 2002, de reforma de la Ley de Haciendas Locales⁶⁶⁰.

El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece en materia de relaciones interadministrativas, que la colaboración de la Administración del Estado, será objeto de especial consideración cuando se trate de municipios que se encuentren en una serie de circunstancias objetivas, entre las cuales se encuentran: los de marcado interés turístico .

No obstante, las previsiones relativas a Ingresos, exenciones y bonificaciones, que contenía el mencionado Texto Refundido de Régimen Local, con previsiones específicas en materia de municipios turísticos, fueron derogadas por la Disposición Derogatoria primera de la Ley 39/1988 de Haciendas Locales. En concreto, 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.

⁶⁵⁹ Lo recogieron la Ley de ordenación turística de Cataluña y la Ley de Administración Local de Madrid

⁶⁶⁰ Los empresarios del sector agrupados en Exceltur, habían reclamado un Pacto Nacional de Turismo en el que se implicasen todas las administraciones, en particular, llamaron la atención sobre la necesidad de que los Ayuntamientos de municipios turísticos dispusieran de una financiación suficiente distinta a la del suelo para evitar las aberraciones urbanísticas y medioambientales.

Es esta Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, la primera norma estatal que recoge el concepto de "Municipio Turístico".

Tras el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las 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.

En concreto, el actual artículo 125 LHL, dispone que serán considerados Municipios Turísticos a efectos de su financiación aquellos Municipios que, encontrándose comprendidos en el ámbito subjetivo definido en el artículo 122 de esta Ley:

- Tengan una población de derecho superior a 20.000 habitantes.
- 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 por tanto, 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). Hecha esta exclusión, cualquier municipio español que reúna estos dos requisitos, se considerará municipio turístico, a efectos fiscales, con independencia de que hayan sido declarados o no municipios turísticos de conformidad con la normativa autonómica⁶⁶¹.

En este sentido hay que destacar también que este criterio exige que los municipios, para ser considerados municipios turísticos a efectos fiscales, deben tener una población de derecho superior a 20.000 habitantes pero inferior a los 75.000, y no ser capitales

⁶⁶¹ Por tanto, se debe destacar, que los requisitos que se contemplan en la LHL para la consideración de un municipio como municipio turístico son diferentes de los comúnmente previstos en la normativa autonómica de régimen local y de ordenación turística.

provinciales o autonómicas. Esto implica dejar fuera a bastantes municipios que no ven reflejada su singularidad⁶⁶².

La participación total de cada uno de los municipios turísticos en los tributos del Estado se determinará con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del mismo artículo y, para su cálculo, se tendrán en cuenta los siguientes elementos:

- a) Cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco, en la forma dispuesta en el apartado siguiente.
- b) Participación en tributos del Estado, en la forma prevista en el apartado 1 del artículo 124 de esta Ley.

En concreto, a cada uno de los municipios turísticos se le cederá el 2,0454 por ciento de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas por los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco. A estos efectos, se entenderá por rendimiento cedido la recaudación líquida imputable a cada municipio por los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas.

Las bases o rendimientos sobre los que se aplicará el porcentaje, así como el alcance y condiciones específicas de la cesión, se determinarán con arreglo a lo dispuesto en el

⁶⁶² En el Boletín de las Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2015 X LEGISLATURA Núm. 836 Pág. 1. Se refleja la intervención, en la Comisión de Industria, Energía y Turismo, celebrada el miércoles 17 de junio de 2015, del diputado Sr. Joan Baldoví, referida al problema que tiene la ciudad de Benidorm. El diputado manifiesta expresamente que: "*Benidorm es un emblema o paradigma de lo que es el turismo en el Estado español; pensemos que es la tercera ciudad en pernoctaciones, solo por detrás de Madrid y Barcelona (...) No cumple el artículo 125 de la Ley de Haciendas Locales, que señala que tiene que tener más de 20.000 habitantes, y que las viviendas de segunda residencia han de ser más que las viviendas principales. En Benidorm no hay un turismo residencial como en Cullera, en Gandía o en otros municipios del Mediterráneo, en cambio sí tiene un potencial de 40.000 plazas hoteleras, sin contar las plazas de camping y de apartamentos turísticos (...) No entendemos cómo Benidorm que es uno de los paradigmas del turismo en el Estado español no puede ser municipio turístico. Pensemos que aunque solo tiene 60.000 habitantes, en verano puede llegar a tener más de 400.000, y que la población flotante a lo largo del año es alrededor de 150.000 personas*". Es un reflejo pues, de la situación que comentamos, ya que como hemos visto, la Ley estatal se refiere a la segunda residencia como criterio delimitador, mientras que para proceder a la declaración de un municipio turístico, las normas autonómicas también consideran el número de plazas de alojamiento turístico, lo cual implica la exclusión 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, como es el caso expuesto de Benidorm.

apartado 2 del artículo 113 y el artículo 117, respectivamente. A los municipios turísticos les será de aplicación lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 112.

Una vez efectuado el reparto de la participación en los tributos del Estado en la forma dispuesta en el apartado 1 del artículo 124, la participación individual de cada municipio turístico se reducirá en la cuantía resultante de evolucionar, con el índice definido en el apartado 2 del artículo 123, la cuantía de la cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco calculada en el año base 2004 para dicho municipio.

La participación en los tributos del Estado, reducida en la forma descrita en el párrafo anterior, se incrementará en la cuantía calculada de la cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco que corresponda para el año de que se trate.

La doctrina jurídica, con carácter general ha sido crítica con la regulación que hace la norma estatal de la figura del municipio turístico⁶⁶³. No obstante otros autores como BOUAZZA ARIÑO⁶⁶⁴ consideran que, 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

⁶⁶³ Así LASARTE, ADAME, MARTÍN y RAMOS en *Financiación de los municipios turísticos*. Ed. Comares. 2003, consideran que la norma: “(...) se promulga cuando ya existen una serie de leyes y decretos de las Comunidades Autónomas sobre ese mismo tema que, no obstante, en nuestra opinión, no han sido debidamente tenidos en cuenta por el legislador estatal. Obsérvese, primero, que no se hace ninguna referencia a la población de hecho, es decir, a la afluencia de turistas o visitantes sino sólo a la población de derecho. Tampoco se dice nada sobre el posible número de pernотaciones. Además, por el juego de los artículos 112, 115 y 115 quáter, sólo podrán acceder a esa calificación aquellos cuya población de derecho esté entre 20.000 y 75.000 habitantes (siempre que no sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma); ello significa que quedarán fuera de esta financiación adicional tanto los municipios que no lleguen a 20.000 habitantes, entre los que se encuentran con frecuencia Municipios Turísticos conforme a la concepción de las normas autonómicas, como los superiores a 75.000 entre los que también es evidente que se incluyen Ayuntamientos que son inequívocamente turísticos y destinos habituales de la afluencia de visitantes. Nos limitamos ahora a señalar esta disparidad que desde el punto de vista financiero sólo podrá considerarse aceptable si hay vías de financiación paralelas para las Corporaciones Locales excluidas por causas de estos números mínimo y máximo de población de derecho. Por último, el precepto se refiere a las viviendas de segunda residencia sin hacer mención alguna a hoteles o alojamientos turísticos en general, lo que también provocará un problema de aplicación de la norma comentada, pues si nos atenemos a su literalidad podrán quedar excluidos Ayuntamientos con un parque reducido de segundas viviendas propiamente dichas, pero con una importante infraestructura de alojamientos turísticos. (...)”. En resumen, esta Ley “(...) No tiene en cuenta los habitantes de hecho, es decir, el número de turistas o visitantes, ni sus posibles pernотaciones. Esta delimitación no responde debidamente a las normas autonómicas sobre la materia. Y por los criterios utilizados no comprende todas las posibles situaciones o características de una Corporación Local que deben llevar a su consideración como Municipio Turístico.” .

⁶⁶⁴ BOUAZZA ARIÑO, O. "Regímenes locales especiales en materia de turismo". *Anuario Aragonés del Gobierno Local*. 2012. págs. 257-292.

respectiva Comunidad Autónoma no se haya determinado el estatuto jurídico del municipio turístico o se haya previsto uno diferente⁶⁶⁵.

4.4. Regulación de la figura del municipio turístico en la normativa turística de las distintas Comunidades Autónomas

Siguiendo a BERMEJO VERA, J.⁶⁶⁶“(…) *la vía para establecer con cierta eficacia, de un status y un estatuto para el Municipio turístico se encuentra en las leyes sectoriales reguladoras del turismo*”.

Por tanto, debemos analizar las distintas leyes de ordenación del turismo de las diversas Comunidades Autónomas que han regulado la figura del Municipio Turístico para concretar cual es el régimen especial previsto y si éste supone una ampliación del ámbito competencial de los Municipios en materia turística.

- Andalucía

La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, regula la figura del Municipio Turístico en el Capítulo III de su Título III, dedicado a la planificación y ordenación de los recursos turísticos.

⁶⁶⁵ Resulta interesante ver en este punto, como modelo de derecho comparado, el caso alemán, que prevé un impuesto sobre las diversiones, que en su mayor parte grava las máquinas automáticas de juego, con independencia de que éstas proporcionen una ganancia al jugador o no.

También se prevé un impuesto sobre la segunda vivienda, que grava la posesión de una segunda residencia.

En este caso, la base imponible, por regla general, es el gasto en alquiler y, en caso de propiedad, una cantidad equivalente. El mismo no sólo se exige en los municipios turísticos, sino que se ha introducido también en muchas ciudades, gravando segundas viviendas, por ejemplo, las que utilizan los estudiantes desplazados a una ciudad que tiene Universidad.

El impuesto cumple una clara finalidad fiscal y ha cobrado una gran importancia sobre todo en los municipios turísticos.

La justificación que se ha dado para la introducción de este impuesto parece estribar en que el poseedor de una segunda residencia al utilizar la misma se beneficia de las infraestructuras y servicios públicos del municipio en el que está enclavada y, sin embargo, al no ser un habitante empadronado en el municipio no computa a efectos de la determinación de la participación del mismo en el impuesto sobre la renta ni tampoco a efectos del sistema de compensación financiera local .

⁶⁶⁶ BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...op.cit, pág. 236.

En concreto, el preámbulo de la Ley andaluza destaca que la nueva regulación se adapta al nuevo marco establecido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y a la regulación de las competencias de las Administraciones Locales establecida por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

En este sentido, el preámbulo de la Ley andaluza proclama que “El respeto a la autonomía local preside la regulación de la Ley en este punto por cuanto que, con independencia de que la declaración de Municipio Turístico sea competencia del Consejo de Gobierno, la iniciativa para tal declaración debe partir, necesariamente, de los propios municipios afectados, siendo preceptivo el acuerdo plenario del ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación”.

Efectivamente, se considera de forma unánime que la declaración de un municipio como Turístico es una manifestación de los intereses propios de los Entes locales (vid. art. 137 CE) que conforman el contenido de la autonomía local. Esta autonomía local es respetada desde el momento en que van a ser los propios municipios los que opten de forma voluntaria por la declaración de Municipio Turístico en base a los requisitos establecidos por la Ley andaluza y sus propias preferencias en política local. Por esta razón, el hecho de que un determinado municipio cumpla con los requisitos exigidos por la Ley andaluza para acceder a este régimen jurídico no lo convierte automáticamente en Municipio Turístico, ya que podrá negarse a participar en ese régimen especial. Para esto será suficiente con que no se promueva la votación por parte de ninguno de los grupos políticos que conforman el consistorio municipal o que, una vez votada su solicitud, no se alcance el quórum exigido por la Ley andaluza. La participación del Consejo de Gobierno andaluz, como órgano competente para conceder de forma definitiva el estatuto de Municipio Turístico, responde a la necesidad de que un órgano superior y –en principio– independiente de los intereses municipales vele tanto por el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa andaluza como por los intereses de la Comunidad Autónoma en su conjunto, como intereses supramunicipales que son y que estarían por encima de la voluntad de los municipios andaluces considerados de forma independiente.

En cuanto a los artículos dedicados a esta cuestión de forma específica por la Ley andaluza. Como se ha mencionado anteriormente, los Municipios Turísticos están regulados en el Capítulo III de su Título III (artículos 19 y 20) de la Ley.

Debemos tener en cuenta asimismo el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre Municipios Turísticos, que regula los requisitos, los elementos de valoración, el procedimiento, los efectos y la pérdida de la declaración de Municipio Turístico de Andalucía.

El artículo 19 de la Ley andaluza es claro al establecer que la finalidad esencial para la declaración de Municipio Turístico es promover la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida mediante una acción concertada de fomento.

En el mismo sentido, el preámbulo del Decreto andaluz, establece que “la finalidad esencial de esta figura es la de fomentar la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de sus usuarios”, aunque añade que “también merecerán especial atención las actuaciones administrativas dirigidas a preservar y mejorar los recursos naturales disponibles con el fin de alcanzar una calidad ambiental óptima que posibilite un desarrollo sostenible y un nivel de protección del entorno natural y del medio ambiente, además de los servicios mínimos que debe prestar el municipio respecto a los vecinos y a la población turística asistida y los servicios específicos en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural y de protección civil y seguridad ciudadana y cuantos sean de especial relevancia turística”.

Por lo tanto el articulado de la Ley como el del Reglamento reconocen de manera expresa que el objetivo principal de ambos instrumentos normativos es el aumento de la calidad de los servicios turísticos municipales en la Comunidad Autónoma andaluza.

La calidad de los servicios públicos turísticos de competencia municipal⁶⁶⁷, es lo que se pretende asegurar: “mediante una acción concertada de fomento”.

En cuanto a los requisitos para acceder al régimen jurídico del Municipio Turístico, la Ley se remite en primer lugar al reglamento regulador, estableciendo que podrá acceder a la declaración de municipio turístico aquel que reúna: "los requisitos que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número

⁶⁶⁷ Hablamos en este punto de la limpieza viaria o de las playas, abastecimiento y depuración de aguas residuales, recogida de residuos sólidos urbanos, seguridad ciudadana, conservación del medio ambiente, información turística, transporte urbano...etc.

de visitantes y la oferta turística, así como un plan municipal de calidad turística que contemple las medidas de mejora de los servicios y prestaciones"⁶⁶⁸.

Asimismo añade la Ley andaluza que para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación con:

- a) Los servicios públicos básicos que presta el municipio respecto a la vecindad y a la población turística asistida.
- b) Los servicios específicos que tengan una especial relevancia para el turismo.

El Decreto andaluz, sobre esta cuestión, va a contar con las previsiones de su artículo 2, que establece los condicionantes que deberán cumplir los Municipios que pretendan ser declarados Turísticos. Para poder optar a tal declaración, señala su primer número que los municipios deberán poseer una población de derecho que exceda de cinco mil habitantes y no supere los cien mil, debiendo además cumplir con alguno de los requisitos que se relacionan en él.

Cuando se trate de municipios de más población, que cumplan con los criterios establecidos en este Decreto, se actuará en ellos mediante planes específicos conforme a lo previsto en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía, para la “grandes ciudades”

Los requisitos previos que establece este artículo son los siguientes:

“a) Que, de acuerdo con los datos oficiales elaborados por la Consejería competente en materia de Turismo, el número de pernoctaciones diarias en media anual (pernoctaciones/365) en los establecimientos de alojamiento turístico, de acuerdo a la clasificación que de éstos efectúa el artículo 36.1 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, sea superior al diez por ciento de la vecindad del municipio, según la cifra del padrón municipal declarada oficial en el momento de la solicitud o que se alcance este porcentaje durante al menos tres meses al año, computándose para ello la media diaria mensual (pernoctaciones de cada mes/30).

⁶⁶⁸ Art. 19.1 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía

b) Que el número de visitantes sea al menos cinco veces superior al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de treinta días al año. Para ello se acreditará el número de visitantes diarios mediante el conteo de las visitas diarias en el recurso turístico de mayor afluencia del municipio”.

En este sentido, los arts. 4.4 y ss. del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, sobre Municipios Turísticos, exigen que en los datos oficiales elaborados por la Consejería de Turismo y Deporte se refleje un número de pernoctaciones turísticas, a lo largo de todo el año –pero, como señala el Decreto, “en media anual”, es decir, dividiendo el número total de pernoctaciones al año entre trescientos sesenta y cinco días–, que tiene que ser superior en un 10 % al número de vecinos censados en el municipio, de acuerdo con las cifras que se recogen en el Padrón Municipal de manera oficial, y siempre en el momento en que el municipio interesado eleve la solicitud al Consejo de Gobierno para iniciar el procedimiento de declaración de Municipios Turísticos.

En relación a este primer requisito, FERNÁNDEZ RAMOS⁶⁶⁹ destaca que el Decreto 158/2002, a diferencia de otras normas autonómicas no utiliza como criterio la oferta turística del municipio, sien embargo reconoce que el criterio adoptado por el Decreto 158/2002 refleja con mayor fidelidad el grado de afluencia turística real al Municipio.

Asimismo, respecto del segundo requisito, el artículo 2 del reglamento regulador establece que “a los efectos del presente Decreto, se considera visitante a la persona que se desplaza a un lugar distinto al de su entorno habitual sin alojarse en ningún establecimiento turístico, no siendo el motivo principal del viaje el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado”.

ROMÁN MÁRQUEZ⁶⁷⁰, respecto de este segundo requisito, destaca que esta modalidad turística tiene una importancia fundamental en numerosos destinos turísticos españoles. En este sentido afirma que: "Este tipo de turista, que visita un lugar durante el día para abandonarlo normalmente antes de que anochezca, sin pernoctar en él –ya que lo hace en poblaciones más o menos próximas– suele ser característico de destinos turísticos histórico-artísticos y culturales, cuya configuración permite su visita durante un máximo de

⁶⁶⁹ FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía. Op.cit., págs. 60 y 61.

⁶⁷⁰ ROMAN MARQUEZ, A. *El Municipio Turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, 2008, págs. 414 y 415.

diez a doce horas, sin necesidad de pasar la noche en él. Por el contrario, no suele ser habitual en los destinos turísticos tradicionales o de sol y playa, porque la finalidad de esta modalidad turística, que es fundamentalmente el ocio y el descanso, es muy difícil de alcanzar en periodos temporales tan exiguos, requiriendo un plazo mayor, de al menos un fin de semana".

El autor añade no obstante una cuestión fundamental: "la realidad existente en numerosos Municipios Turísticos de la costa española que, por su relativa cercanía a núcleos de población de tamaño medio-grande, son utilizados por los habitantes de éstos para realizar actividades genuinamente turísticas en su litoral, sin pernoctar en ellos, ya que la cercanía con sus hogares hace que en numerosas ocasiones no se considere conveniente o rentable permanecer en ellos una vez finalizada la jornada de descanso, volviendo a su lugar de residencia. Este sería un caso de auténticos "visitantes" en destinos tradicionales de "sol y playa".

Señala a continuación su letra c) que para contabilizar tales visitas se utilizará la técnica del "conteo diario" en el recurso turístico de mayor afluencia.

Respecto de los requisitos para acceder a la condición de municipio turístico es importante destacar que el Decreto 70/2006, de 21 de marzo, por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de Mayo, de Municipio Turístico, eliminó la posibilidad de acceder a la declaración de Municipio Turísticos por la vía de las segundas residencias.

Un concepto importante que desarrolla la Ley andaluza, es el de "población asistida". La Ley define este concepto como: "... se considera población turística asistida la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos o vecinas del municipio pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística o pernoctación en alojamientos turísticos. Su determinación se efectuará por los medios de prueba que reglamentariamente se establezcan (art. 19.3)".

La población asistida sería por tanto distinta del concepto población flotante, y por tanto no se llega a contemplar el conjunto total de personas que disfrutan de los servicios públicos del Municipio Turístico, pues también habría que tener entonces en cuenta a los propietarios de segundas residencias.

ROMÁN MÁRQUEZ⁶⁷¹, en base a los “requisitos previos” que deberán de concurrir necesariamente en los Municipios que pretendan optar a su declaración como Municipios Turísticos, los agrupa en dos categorías:

- a) Municipios cuya población turística es mayoritariamente no propietaria, residentes en alojamientos turísticos; categoría que, según la propia Ley andaluza, se compone de establecimientos hoteleros y similares.
- b) Municipios con una demanda turística fundamentalmente “excursionista”, ya que reciben un numero de visitantes capaz de configurar por sí solo su realidad como destino turístico.

No obstante, debe quedar claro que ni la Ley ni el Reglamento andaluces reconocen en momento alguno que exista más de una modalidad de Municipio Turístico. Sólo existe un tipo de Municipio Turístico, independientemente de cual haya sido el elemento de la demanda turística que haya resultado determinante en su declaración.

Además de estos requisitos que deben poseer los municipios aspirantes a su declaración como Municipios Turísticos, la Ley contiene una serie de actuaciones municipales que deberán ser tenidas en cuenta para la declaración de municipio turístico, en concreto:

- a) Los servicios públicos básicos que presta el municipio respecto a la vecindad y a la población turística asistida.
- b) Los servicios específicos que tengan una especial relevancia para el turismo.

A estos servicios el Reglamento añade:

“Para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta los siguientes elementos:

- a) Las inversiones previstas en el presupuesto municipal para la promoción e infraestructuras turísticas.
- b) Las actuaciones municipales en relación a los servicios mínimos que debe prestar el municipio respecto a los vecinos y a la población asistida turística, así como los servicios específicos prestados en materia de salubridad publica e higiene en el medio urbano y

⁶⁷¹ ROMAN MARQUEZ, A. *El Municipio Turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, 2008

natural, transporte público de viajeros, protección civil y seguridad ciudadana, así como otros que sean de especial relevancia turística.

- c) La existencia de un plan turístico municipal que al menos contenga un diagnóstico de la situación turística, así como la propuesta de actuaciones para mejorar la oferta del turismo en el municipio.
- d) La existencia de oficinas de turismo convenientemente señalizadas y equipadas.
- e) La relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal, con especial atención a los bienes declarados de interés cultural.
- f) La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano.
- g) La existencia de Ordenanzas fiscales y de Medio Ambiente, en las que figuren debidamente recogidas medidas para la preservación de los valores ambientales.
- h) La ubicación del término municipal, total o parcialmente, en alguno de los espacios naturales protegidos de Andalucía.
- i) La adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje.
- j) La existencia de un planeamiento urbanístico que contemple las dotaciones de espacios libres y otras que cumplan las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística, referidas a la población de derecho y a la población turística asistida.
- k) Contar con los planes de accesibilidad para la supresión de las barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte”.

En cuanto al procedimiento a seguir para la declaración del Municipio Turístico, la Ley andaluza en el artículo 20.2, establece que: "la declaración de Municipio Turístico será competencia del Consejo de Gobierno, oídos el Consejo Andaluz del Turismo y el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, a solicitud de la propia entidad, mediante acuerdo plenario del Ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación”.

Esta es la única previsión que se establece en la Ley andaluza sobre los órganos que deben intervenir en el procedimiento a seguir para la declaración de Municipio Turístico.

El procedimiento queda desarrollado en Decreto andaluz, que establece lo siguiente:

El artículo 4 establece que el procedimiento para la declaración de Municipio Turístico se iniciará mediante la solicitud de éste. De esta manera no se vulnera el principio de autonomía municipal constitucionalmente reconocida.

Asimismo, se requiere acuerdo plenario del Ayuntamiento adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Sobre la exigencia de mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, FERNÁNDEZ RAMOS⁶⁷² considera que la justificación de esta exigencia de mayoría absoluta del Pleno por el respeto a la autonomía municipal, no es suficiente ya que en realidad se está imponiendo una exigencia adicional que podría ser de dudosa constitucionalidad, ya que se altera el modelo de democracia local por mayorías simples establecido con carácter básico por la Ley estatal.

El artículo 5 del Reglamento contiene la documentación necesaria para que un municipio andaluz pueda optar a la declaración de Municipio Turístico:

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

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

3. Memoria descriptiva con el siguiente contenido mínimo:

a) Actuaciones y servicios que presta el municipio respecto a los vecinos y a la población turística asistida referidos a las áreas que se enumeran en el artículo 3.1.

b) Descripción de la problemática que presenta la adecuada prestación de los servicios enumerados en el punto anterior y proyectos que resultaría necesario abordar.

c) Información sobre la liquidación del presupuesto del año anterior a la presentación de la solicitud con valoración detallada de ingresos y gastos de los servicios que efectivamente se prestan, así como de los previstos para proyectos y actuaciones futuras, con expresión de las diversas fuentes de financiación.

d) Información sobre el planeamiento urbanístico y su repercusión en el turismo, y valoración suficiente de los aspectos contemplados en el apartado 3 del artículo 3 de este Decreto.

e) En su caso, el plan turístico municipal o avance del mismo.

⁶⁷² El autor cita las sentencias del Tribunal Constitucional –SSTC 33/1993, 331/1993–, en FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía...Op.cit., pág. 71.

4. Cualesquiera otros documentos y estudios que puedan aportar información sobre el cumplimiento de los elementos de valoración establecidos para la declaración de Municipio Turístico”.

Seguidamente, respecto de la posible subsanación de errores en la documentación presentada, el artículo 6.1, establece que:

“Si la solicitud fuera defectuosa o la documentación incompleta, la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte requerirá al Ayuntamiento solicitante para que en el plazo de diez días subsane las faltas o acompañe los documentos necesarios. En el supuesto de que la no presentación de los mismos imposibilite continuar el procedimiento, se le indicará expresamente, advirtiéndole que se le tendrá por desistido, emitiéndose una resolución en los términos del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”

Seguidamente, se remite el expediente a la Dirección General de Planificación Turística, y de acuerdo con el artículo 7 del Decreto:

“La Delegación Provincial, tras analizar la solicitud y, en su caso, practicar las pruebas que sean necesarias, remitirá el expediente completo a la Dirección General de Planificación Turística en el plazo de un mes a partir de recibir la solicitud y la documentación, en su caso, recabada, acompañándolo de un informe en el que exprese si cumple con lo establecido en el artículo 2 del presente Decreto”.

Por tanto es la Delegación Provincial la que comprobará si el municipio solicitante cumple o no con los requisitos previos que le permiten ser candidato a la declaración como Municipio Turístico y emitirá un informe que será enviado a la “Dirección General de Planificación Turística”.

El artículo 8 del Decreto andaluz continúa diciendo que: “Una vez constatado que el municipio cumple alguno de los requisitos, la Dirección General de Planificación Turística analizará el grado de concurrencia de los elementos de valoración del artículo 3, emitiendo un informe evaluando turísticamente su alcance y su adecuación a los fines propios del Municipio Turístico”.

Finalmente, el artículo 9 del Decreto establece que: “1.La Dirección General trasladará el expediente al Consejo Andaluz del Turismo a efectos de que emita un informe sobre la procedencia de la solicitud.

2. En el supuesto de que el expediente estuviera incompleto o el Consejo Andaluz del Turismo considerara necesario realizar alguna actuación, probatoria o no, sin la cual no pueda emitir el informe, lo recabará de la Dirección General, quedando suspendido el plazo para emitir el informe.

3.El informe deberá examinar la procedencia de la declaración de Municipio Turístico según los elementos de valoración. Asimismo, formulará una propuesta acerca de las necesidades derivadas de la declaración, sobre los servicios turísticos municipales que hay que potenciar y las carencias de servicios e infraestructuras del municipio que se deben mejorar y a cuya implantación deben encaminarse los convenios regulados en el presente Decreto, todo ello en función del tipo de destino turístico de que se trate.

4. Para su asesoramiento, el Consejo Andaluz del Turismo podrá solicitar la colaboración de funcionarios de la Consejería de Turismo y Deporte y expertos ajenos a la misma.

5. En los supuestos en que el Consejo Andaluz del Turismo lo considere conveniente, podrá ofrecer al municipio interesado su comparecencia.

6. El informe, que tiene carácter preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento, será evacuado en el plazo de dos meses”.

La resolución del procedimiento para la declaración de Municipios Turísticos está recogida en el artículo 12 del Decreto andaluz, que establece lo siguiente:“1. La resolución estimatoria o desestimatoria de la solicitud de declaración de Municipio Turístico se adoptará mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno. En caso de concederse la declaración, la resolución conllevará, además de los efectos atribuidos por la legislación vigente, la posibilidad de suscribir convenios en los términos establecidos en el capítulo siguiente.

Asimismo, el Acuerdo precisará las líneas básicas de los convenios que, en su caso, se suscriban, las Consejerías que deben participar en los mismos y la creación y composición del superior órgano de seguimiento de todos los convenios que puedan suscribirse para cada Municipio Turístico.

2. El Acuerdo del Consejo de Gobierno que ponga fin al procedimiento será notificado al interesado en el plazo de seis meses desde que la solicitud tuviera entrada en el Registro de la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte. Transcurrido dicho plazo sin haberse practicado la notificación, podrá entenderse desestimada la solicitud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.

3. Los Acuerdos de declaración de Municipios Turísticos serán publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía".

Las consecuencias de la declaración del Municipio Turístico están recogidos en los artículos 12 a 16 del Decreto andaluz sobre Municipios Turísticos, así como en el artículo 20.4 de la Ley andaluza, que indica expresamente que la declaración de Municipio Turístico podrá dar lugar a la celebración de Convenios interadministrativos en orden a compensar el incremento en la demanda de la prestación de los servicios.

En este sentido, RIVERO YSERN⁶⁷³ concluye que estas prescripciones de la Ley andaluza dejan claro que la finalidad de la declaración de municipio turístico es la mejora de la calidad en la prestación de los servicios municipales a través de una acción concertada, pactada, de fomento.

Vemos por tanto que la regulación andaluza del Municipio Turístico es completa y exhaustiva, ya que contiene sus aspectos básicos en una norma de rango legal, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía y además estas bases están desarrolladas por un reglamento, el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico⁶⁷⁴.

- Aragón

El Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril ("Boletín Oficial de Aragón", y "Boletín Oficial del Estado", de 23 de abril), en su

⁶⁷³ RIVERO YSERN, J. L., "Notas sobre el municipio turístico en la Ley 12/99 de 15 de diciembre, Ley del Turismo de Andalucía", en *Derecho y Turismo. III Jornadas de Derecho Turístico*, AURIOLES MARTÍN, A. (Coord.) et al., Consejería de Deporte y Turismo de la Junta de Andalucía, 2000, págs. 88 y 89.

⁶⁷⁴ Sólo la normativa valenciana y la gallega han llegado a un desarrollo similar, como se verá más adelante.

artículo 71, regla 51.^a, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos.

En el ámbito de esta competencia exclusiva y en el ejercicio de la potestad legislativa, se procedió a la refundición de la legislación en materia de turismo y por Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, se aprobó el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

Por tanto, en Aragón, la vigente regulación de la figura del Municipio Turístico se encuentra en el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

La doctrina destaca el interés del legislador aragonés por prestar una atención “prioritaria” al turismo de nieve y rural, que han tenido un desarrollo específico a través de la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña, en este sentido, la normativa aragonesa no da especial importancia a sus Municipios Turísticos, regulándolos directamente en su articulado⁶⁷⁵.

No existe desarrollo reglamentario de esta figura, de tal forma que el Decreto aragonés 295/2005, de 13 de diciembre, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Aragón, establece las siguientes figuras para la promoción turística de esta Comunidad Autónoma: “Fiesta de Interés Turístico de Aragón”, “Actividad de Interés Turístico de Aragón”, “Espacio de Interés Turístico de Aragón” y “Bien de Interés Turístico de Aragón”. Ninguna de estas figuras participa de la naturaleza y caracteres propios de los Municipios Turísticos, limitándose a recoger aquellos acontecimientos, actividades, recursos o lugares cuya naturaleza cultural, artística, deportiva o festiva revistan una especial importancia como recurso turístico a los efectos de su utilización como instrumentos privilegiados para la promoción de la actividad turística en la Comunidad Autónoma de Aragón.

⁶⁷⁵ Se puede ver a ROMAN MARQUEZ, A. *El Municipio Turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora. Tesis doctoral*. Universidad de Granada, 2008

El artículo 14 de la Ley aragonesa indica que corresponden a los municipios las siguientes competencias sobre turismo:

- a) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en particular del patrimonio natural y cultural, así como la adopción de medidas tendentes a su efectiva utilización y disfrute, todo ello en el ámbito de sus competencias.
- b) La promoción de los recursos turísticos existentes en el término municipal, en el marco de promoción de Aragón como destino turístico integral.
- c) El fomento de las actividades turísticas de interés municipal.
- d) El otorgamiento de las licencias municipales en relación con las empresas y establecimientos turísticos.
- e) Cualquier otra competencia que pudiera serle transferida, delegada o encomendada por la Administración competente.

A estos efectos, el artículo 15 indica que podrán solicitar la declaración de municipios turísticos aquéllos en los que concurran, al menos, dos de los siguientes requisitos:

- a) Que se trate de municipios cuya población de hecho al menos duplique la población residente en las temporadas turísticas.
- b) Que se trate de términos municipales en los que el censo de viviendas sea superior al doble de las viviendas habitadas por sus habitantes residentes.
- c) Que se trate de poblaciones en las que el número de plazas turísticas hoteleras o extra hoteleras duplique, al menos, la población residente.

En cuanto a los elementos a tener en cuenta para la declaración de Municipio Turístico son los siguientes:

- a) La existencia de planeamiento urbanístico, con especial valoración del sistema de espacios libres.
- b) La existencia de zonas verdes y espacios libres que sirvan de protección del núcleo histórico edificado.
- c) El porcentaje de gasto presupuestario realizado por el municipio en relación con la prestación de los servicios municipales obligatorios y de todos aquellos servicios con especial repercusión en el turismo.
- d) La adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje.
- e) La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano.

f) La relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal.

La competencia para la declaración de Municipio Turístico se efectuará por el Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de turismo, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo, en el que deberá informar la Administración de la comarca a la que pertenezca el municipio solicitante.

La declaración tendrá por tanto como consecuencia la incorporación de criterios de calidad a la gestión de las empresas y los servicios turísticos y el acceso preferente a las medidas de fomento previstas en los planes y programas del Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de turismo.

Vemos que se prevén por tanto medidas de fomento económico para esta clase de municipios de forma genérica, sin especificar claramente cuáles serán las compensaciones económicas ni como se evitarán las consecuencias negativas vinculadas con la sobreutilización de los servicios proporcionados por los municipios turísticos.

Finalmente se establece que las entidades locales menores que reúnan los requisitos establecidos para los municipios turísticos, podrán ser declaradas pueblos turísticos. La principal característica del pueblo turístico se prevé en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley aragonesa, que los exceptiona parcialmente del régimen urbanístico general previsto para los denominados “Pequeños Municipios” en la Ley Urbanística de Aragón, dándoles para ello el plazo de un año desde su declaración como Pueblos Turísticos para que adapten su régimen urbanístico a lo establecido con carácter general en la legislación urbanística aragonesa.

Aspecto importante a destacar es la ordenación que efectúa la Ley aragonesa, que regula que podrá existir en los municipios turísticos un Consejo Sectorial de Turismo en el que participarán, en todo caso, las organizaciones empresariales y sociales representativas del sector turístico en el ámbito del término municipal. De esta forma se intenta avenir los intereses de todos los protagonistas de la actividad turística del Municipio Turístico, tanto los que se enmarcan dentro del sector público como los que forman parte del sector privado, las organizaciones empresariales y las sociales vinculadas con la materia turística.

- Canarias

En Canarias, la figura del municipio turístico aparece en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Esta Ley, fija un plazo de seis meses para la formulación, mediante el consenso con las asociaciones más representativas de los municipios canarios, de un proyecto de Ley sobre las siguientes bases:

- a) En ellos el dominio público y los servicios públicos tendrán una orientación turística expresa.
- b) Se reconocerán las medidas fiscales y de financiación que permitan la prestación de servicios con la calidad suficiente.
- c) Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.
- d) Los núcleos turísticos separados del casco urbano, tendrán una organización complementaria donde se posibilite la más amplia y efectiva participación ciudadana.

Se remite por tanto a una futura Ley reguladora del estatuto de municipios turísticos, para establecer los requisitos necesarios para considerar un municipio como turístico.

El 19 de diciembre de 2006, diez años después, el Consejo de Gobierno aprobó el anteproyecto de Ley y su remisión al Consejo Consultivo de Canarias⁶⁷⁶ obteniendo un dictamen positivo⁶⁷⁷, no obstante, el indicado anteproyecto de Ley sigue sin ser aprobado en el Parlamento de Canarias y con él, la concreción oficial de los municipios considerados como turísticos en el Archipiélago.

Es por ello que la inexistencia de un marco regulador hace imposible establecer los criterios homogéneos para la identificación de los municipios turísticos, así como su régimen de gestión diferenciado, que fije un marco de derechos y deberes particulares, a los que debieran someterse a aquellos municipios con una clara vocación turística⁶⁷⁸.

⁶⁷⁶ Expediente 479/2006PL.

⁶⁷⁷ Dictamen 44/2007.

⁶⁷⁸ Desde el punto de vista geográfico, un estudio completo de los municipios que deberían ser considerados municipios turísticos en Canarias lo realiza GARCIA CRUZ, JI. "Turismo y administración local en Canarias: un problema pendiente: bases para un debate" *Vegueta*, 2013, vol. 13, núm. 13, págs 189-214.

El anteproyecto cita en su preámbulo la necesaria concreción de los criterios precisos para la identificación de los municipios que pudieran acogerse a la figura de municipio turístico. En este sentido, entre sus objetivos se fijaron los de establecer su régimen jurídico específico, la concreción de los servicios públicos turísticos (impuestos por Ley), y el régimen específico de financiación para la correcta prestación de los mismos, a través de un fondo de financiación de los municipios turísticos.

La condición de municipio turístico se establece en su artículo dos, siendo aquellos que albergaran un número de plazas alojativas turísticas (independientemente a su modalidad, clase y categoría) igual o superior al 40% de la población empadronada en el mismo. Para ello, en su trámite de aprobación, los municipios interesados en obtener esta acreditación, se verían sometidos a demostrar este hecho mediante sendos certificados del Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos, en el caso de las plazas alojativas turísticas legales, y del Instituto Nacional de Estadística, en el caso de la población empadronada en el mismo. En este segundo punto llama la atención la fuente a utilizar de forma obligatoria, dado que se elimina la posibilidad de hacer uso del padrón que gestiona el propio municipio o los datos del Instituto de Estadística de Canarias.

En cuanto a los objetivos a los que se verían sometidos aquellos municipios que se acogieran a la figura del municipio turístico (artículo 6), se repiten pautas ya desarrolladas en otras normativas autonómicas. En este sentido, se establece la necesaria salvaguarda del medio ambiente, la implantación de sistemas de gestión medioambiental (haciendo referencia a los requisitos marcados por el Reglamento Comunitario EMAS, entre otras normas nacionales e internacionales), la promoción de valores ecológicos y etnográficos, la protección de los valores culturales y tradicionales, la preservación de los bienes públicos que tengan relación con el turismo, la mejora de las condiciones de habitabilidad y calidad de vida, a través de la renovación y mejora del entorno urbano, así como, desde el punto de vista de la actividad turística, fomentar la diversificación y diferenciación de los productos, la renovación e incremento de la calidad de la oferta, todo ello tratando de incrementar la competitividad del destino.

Para la consecución de los mismos, el artículo 13 del anteproyecto fija una atención preferente sobre el resto de municipios. Así, se establece una prioridad en la elaboración de planes, el establecimiento de líneas de acción económica, promoción y mejora de las infraestructuras.

En cuanto a los aspectos económicos, en el artículo 18 se cita la compensación del esfuerzo financiero adicional, instando a la Comunidad Autónoma y cabildos insulares, a tener en cuenta este aspecto a la hora de implementar acciones de ordenación y fomento de planes económicos sectoriales, remitiéndose a un reglamento a desarrollar posteriormente.

Por otro lado, el artículo 19 establece un fondo de financiación de los municipios turísticos. Éste se dotaría a través de los créditos que anualmente se fijarán en las respectivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma bajo la consideración de transferencia. Esta aportación sería revisada en función de la evolución del IPC, así como se distribuiría en función de una serie de criterios que serían regulados en un reglamento posterior, tomando en cuenta aspectos como el número de plazas (independientemente a su modalidad, clase y categoría), población residente, población flotante, y el cumplimiento de los estándares de calidad.

Por último, cabe destacar otros aspectos de este anteproyecto, como la posibilidad de que otros municipios no turísticos pudieran seguir acogiendo a los planes y programas sectoriales turísticos (disposición adicional cuarta), así como que aquellos que, aun cumpliendo con los criterios necesarios para su declaración, no la hubiesen formalizado, sólo serían considerados turísticos a efectos exclusivamente estadísticos, por lo que las series estadísticas no se verían alteradas por el procedimiento de alta o baja de los municipios, sino por el cumplimiento o no de los criterios estadísticos para ser considerado como tal (disposición adicional quinta).

Sea como fuere, mientras la Ley de Estatuto de los Municipios Turísticos sigue sin ser aprobada, los criterios exigibles están siendo replanteados, aunque sin llegar a lograrse un consenso. En este momento, el debate se centra en la toma en consideración de los valores paisajísticos, algún atractivo especial para el turismo, la recepción de cruceros, es decir, criterios en los que pueden terminar englobados los 88 municipios canarios y que sostiene a esta cuestión en una completa incertidumbre⁶⁷⁹.

ROMÁN MÁRQUEZ⁶⁸⁰, considera que este anteproyecto contiene una serie de elementos que, si bien en algunos casos aún no han visto la luz al mundo jurídico, permaneciendo en

⁶⁷⁹ GARCIA CRUZ, JI. "Turismo y administración local en Canarias...op. cit. pág. 190.

⁶⁸⁰ ROMAN MARQUEZ, A. El Municipio Turístico. Régimen jurídico ...op.cit. pág. 543.

una fase embrionaria o pre-legal, entrañan una serie de ideas muy valiosas en orden a la mejora del tratamiento autonómico de esta institución.

Estas ideas capitales son, fundamentalmente, bajo criterio del autor, cinco:

- a) creación de una Administración turística desconcentrada y de órganos de participación ciudadana;
- b) establecimiento de un sistema de gestión ambiental;
- c) regeneración de las áreas turísticas degradadas;
- d) exigencia de unos servicios adicionales específicamente turísticos;
- e) compensación financiera objetiva.

También es destacable la exigencia de servicios públicos adicionales a los municipios que accedan al régimen jurídico del Municipio Turístico. Tales servicios estarán vinculados de forma directa e indirecta con la actividad turística, como los servicios de vigilancia ambiental (limpieza y salubridad, ordenanzas sobre calidad ambiental, control de ruidos, olores y de contaminación en general), los servicios de vigilancia y socorrismo en las playas, los servicios de información turística... etc.

La compensación por este gasto adicional, lo recoge la norma canaria previendo la creación de un fondo –el Fondo de Financiación de los Municipios Turísticos– mediante este fondo, se pretende la compensación económica de la mayor onerosidad que soportan los Municipios Turísticos en la prestación de servicios vinculados con la actividad turística con respecto a los demás municipios de esta Comunidad.

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias pretende realizar una labor de puesta al día de un conjunto de áreas turísticas, instalaciones y servicios en situación de cierto deterioro por el transcurso del tiempo y, también, por la evolución de las demandas del mercado, labor a instrumentar mediante procesos de renovación a llevar a cabo por los empresarios.

Por la importancia del sector dentro de la economía canaria, sin embargo, esta actuación debe ser impulsada por las administraciones públicas, mediante medidas de ordenación y simplificación de los procesos burocráticos y también por la habilitación de incentivos fiscales o de derechos materializables en plazas alojativas o instalaciones complementarias, que impulsen la necesaria actividad empresarial; no obstante, no recoge ninguna previsión

relativa al papel de los municipios turísticos en el alcance de la sostenibilidad del modelo turístico canario.

Recientemente se ha aprobado la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

Es objeto de la presente Ley la regulación de los municipios y del resto de entidades de Canarias, en desarrollo de la legislación básica de régimen local, bajo el título competencial que le confiere el Estatuto de Autonomía de Canarias.

El núcleo principal y mayoritario de normación de la Ley se refiere a la regulación del municipio como ente primario del sector municipal. Comienza proclamando la autonomía municipal en sus distintas manifestaciones y regulando las materias de su competencia, estableciendo, en primer lugar, los principios a que se sujeta su atribución a partir de los cuales la Ley reconoce un elenco de competencias en el que se ha detectado la presencia de un interés preponderantemente municipal porque derivan de materias que afectan al círculo de intereses específicamente local, de orden vecinal.

El artículo 11 regula la atribución de competencias propias a los municipios canarios y establece que asumirán, en todo caso, las competencias que les asignen como propias las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre las siguientes materias:

- a) Actividades clasificadas y espectáculos públicos.
- b) Consumo.
- c) Cultura.
- d) Deportes.
- e) Educación.
- f) Empleo.
- g) Fomento y promoción del desarrollo económico y social municipal en el marco de la planificación autonómica.
- h) Igualdad de género.
- i) Juventud.
- j) Medio ambiente.
- k) Patrimonio histórico.
- l) Protección civil y seguridad ciudadana.
- m) Sanidad.
- n) Servicios sociales.

- a) ñ) Transportes.
- o) Turismo.
- p) Urbanismo.
- q) Vivienda.

También se prevé la existencia de consejos de sector en los municipios cuyas especiales características agrícolas, ganaderas, industriales, turísticas u otras, así lo demanden. Su creación será potestativa en los que tenga una población de hasta 50.000 habitantes y estarán compuestos por representantes del correspondiente sector designados por el Pleno, a propuesta de las entidades o instituciones integrantes del mismo en el ámbito municipal. Los presidirá un Concejales delegado en la específica competencia del Consejo y estarán asistidos por personal funcionario, por delegación de la persona titular de la Secretaría General, que hará las funciones de Secretaría del Consejo.

Pese a estas previsiones, no se regula el estatuto especial del municipio turístico y de nuevo mediante Disposición adicional cuarta se prevé que mediante Ley del Parlamento de Canarias se podrán establecer regímenes especiales para municipios que por sus características tengan marcado carácter histórico, artístico, turístico, agrícola, ganadero, industrial, pesquero o que cuenten con excepcionales valores naturales o medioambientales que requieran de una organización específica.

- Cantabria

La Constitución Española, en el apartado 18 del artículo 148, y el Estatuto de Autonomía para Cantabria, en el apartado 20 del artículo 24, otorgan a la Comunidad Autónoma de Cantabria la competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

La Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria, en su artículo 39 regula las comarcas y municipios turísticos estableciendo que la Consejería competente en materia de turismo establecerá Comarcas Turísticas que agruparán territorios identificados por la unidad de su recurso turístico y que podrán llevar a cabo funciones de promoción, gestión y comercialización de sus productos turísticos.

Asimismo, como requisitos para conseguir la consideración de municipios turísticos de Cantabria se establecen los siguientes:

- a) Parámetros con afluencia considerable de visitantes y pernoctaciones, la existencia de un número significativo de alojamientos turísticos de segunda residencia y en los que la actividad turística represente la base de su economía o, como mínimo, una parte importante de ésta.
- b) Parámetros cuantitativos. El municipio deberá acreditar un programa de promoción y fomento del turismo sostenible.

La calidad y la innovación serán aspectos de la máxima importancia en la formulación del programa, detallando como mínimo las siguientes cuestiones:

- La necesidad de desarrollar un turismo que responda a las expectativas económicas y a las exigencias de protección del entorno.
- Toda actuación turística ha de tener incidencia efectiva en la mejora de la calidad de vida de la población, contribuir a su enriquecimiento sociocultural y a la creación de trabajo digno.
- El mantenimiento de la cultura, historia y personalidad del municipio.
- La adaptación del urbanismo y la edificación al paisaje local y la ordenación integral del patrimonio.
- La existencia de reservas de agua estratégicas, así como su depuración y reutilización.
- El nivel de generación de residuos estará ligado a la existencia en la zona de planes de recogida, reducción, reutilización y reciclaje.
- Planes de formación y reciclaje profesional para los trabajadores y gestores del sector turístico.
- Planes para la reconversión de los recursos potenciales en productos turísticos y su ordenación en el territorio.

En cuanto a los efectos de la declaración de municipio turístico son que en la elaboración y ejecución del programa los municipios podrán recibir la colaboración técnica y financiera del Gobierno de Cantabria.

También se prevé que los municipios declarados turísticos estarán específicamente contemplados en el Plan de Turismo de Cantabria, en las ayudas que en el mismo se contemplen, así como en las actuaciones de los distintos órganos de la Administración autonómica en materia de infraestructuras necesarias para la calidad turística.

Sobre los efectos de la declaración de Municipios Turísticos en la normativa cántabra la doctrina jurídica como RAZQUIN LIZARRAGA⁶⁸¹ critican su concreción, diciendo que: “Aunque el procedimiento para su declaración se difiera al reglamento, los efectos de la misma son fundamentalmente de carácter financiero y de obras públicas, dado que se les contemplará de forma específica en el Plan de Turismo de Cantabria, en las ayudas que e el mismo se contemplan, así como en las actuaciones de los distintos órganos de la Administración autonómica en materia de infraestructuras necesarias para la calidad turística (art. 39.2 letra d))”. También ROMÁN MÁRQUEZ⁶⁸² y BERMEJO VERA insisten en que los principales aspectos negativos de la regulación cántabra del Municipio Turístico son la falta más absoluta de concreción. Así, BERMEJO VERA⁶⁸³ resume el régimen jurídico del Municipio Turístico cántabro de la siguiente forma: “(...) Estas determinaciones generales se completan con otras específicamente dirigidas al Municipio turístico. La consideración como tales se consigue en función de parámetros indeterminados, como la “afluencia considerable de visitantes y pernoctaciones”, la existencia de un “número significativo de alojamientos turísticos de segunda residencia”, o la “calidad e innovación” del programa de promoción y fomento del “turismo sostenible”, que se evaluaría según las expectativas económicas, protección del entorno, enriquecimiento sociocultural, mantenimiento de la cultura, historia y “personalidad del Municipio”, adaptación urbanística y paisajística, ordenación integral del patrimonio, reservas estratégicas, depuración y reutilización del agua, política de residuos, formación y reciclaje del personal turístico y planes de reconversión recursos turísticos (art.39). Todo ello, simplemente a cambio de una posible, pero eventual, colaboración técnica y financiera del Gobierno de Cantabria y la inclusión en el Plan de Turismo de Cantabria –ayudas económicas e infraestructuras incluidas–, que, por supuesto se instrumentará reglamentariamente”.

Finalmente se remite a un futuro reglamento, no aprobado, para regular el procedimiento para la concesión de la categoría de municipio turístico.

- Comunidad Valenciana

⁶⁸¹ RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. Ma. , “Organización local del turismo”...op.cit., pág. 54.

⁶⁸² ROMAN MARQUEZ, A. El Municipio Turístico. Régimen jurídico ...op.cit. pág. 573.

⁶⁸³ BERMEJO VERA, J., “Régimen jurídico de los municipios turísticos”...op.cit, pág. 236.

La Ley 3/1998, de 21 de mayo, de la Generalitat, de Turismo de la Comunidad Valenciana, regula en su título III la figura del municipio turístico. Concretamente, los capítulos I a IV del citado título establecen lo referente al concepto de municipio turístico, indicando de forma expresa las condiciones que necesariamente deberán reunir los municipios para ser declarados “turísticos” y el procedimiento para su declaración, así como consideraciones generales y las bases de su régimen especial, acorde con su orientación turística.

La Ley valenciana plantea que el producto turístico tiene un gran componente municipal por cuanto los servicios, la escena urbana, la comunicación de la imagen de marca y otros aspectos de fuerte incidencia en la competitividad y comercialización del sector dependen en gran manera del grado de eficacia y compromiso asumidos por los Ayuntamientos y que la disputada competencia por conseguir cuotas de mercado les obliga a tener que asumir unos costes para los que no dispone de medios específicos compensatorios ni figuras recaudatorias alternativas, lo que les lleva a contraer unas obligaciones presupuestarias en sus gastos muy superiores a sus posibilidades de ingresos.

Así, la regulación valenciana se justifica en el preámbulo de la Ley estableciendo que se identifica los municipios turísticos en orden a consideraciones objetivas sobre el volumen de su oferta y su demanda valorando datos sobre afluencia, capacidad de alojamientos, temporalidad, etc. para su posible calificación y determinación de las necesidades a cubrir en los mismos.

Se pretende también identificar los diferentes tipos de municipios turísticos y crear las bases para establecer las figuras compensatorias a su esfuerzo financiero en la medida que supere lo establecido como básico y necesario por su población residente.

El artículo 25 de la Ley valenciana trata el concepto de Municipio Turístico, estableciendo que podrán alcanzar la consideración de municipio turístico de la Comunidad Valenciana aquellos que puedan identificarse con alguno de los siguientes supuestos:

- Destino Turístico. Aquellos que a lo largo de todo el año mantienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, suponiendo esta actividad la base de su economía y en los que la capacidad de sus alojamientos turísticos resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia.

- Destino Vacacional. Aquellos que en algún momento del año tienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, pudiendo tener como complemento para su economía otras actividades y que la capacidad de sus alojamientos turísticos, añadida a la de las viviendas de segunda residencia resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia; en dicho cómputo, el número de plazas en alojamientos turísticos deberá representar al menos el uno por ciento de su oferta.
- Destino de atracción turística. Aquellos que por sus atractivos naturales, monumentales, socioculturales o por su relevancia en algún mercado turístico específico, reciben en un determinado momento del año un número significativo de visitantes en relación a su población de derecho, sin que los mismos pernocten necesariamente en ellos.

Asimismo se establecen unas obligaciones respecto de la actividad turística desarrollada en los municipios que obtengan la calificación de turísticos, que atenderá:

- a) A la salvaguarda del medio ambiente y los valores ecológicos de la Comunidad Valenciana.
- b) A la protección de los valores culturales y tradicionales de la población autóctona.
- c) A la preservación de los bienes públicos o privados que guarden relación con el turismo.

Se da protagonismo a la figura de l'Agència catalana de turisme, estableciendo que la declaración de un municipio como turístico supondrá que, las actuaciones que se establezcan entre la Generalitat y los municipios turísticos que afecten a sus dotaciones turísticas, así como a la prestación de los servicios turísticos o a la promoción y comunicación de su imagen, tendrán en cuenta los objetivos y estrategias de l'Agència Valenciana del Turisme, a cuyo fin ésta emitirá el correspondiente informe.

En cuanto a los principios destacables y originales de la Ley valenciana, destaca el establecido en el artículo 28, de respeto al principio de igualdad municipal, de tal forma que el régimen previsto en esta Ley se aplicará a todos aquellos municipios que así lo soliciten cuando reúnan los requisitos exigidos en la misma para su declaración como municipio turístico.

En cuanto al procedimiento para la declaración de municipio turístico, se recoge en el artículo 29 de la Ley valenciana, que requiere en primer lugar el acuerdo del municipio correspondiente y que se reúnan los requisitos legalmente establecidos.

El acuerdo de solicitud de declaración de municipio turístico, deberá adoptarse por el Pleno del Ayuntamiento, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación. Dicho acuerdo, que deberá especificar la vía de acceso a la condición de municipio turístico de conformidad con lo establecido en el artículo 25, será remitido a l'Agència Valenciana del Turisme acompañado de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos en dicho precepto.

El expediente será tramitado por l'Agència Valenciana del Turisme que, comprobada la documentación remitida y solicitados en su caso, los informes oportunos para completarla, dictará resolución provisional de concesión o denegación de la declaración del municipio como turístico en virtud de las vías establecidas.

Asimismo el expediente será sometido a información pública por un plazo de veinte días mediante anuncio en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

Transcurrido el período de información pública y a la vista de las alegaciones formuladas, en su caso, por los interesados e interesadas, por la Presidencia Ejecutiva de l'Agència Valenciana del Turisme se dictará resolución acordando proponer al Gobierno Valenciano la concesión o la denegación de la declaración de Municipio Turístico.

La declaración de Municipio Turístico se acordará por Decreto del Gobierno Valenciano. El Capítulo IV de la Ley establece una serie de bases para la declaración de Municipio Turístico, en concreto, establece que la declaración se asienta sobre las siguientes bases:

- a) Los servicios públicos tendrán una orientación turística preferente.
- b) En la tramitación de los planes urbanísticos municipales, se requerirá informe preceptivo de l'Agència Valenciana del Turisme, que no tendrá carácter vinculante.
- c) Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.
- d) Podrán suscribir con la Generalitat Valenciana Convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación, en el ejercicio de aquellas competencias que

sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos, y si procede para establecerlos, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

El régimen especial de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana declarados Municipio Turístico por la vía de Destino Vacacional se asienta sobre las siguientes bases:

- a) En la tramitación de los planes urbanísticos municipales, se requerirá informe preceptivo de l'Agència Valenciana del Turisme, que no tendrá carácter vinculante.
- b) Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.
- c) Podrán suscribir con la Generalitat Valenciana Convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación, en el ejercicio de aquellas competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos, y si procede para establecerlos, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

El régimen especial de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana declarados Municipio Turístico por la vía de Destino de atracción turística se asienta sobre las siguientes bases:

- a) Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.
- b) Podrán suscribir con la Generalitat Valenciana Convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación, en el ejercicio de aquellas competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos, y si procede para establecerlos, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Finalmente se regula la pérdida de la condición de municipio turístico por las causas habitualmente recogidas en la normativa estudiada:

- Variación sustancial de las condiciones que dieron lugar a la declaración de municipio turístico.
- Incumplimiento de alguna de las bases establecidas en el artículo anterior sobre las que se asienta el régimen especial derivado de la propia calificación como municipio turístico.
- A petición propia del municipio, adoptada por el mismo procedimiento que la solicitud. En el supuesto de encontrarse en vigor un Convenio a los que se refiere el presente título, deberá arbitrarse la forma de cancelación del mismo.

- Incumplimiento por parte de los municipios de las condiciones particulares contenidas en los convenios que, conforme al capítulo siguiente, puedan suscribir con l'Agència Valenciana del Turisme, cuando así venga determinado en los mismos.

El Capítulo V de la Ley valenciana regula también los tipos de convenios que podrán suscribirse entre la Generalitat Valenciana y los municipios turísticos, que serán de tres tipos, en función de los objetivos perseguidos por los mismos: convenio para la compensación financiera, convenio para la adaptación de los municipios turísticos y convenio para la competitividad y la comunicación. En los tres casos se establece que reglamentariamente se especificarán los criterios, líneas de actuación y particularidades a cumplir por las campañas de promoción y comercialización, así como el procedimiento, plazos de tramitación y duración de los convenios.

Mediante el Decreto 71/2000, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano, se aprueba el Reglamento Regulador de los Convenios indicados en el punto anterior. Tal y como prevé la citada Ley, estos convenios podrán ser de tres tipos, en función de los objetivos perseguidos por los municipios turísticos: convenio para la compensación financiera; convenio para la adaptación de los municipios turísticos; y convenio para la competitividad y la comunicación.

Respecto de cada uno de los tipos de convenios, se determina la finalidad, partidas del presupuesto municipal a tener en cuenta y procedimiento a seguir.

Destaca, dentro de las previsiones relativas al convenio para la adaptación de los municipios turísticos, en los que la finalidad perseguida es financiar conjuntamente proyectos que tengan como objetivo la mejora de espacios de uso turístico o de los servicios turísticos, la regulación del "Plan Marco para la Adaptación de los Municipios Turísticos de la Comunidad Valenciana, Millor".

Este Plan Marco incluirá la financiación de dos tipos de proyectos en función de su presupuesto total y del alcance de sus actuaciones, el primero denominado Pla Detalls y el segundo denominado Pla Imatge.

Para supervisar las fases de ejecución de los proyectos y su adecuación a los objetivos fijados en el reglamento, se prevé la creación de una comisión de seguimiento cuya

composición garantice la presencia de todas la partes firmantes del mismo y cuya presidencia deberá recaer en un representante de la Agencia Valenciana de Turismo.

La normativa valenciana, ha sido calificada por la doctrina jurídica como muy completa, así, ROMÁN MÁRQUEZ⁶⁸⁴ realiza un análisis exhaustivo y resalta como aciertos, la existencia de una triple clasificación dentro de la categoría general de Municipio Turístico en función de sus características preeminentes, siendo plausible además que para cada una de estas sub-modalidades de Municipio Turístico se prevea un tipo específico de convenio a suscribir con la Administración autonómica, en función una vez más de sus necesidades específicas.

Así, considera que: *"uno de los aspectos más sobresalientes de la regulación que hace la normativa valenciana de la figura del Municipio Turístico es el establecimiento de una fórmula para determinar de forma precisa el montante económico de la ayuda que la Administración autonómica concederá a los Municipios Turísticos. Es, además, la única Comunidad Autónoma que hace algo semejante, diferenciándose en este aspecto de las restantes regulaciones autonómicas del Municipio Turístico"* y seguidamente añade que: *"las Comunidades Autónomas que han optado por este efecto jurídico harían bien aprendiendo de las singularidades del modelo valenciano, que, como se ha demostrado, reducen considerablemente la discrecionalidad de la Administración autonómica a la hora de concretar las consecuencias económicas de este régimen excepcional para un Municipio Turístico determinado"*.

BERMEJO VERA⁶⁸⁵ también considera muy completa la Ley de turismo valenciana, sobretodo teniendo en cuenta que parte de la situación denunciada por los municipios turísticos consistente en que éstos asumen unos costes para los que no disponen de: "medios específicos compensatorios ni figuras recaudatorias alternativas". Por ello el autor valora la identificación de las tipologías de municipio turístico: "según consideraciones objetivas, como el volumen de su oferta y de su demanda, la evaluación de datos de afluencia temporal, la capacidad locativa, la temporalidad de la afluencia. Pero la pretensión fundamental es el establecimiento de bases para imponer fórmulas compensatorias al esfuerzo financiero derivado de la contracción de "obligaciones presupuestarias en sus gastos muy superiores a sus posibilidades de ingreso".

⁶⁸⁴ ROMAN MARQUEZ, A. Tesis doctoral. Obra citada. pág. 720.

⁶⁸⁵ BERMEJO VERA, J., "Régimen jurídico de los municipios turísticos"...op.cit, pág. 234.

También GARCÍA MACHO⁶⁸⁶ que “Llama la atención en este Título III, dedicado al municipio turístico, el desarrollo detallado, en relación con otras leyes de ordenación, de los contenidos y fines que tendrá tal municipio, sin perjuicio de las remisiones reglamentarias”.

- Cataluña

a) Previsiones de la normativa de régimen local catalana:

En Cataluña, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, ya preveía un régimen jurídico especial para los municipios turísticos, en su artículo 69 y 72, que establecían que tendrán la consideración de municipios turísticos aquellos en los que, por afluencia estacional, la media ponderada anual de población turística sea superior al número de residentes, y el número de alojamientos turísticos superior al número de viviendas de residencia primaria.

La consecuencia era que, sin perjuicio de los servicios mínimos establecidos con carácter general, los municipios turísticos debían prestar también los siguientes: a) La protección de la salubridad pública y la higiene en el medio urbano y natural y en las playas y costas. b) La protección civil y la seguridad ciudadana. Los municipios turísticos debían prestar asimismo los servicios mínimos que les correspondan de acuerdo con la población que resulte de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística.

Los municipios turísticos podían establecer tributos o recargos específicos que gravaran la estancia. Además los municipios turísticos y la Administración de la Generalidad podrán establecer convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación y las técnicas de descentralización de competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos y, en su caso, para establecerlos.

Este artículo fue derogado por la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña.

⁶⁸⁶ GARCÍA MACHO, R., Lecciones de Derecho del Turismo...Op.cit, pág. 40.

No obstante, esta previsión ha sido recogida y actualizada por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña actualmente vigente, que en su artículo 75 establece que:

"75.1 Tienen la consideración de municipios turísticos los que, de acuerdo con la normativa sectorial que los regula, cumplan al menos una de las condiciones siguientes:

- a) Que la media ponderada anual de población turística sea superior al número de vecinos y que el número de plazas de alojamiento turístico y de plazas de segunda residencia sea superior al número de vecinos.
- b) Que el término municipal incluya un área territorial que tenga la calificación de recurso turístico esencial".

A los municipios turísticos les son de aplicación las disposiciones específicas que establezca la legislación sobre esta materia, que actualmente están constituidas por la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña.

Asimismo, el artículo 70 que regula la delegación de competencias de la Generalidad, establece que:

"70.2. De acuerdo con lo que establece el apartado 1, los municipios de más de cincuenta mil habitantes, los municipios turísticos que alcanzan esta población al sumar la media ponderada anual de población turística y los otros municipios con una población inferior que lo soliciten y que justifiquen una capacidad suficiente de gestión técnica, pueden ejercer por delegación del Gobierno las competencias sancionadoras y las establecidas por los apartados 2 y 3 del artículo 5 de la Ley 10/1990, del 15 de junio, sobre Policía del Espectáculo, las Actividades Recreativas y los Establecimientos Públicos⁶⁸⁷.

b) Objetivos y conceptos previos recogidos en la normativa de ordenación del turismo de Cataluña:

La regulación específica de los Municipios Turísticos está recogida en los artículos 18 a 22 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña.

⁶⁸⁷ Actualmente debemos referirnos a la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas. DOGC núm. 5419, de 13 de julio de 2009.

No obstante, es importante tratar con carácter previo, una serie de conceptos generales sobre el turismo que establece la Ley catalana y que determina también la regulación que efectúa respecto de los Municipios Turísticos.

El primero de ellos es el de planificación turística, en relación también al concepto de municipio turístico.

Por un lado, el preámbulo de la Ley establece que “La Ley opta por una promoción decidida del turismo a partir de previsiones como las referentes a los recursos turísticos o la adopción de instrumentos de variada naturaleza, como el Plan de turismo de Cataluña, la declaración de municipios turísticos, la declaración de comarcas u otras áreas de interés turístico o las denominaciones geoturísticas”. Por tanto, la Ley catalana considera la declaración de Municipios Turísticos como un medio de promoción del turismo.

Por otro lado, la Ley establece que todos los medios de promoción turística deben ser coherentes con las prioridades fijadas por el Plan de Turismo de Cataluña y con las demás determinaciones de los planes o programas de carácter general establecidos por la Generalidad.

Este plan es definido por la propia Ley catalana en su artículo 13 como: "... el instrumento básico de planificación turística de la Generalidad y tiene por objeto el desarrollo, la promoción y la protección de los recursos turísticos, el fomento de una oferta turística de calidad y el estímulo de las actuaciones que refuercen la consideración de Cataluña como marca turística global".

El Plan de turismo de Cataluña es un plan territorial sectorial, al amparo de lo que establece la Ley de urbanismo, y ha de justificar expresamente su grado de adecuación a las directrices del Plan territorial general de Cataluña.

Asimismo, entre su contenido, regulado en el artículo 14, se encuentra : "f) La enumeración de los municipios turísticos y de las áreas o zonas de interés turístico y la evaluación de su incidencia en la oferta turística general".

Actualmente, el Plan Estratégico de Turismo de Cataluña, las Directrices Nacionales y el Plan de Marketing conforman la Estrategia de Turismo 2020 de Cataluña.

El Plan Estratégico de Turismo de Cataluña para el periodo 2013-2016 define los principios básicos del modelo turístico de Cataluña a medio plazo y orienta la política turística de todos los agentes del sector, públicos y privados, especialmente la de la Generalitat de Cataluña. Contiene las pautas para desarrollar un modelo turístico regido por criterios de “competitividad sostenible”: el equilibrio de la cantidad con la calidad del turismo que permita asegurar la continuidad futura en base a la sostenibilidad económica, medioambiental, cultural y social.

Las principales conclusiones de la fase de análisis del Plan Estratégico de turismo, se han sintetizado en un cuadro de diagnóstico donde se hace evidente que entre las debilidades se encuentra: " Los déficits de financiación de los municipios turísticos".

El segundo concepto importante es el de recurso turístico. En este sentido, señala este preámbulo que “La Ley opta por una promoción decidida del turismo a partir de previsiones como las referentes a los recursos turísticos o la adopción de instrumentos de variada naturaleza, como el Plan de turismo de Cataluña, la declaración de municipios turísticos, la declaración de comarcas u otras áreas de interés turístico o las denominaciones geoturísticas”

Para la Ley catalana, se deberá entender por recurso turístico “(...) todos los bienes materiales e inmateriales y todas las manifestaciones de la realidad física, social, histórica y cultural que puedan generar o incrementar las corrientes turísticas hacia Cataluña o dentro de su territorio, la infraestructura de establecimientos y de servicios dirigidos al turismo y el mantenimiento de un nivel adecuado de calidad en la prestación de los servicios turísticos” (art. 2 a de la Ley catalana).

Asimismo el art. 6 define los recursos turísticos de interés local en el sentido que: “(...) contribuyen a incrementar las corrientes turísticas hacia municipios, comarcas o áreas concretas del territorio de Cataluña”. Su declaración “(...) corresponde a los entes locales, de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente Ley”. En cuanto a los recursos turísticos potenciales, serán (art. 7) “los bienes, las manifestaciones o los servicios susceptibles de convertirse en nuevos recursos turísticos esenciales o de interés local”.

Respecto de estos bienes, indica el artículo 5.3 de la Ley catalana que: “Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Ley que les sean aplicables, los bienes mencionados en el apartado 2 se rigen por la respectiva legislación específica”. Además, dice este mismo artículo en su apartado cuarto que: “La calificación como recursos turísticos esenciales de recursos que no sean los especificados en el apartado 2 debe ajustarse al procedimiento establecido en la presente Ley y las disposiciones reglamentarias que la desarrollen”.

También se refiere la Ley catalana al concepto de recurso turístico, cuando nos detalla cuales son los objetivos de esta Ley, en su artículo tercero se establecen una serie de finalidades que están directa o indirectamente relacionadas con la problemática que rodea a esta figura. Entre tales objetivos se podrían destacar los tendentes a:

“a) Proteger y preservar, de acuerdo con el principio de sostenibilidad, los recursos turísticos, y asegurar el respeto a los valores culturales, históricos, artísticos, territoriales, urbanísticos y medioambientales que les son propios. b) Potenciar la creación, el desarrollo, la mejora y la promoción de los recursos turísticos. (...) d) Incrementar las corrientes turísticas, tanto las interiores como las exteriores, con especial atención al turismo de calidad, e impulsar la actividad turística como sector estratégico de la economía y de la ocupación y como factor clave para el equilibrio territorial y la prosperidad de Cataluña. e) Impulsar el desarrollo de nuevos productos, actividades y ámbitos de interés turístico y potenciar la calidad y la vitalidad de los destinos, las denominaciones y las marcas turísticas. f) Fomentar el turismo como medio de conocimiento, de comunicación y de intercambio entre los pueblos y las culturas. g) Promover la calidad y la competitividad de los servicios turísticos y velar para que sean prestados de acuerdo con las normas de la libre competencia. h) Promover la modernización del sector turístico, mediante los incentivos oportunos, para conseguir distintivos, sistemas y normas de calidad de los servicios que ofrece. (...) l) Velar por la segmentación de los servicios turísticos y favorecer la desestacionalización del turismo”.

El artículo 11.2 de la Ley catalana parte también del concepto de recurso turístico cuando establece que: “En el marco de la presente Ley, y de acuerdo con las disposiciones del Plan de Turismo de Cataluña, la promoción de los recursos turísticos se realiza principalmente mediante la declaración de municipios turísticos y de áreas o ámbitos de interés turístico, la creación de denominaciones geo turísticas, el establecimiento de medidas de fomento

económico y la proyección de Cataluña y de zonas del país como marcas turísticas, tanto en el mercado interior como en el exterior”.

De esta forma, la declaración de Municipios Turísticos queda sometida a las disposiciones del “Plan de Turismo de Cataluña”. Por esta razón, a la hora de valorar si un municipio es merecedor o no de tal declaración no será suficiente con analizar si cumple con los requisitos y condiciones establecidos en la Ley o si ha seguido el procedimiento establecido a tal fin de forma correcta, sino que deberán tenerse siempre presente las disposiciones establecidas en los diferentes planes o programas de la Comunidad Autónoma catalana, y en especial el “Plan de Turismo de Cataluña”.

ROMÁN MÁRQUEZ, A. R⁶⁸⁸. considera que esta circunstancia puede aumentar el grado de discrecionalidad administrativa en esta materia ya que, a diferencia de lo que ocurre con los requisitos y condiciones para acceder a la condición de Municipio Turístico, fijados de antemano por el legislador catalán, el Plan de Turismo de Cataluña es obra del Poder Ejecutivo, lo que puede introducir ciertas dosis de inseguridad jurídica en los municipios candidatos por la ausencia de criterios predeterminados para su elaboración.

Entre los recursos turísticos, la Ley catalana establece una clasificación distinguiendo entre “recursos turísticos esenciales”, que son aquellos los que se refiere el artículo 18.1 b) de la Ley catalana: aquel recurso turístico que “(...) aisladamente o conjuntamente con otros, tiene (...) la capacidad de generar las corrientes de turismo más relevantes y contribuyen a reforzar la realidad de Cataluña como marca turística global y a promocionar el país como destino turístico” (art. 5.1). En todo caso, gozarán de esta denominación aquellos bienes culturales que estén protegidos por declaraciones de organismos internacionales, los bienes culturales de interés nacional, los espacios de interés natural, los museos nacionales y los de interés nacional, los centros recreativos turísticos y –de manera general– una serie de lugares del territorio catalán como el litoral –especialmente las playas– y el “dominio esquiable” (art. 5.2).

También se definen los recursos turísticos de interés local y recursos turísticos potenciales”(art. 4.1). También existe la figura del “recurso turístico de interés comarcal”, que no se define en esta Ley, pero en cuyo articulado se posibilita su declaración por parte de los “Consejos Comarcales” catalanes (art. 70.1 a) de la Ley catalana).

⁶⁸⁸ ROMAN MARQUEZ, A. *Tesis doctoral*. op.cit. pág. 587.

c) Concepto de municipio turístico:

El artículo 18 recoge el concepto de Municipio Turístico. Según este artículo, “Pueden tener la consideración de municipio turístico, a efectos de la presente Ley, los municipios que cumplan como mínimo una de las siguientes condiciones:

- a) Que la media ponderada anual de población turística sea superior al número de vecinos y el número de plazas de alojamiento turístico y de plazas de segunda residencia sea superior al número de vecinos.
- b) Que el término municipal incluya un área territorial que tenga la calificación de recurso turístico esencial.

2.Las condiciones fijadas por el apartado 1 se pueden desarrollar y concretar mediante disposiciones reglamentarias”.

Por tanto, si un municipio en Cataluña aspira a ser declarado Municipio Turístico podrá hacerlo si su población turística o el número de plazas de alojamiento turístico o de inmuebles de segunda residencia superan en número al de vecinos. Pero también, atendiendo al concepto de recurso turístico esencial definido anteriormente, podrá hacerlo si en su término municipal existe un recurso turístico que, de forma aislada o en conjunción con otros, posea entidad suficiente como para atraer hasta ese municipio las corrientes turísticas más relevantes y contribuya a reforzar la imagen de la Comunidad Autónoma catalana como marca turística integral y promocionarla como destino turístico. También sería el caso, si en el mismo término municipal existiese un bien declarado formalmente como de interés cultural o natural y, en todo caso, si se trata de un municipio costero, o parte de su territorio forma parte del “dominio esquiabile” de esta Comunidad Autónoma.

d) Efectos de la declaración de municipio turístico.

En cuanto a los efectos de la declaración de Municipio Turístico, son los previstos en los artículos 19 y 20 de la Ley catalana, en concreto:

"Artículo 19 Servicios mínimos y servicios complementarios

1. Sin perjuicio de los servicios mínimos establecidos con carácter general y de las competencias que corresponden a otras administraciones públicas, los municipios turísticos deben prestar asimismo los siguientes servicios:

a) La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas las playas y las costas.

b) La protección civil y la seguridad ciudadana.

c) La promoción y la protección de los recursos turísticos del término municipal.

d) La señalización turística y de información general, de acuerdo con los criterios de homogeneización que sean determinados por reglamento.

e) La atención y la orientación a los usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña, con los servicios y el régimen horario mínimo que se determinen por reglamento.

f) La puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a Internet, de utilización puntual, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público.

g) Las funciones ambientales que les correspondan, de acuerdo con la normativa sectorial.

2. Los municipios turísticos deben prestar, aparte de los que establece el apartado 1, los servicios mínimos que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística.

También pueden establecer, de acuerdo con la legislación de régimen local, y en función de sus necesidades, otros servicios complementarios, que pueden prestar temporalmente, o con varias intensidades, en función de la afluencia turística".

Vemos por tanto que el artículo 19 de la Ley de Turismo de Cataluña, indica que adicionalmente, los municipios turísticos deben prestar también los servicios relativos a protección de salubridad pública, playas y costas, protección civil, promoción y protección de recursos turísticos así como su señalización, la puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a internet, así como funciones ambientales.

Finalmente, se obliga a los municipios turísticos a prestar los servicios mínimos que correspondan al volumen de población resultante de sumar a los residentes, la media ponderada anual de población turística.

Por otro lado, el artículo 12.2 de la Ley catalana, referente a la “consideración urbanística de los recursos turísticos”, establece que “los instrumentos de planeamiento de los municipios turísticos tienen que incluir medidas específicas para la promoción y la protección de los recursos turísticos, de conformidad con el apartado 1 y con sujeción a las determinaciones establecidas por la legislación urbanística y la legislación sectorial aplicables en materia de preservación de los valores del patrimonio cultural, paisajístico y ambiental de especial interés”. Por tanto, aquellos municipios que sean declarados Turísticos en la Comunidad Autónoma catalana estarán obligados a incluir, en sus diferentes instrumentos de planeamiento, medidas específicas que tengan como objetivo la promoción y la protección de los recursos turísticos. En este punto el legislador reconoce una conexión entre la materia turística y la urbanística, cultural, paisajística y ambiental, que intentamos justificar también en el tratamiento que realizamos en este trabajo y que anteriormente ya han realizado otros autores, con las mismas conclusiones⁶⁸⁹.

Es importante observar que la Ley catalana, al aumentar la conjunto de servicios mínimos que debe prestar obligatoriamente el municipio, entra en conflicto con la filosofía de la LRSAL, ya que este aumento conlleva una serie de costes adicionales que no son compensados económicamente y a los que los entes locales no están obligados jurídicamente, ya que el listado de servicios públicos recogido por la legislación de régimen local, tras la LRSAL, ya no es una regulación de “mínimos” sino "de máximos". Por tanto en este punto es evidente que la Administración autonómica catalana deberá compensar económicamente el esfuerzo adicional realizado por estos Entes locales en pos del aumento de la calidad integral de su oferta turística, colaborando adecuadamente en su financiación.

En concreto el artículo 20 de Ley de turismo catalana, regula los efectos de la declaración de municipio turístico, en el sentido siguiente: *"1. Los servicios mínimos a los que se refiere el artículo 19 tienen la consideración de prioritarios a efectos del Plan director de inversiones locales, de acuerdo con las bases de selección. 2. De acuerdo con lo que establecido por la legislación de haciendas locales, los municipios turísticos pueden establecer tributos o recargos específicos. 3. Los municipios turísticos pueden solicitar la declaración de un recurso como recurso turístico esencial. También pueden declarar e inventariar los recursos turísticos de interés local y disfrutar de los beneficios que se establezcan en favor de su promoción y protección. 4. Los municipios turísticos pueden*

⁶⁸⁹ ROMAN MARQUEZ AR. *Tesis doctoral*. op.cit. pág. 592.

*establecer convenios con la Administración de la Generalidad, las diputaciones y los consejos comarcales para determinar las formas de cooperación y de coordinación y las técnicas de descentralización de competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos y, si procede, para establecerlos.*5. Los municipios turísticos y los sujetos turísticos que prestan en ellos sus servicios han de ser objeto de atención preferente en los siguientes ámbitos:

- a) La elaboración de los planes y programas turísticos de las administraciones turísticas supramunicipales.*
- b) Las líneas y medidas de fomento económico establecidas por la Administración de la Generalidad, las diputaciones provinciales o los consejos comarcales.*
- c) La declaración de áreas o ámbitos de interés turístico en los que queden incluidos.*
- d) La declaración de recursos turísticos esenciales, salvo que se produzca automáticamente en virtud de la pertenencia del recurso a una de las categorías establecidas en el artículo 5.2.*
- e) Las actividades de la Administración de la Generalidad dirigidas a la promoción interior y exterior del turismo y al fomento de la imagen de Cataluña como oferta o marca turística global.*
- f) Las políticas de implantación o mejora de infraestructuras y servicios que incidan notoriamente en el turismo y sean impulsadas por los distintos departamentos de la Administración de la Generalidad".*

La normativa catalana indica que los servicios mínimos establecidos como adicionales, tendrán la consideración de prioritarios a efectos del Plan director de inversiones locales. Asimismo, los municipios turísticos podrán establecer tributos o recargos específicos (de acuerdo con lo que dispongan la legislación de finanzas locales.

También se indica que los municipios turísticos y los sujetos turísticos, han de ser objeto de atención preferente en la elaboración de planes y programas turísticos, líneas de fomento, declaración de ámbitos de interés turístico y de recursos turísticos esenciales. Asimismo, la Generalitat deberá tenerlos en cuenta en las actividades que realice dirigidas a promocionar interna y externamente el turismo, así como para establecer políticas de implantación o mejora de infraestructuras y servicios.

e) Procedimiento para la declaración de municipio turístico:

En lo que respecta al procedimiento a seguir para la declaración de la figura de Municipio Turístico en la Comunidad Autónoma catalana, el artículo 21 de la Ley 13/2002 establece que “1. Los municipios interesados en obtener la declaración de municipio turístico deben solicitarlo al departamento competente en materia de turismo, que ha de requerir los informes que considere necesarios, entre los cuales ha de haber un informe del departamento competente en materia de administración local, y someter el expediente a la consideración del Gobierno, correspondiendo a éste acordar la declaración.

2. Han de determinarse por reglamento el procedimiento y los informes necesarios para la aprobación de la declaración de municipio turístico, ateniéndose a lo establecido por el apartado 1”.

Por tanto, quedan reguladas las partes básicas del procedimiento de declaración. En primer lugar, la solicitud corresponderá en todo caso a los municipios interesados. En segundo lugar la tramitación corresponderá al Departamento de la Administración de la Generalidad competente en materia de turismo –sin perjuicio de la intervención de otros Departamentos u órganos con competencias relacionadas con el turismo– que deberá recabar la colaboración de los demás Departamentos a través de la emisión de informes, entre los que solamente uno es imprescindible: el del Departamento de la Generalidad con competencias en materia de administración local. En tercer lugar la decisión final sobre el procedimiento corresponderá al Gobierno de esta Comunidad Autónoma.

Finalmente, la condición de Municipio Turístico también puede perderse, conforme dispone el artículo 22 de la Ley catalana, que establece que “1. La pérdida de la condición de municipio turístico se produce en los siguientes supuestos:

- a) Si lo solicita el ayuntamiento interesado.
- b) Si dejan de darse las circunstancias que la motivaron.
- c) Si el ayuntamiento no presta los servicios mínimos inherentes a la condición de municipio turístico.

2. Corresponde al Gobierno declarar la pérdida de la condición de municipio turístico, una vez oído, en los supuestos b y c del apartado 1, el ayuntamiento afectado”.

Finalmente es necesario matizar unas cuestiones relativas al desarrollo reglamentario y entrada en vigor de la Ley de turismo de Cataluña, que aparece determinado por el

contenido de su articulado y por lo que establecen, las Disposiciones Adicionales, las Disposiciones Transitorias y las Disposiciones Finales.

En particular es importante tener en cuenta la Disposición Final Cuarta, que señala que la Ley de Turismo de Cataluña entra en vigor al cabo de seis meses de haber estado publicada en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña⁶⁹⁰.

Lo cierto es que una vez aprobada la Ley, entre las iniciativas destacaron la declaración del carácter turístico a diversos municipios y áreas territoriales que lo solicitaron, así como las acciones para la creación de la Agencia Cataluña Turismo.

En cuanto a la declaración de carácter turístico señalar, que el gobierno de la Generalitat acordó en septiembre de 2003, a propuesta del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, declarar municipios turísticos las poblaciones de Lloret de Mar (La Selva), Montroig del Camp (Baix Camp), Santa Pau (Garrotxa) y Santa Susanna (El Maresme). Estos fueron los primeros municipios que accedieron a esta nueva consideración establecida por la Ley de Turismo de Cataluña, al cumplir los requisitos que el artículo 18 de la misma establece como condición para que una población sea considerada municipio turístico, sin esperar por tanto al desarrollo reglamentario de la Ley de turismo.

Es por ello que la falta de un desarrollo posterior de la Ley, todavía inacabado, pone de manifiesto las limitaciones de la misma como instrumento para hacer frente a los problemas actuales y a los retos futuros de los municipios turísticos en Cataluña⁶⁹¹.

⁶⁹⁰ En cuanto a las Disposiciones Adicionales, destacan la segunda, la tercera y la cuarta puesto que tratan de cuestiones que se han abordado al analizar los conceptos de esta Ley relacionados con el municipio turístico: “Segunda. Inventario de recursos turísticos esenciales. 1. El departamento competente en materia de turismo ha de inventariar los recursos turísticos esenciales, definidos por el artículo 5, en el plazo de un año a contar desde la publicación de esta Ley en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña; ...”.

“Tercera. Municipios turísticos y declaraciones turísticas. 1. El departamento competente en materia de turismo ha de determinar los municipios que, en aplicación de esta Ley, tienen la consideración de municipio turístico; 2. En el plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, el departamento competente en materia de turismo ha de elaborar un mapa turístico de Cataluña, en el que ha de constar los municipios, las comarcas y las otras áreas territoriales de carácter turístico. El mapa se ha de incluir en el Plan de Turismo de Cataluña; 3. El Gobierno puede aprobar, con la participación previa de las entidades de municipios más representativas, un reglamento tipo para los municipios turísticos, que pueden adoptar íntegramente o bien adecuarlo a sus peculiaridades y necesidades.”.

“Cuarta. Plan de Turismo de Cataluña. El Plan de Turismo de Cataluña se ha de redactar en el plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley”

⁶⁹¹ ROMAN MARQUEZ, A. considera que: "Hasta que el reglamento que desarrolle la legislación catalana sobre Municipios Turísticos no haya sido aprobado no podrá comenzar la declaración de éstos, con las consecuencias que ello supone para otras previsiones de la Ley, como por ejemplo para el contenido del “Plan de Turismo de Cataluña”, que como se vio supra debía contener una “enumeración” de los Municipios Turísticos declarados en esta Comunidad Autónoma". *Tesis doctoral*. op.cit. pág. 598.

f) Otras categorías reconocidas en la Ley de Turismo.

La Ley catalana en los artículos 23 a 25 regula una serie de figuras jurídicas, denominadas genéricamente “Declaraciones de Interés Turístico”, que podrían confundirse con la figura del municipio turístico, ya que la Ley las clasifica en: “Municipios de Interés Turístico”; “Lugares, Bienes y Servicios de Interés Turístico”; y “Comarcas de Interés Turístico”.

Los “Municipios de Interés Turístico” están recogidos en el artículo 23 de la Ley catalana, definiéndolos como: “(...) municipios dentro de cuyo término municipal se halla ubicado un recurso turístico esencial (...)”.

Los recursos turísticos esenciales son como se ha expuesto anteriormente, aquéllos que tienen virtualidad, por sí mismos o en conjunción con otros, para atraer a las demandas turísticas de mayor relevancia, o bien aquellos bienes culturales o naturales que gozan de algún régimen de protección oficial y, en cualquier caso, el conjunto del litoral, haciéndose especial referencia a las playas, y el dominio esquiable.

Su declaración corresponde a la Administración autonómica (competencia recogida de manera expresa en el artículo 67.1 e) de la Ley catalana), que atribuye a la Administración de la Generalidad, entre otras, competencia para “la declaración de los recursos turísticos esenciales, la declaración de los municipios turísticos, la declaración de áreas, bienes o servicios de interés turístico y la creación y la definición de las denominaciones geoturísticas”, pero la iniciativa para tal declaración corresponde a los propios municipios (vid. art. 68 b) y a las Comarcas catalanas (vid. art. 70.1 a) interesadas en tal declaración.

Además de los municipios que cuenten con esta clase de recursos turísticos en su ámbito territorial, el artículo 23.1 de la Ley catalana establece una segunda forma de acceder a esta calificación, y manifiesta que: “(...) disfrutar de esta consideración los municipios que no hayan solicitado la declaración de municipio turístico o no puedan solicitarla y los que, habiendo disfrutado de esta condición, la hayan perdido”.

La declaración de este tipo de municipios se realiza, a instancia del Ayuntamiento interesado, en virtud del procedimiento que se establezca reglamentariamente. De acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 de la Ley catalana, el órgano decisor deberá valorar: “(...) número y la calidad de los servicios municipales, la existencia o no de una oficina de

información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña y los recursos turísticos del municipio”.

La consecuencia de la declaración se establece en el artículo 23.3: “Los municipios de interés turístico han de ser objeto de especial atención entre las actividades de planificación y promoción establecidas por la Administración de la Generalidad”.

Otra figura contemplada en la Ley catalana, en concreto en su artículo 24, es el de los “Lugares, Bienes y Servicios de Interés Turístico”.

La Ley establece que: "Tienen la consideración de lugar de interés turístico las zonas o partes de municipios donde se halla ubicado un recurso turístico esencial cuya explotación no implica a todo el municipio”.

La declaración de esta figura jurídica se hará según el artículo 24.1 de la Ley catalana: “El consejo plenario o el pleno de un ayuntamiento, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación, puede delimitar zonas o partes del término municipal al objeto de solicitar que reciban esta calificación”.

Finalmente el artículo 24, prevé dos figuras más: los “bienes y servicios de interés turístico”, que son definidos como aquellos “(...) bienes y los servicios de cualquier clase que sean susceptibles de incrementar las corrientes turísticas”.

Respecto de estos bienes, el artículo 24.2 de esta Ley establece que “la declaración de interés turístico puede hacerse constar en la información o en la rotulación relativa al bien o servicio que la haya obtenido”.

Finalmente la Ley catalana regula la figura de la “Comarca de Interés Turístico”. En concreto, el artículo 25.1 de la Ley catalana establece que: “Las comarcas pueden obtener la calificación de comarca de interés turístico en función de los municipios turísticos y de los recursos turísticos esenciales que su territorio comprenda”. La declaración de esta figura, se hará a instancia del “consejo comarcal” interesado.

La declaración de una Comarca como de interés turístico tiene como consecuencias las establecidas en el artículo 25.4 de la Ley catalana: “Las comarcas que obtengan la

calificación de comarca de interés turístico deben velar por la existencia y el mantenimiento de una adecuada señalización turística comarcal.

También deben disponer de una oficina comarcal de información turística, integrada en la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña, con los servicios y el régimen horario mínimo que se determinen por reglamento.

Para evitar duplicidades, el consejo comarcal y el ayuntamiento del municipio que sea capital de la comarca pueden acordar, mediante el correspondiente convenio de colaboración, que las funciones de información turística que les corresponden sean ejercidas conjuntamente por la oficina municipal o por la oficina comarcal; si las circunstancias lo aconsejan, el consejo comarcal puede suscribir también este convenio con el ayuntamiento de otro municipio de la comarca”.

En cuanto a los beneficios obtenidos por la declaración, el artículo 25.2 establece que: “las comarcas de interés turístico han de ser objeto de especial atención entre las actividades de planificación y promoción establecidas por la Administración de la Generalidad”.

g) La Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales y la declaración de municipio turístico a efectos de horario comercial.

El objetivo de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de Horarios Comerciales de Cataluña es, según su preámbulo, preservar el modelo comercial catalán, el cual se caracteriza por el equilibrio entre los diferentes formatos del comercio minorista. La finalidad que persigue el legislador catalán regulando los horarios comerciales es atender de forma adecuada a las necesidades diarias de la población, la competencia, los derechos de los trabajadores y posibilitar el equilibrio entre las grandes empresas de distribución y el conjunto de empresas pequeñas y medianas que configuran el comercio urbano de proximidad. Hay que destacar, también, la especial mención que se realiza el trabajo dominical refiriéndose a la necesidad de un día de descanso, preferiblemente los domingos, siguiendo así las tradiciones culturales, sociales y religiosas de los Estados miembros.

El principio de libre fijación del horario comercial de los establecimientos comerciales se contempla en el art. 1, aunque queda condicionado a cumplir una serie de requisitos:

- a) Los establecimientos comerciales no pueden permanecer abiertos entre las 22 horas y las 7 horas. Los días 24 y 31 de diciembre deben adelantar su horario de cierre a las 20 h.
- b) El número máximo de horas diarias que los establecimientos comerciales pueden permanecer abiertos es de 12 horas.
- c) El tiempo semanal de apertura de los establecimientos comerciales es de 72 horas, como máximo.
- d) El número de domingos y festivos que pueden permanecer abiertos los establecimientos es de 8 al año.
- e) Los establecimientos comerciales, con carácter general, deben permanecer cerrados los días 1 y 6 de enero, Domingo y Lunes de Pascua, 1 de mayo, 24 de junio, 11 de septiembre y 25 y 26 de diciembre.

Los comerciantes, siguiendo los parámetros anteriores, tienen el libre derecho de distribución de el horario general durante los días laborables de la semana y los festivos autorizados. Y, además, aquellos comercios situados en determinados términos municipales como zonas turísticas o muy frecuentadas pueden disfrutar de franjas horarias modificadas.

A pesar de que estas medidas son aplicables a todo establecimiento comercial, la Ley, a el art. 2, también concluye que quedan excluidos de este horario general los siguientes establecimientos, entre los que encontramos, a los efectos de este trabajo: "... d) Los establecimientos situados en municipios turísticos de acuerdo con lo establecido el artículo 3".

El artículo 3 de la Ley dispone que tendrán la consideración de turísticos, a los exclusivos efectos de esta Ley, aquellos municipios catalanes que, por afluencia estacional, la media ponderada anual de población sea superior al número de residentes y en los que el número de alojamientos turísticos y de segundas residencias sea superior al de viviendas de residencia primaria, o que se trate de un lugar con gran afluencia de visitantes por "motivos turísticos".

Los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 3 regulan la declaración de esta modalidad de municipios turísticos estableciendo que será necesaria la propuesta motivada del órgano competente del ayuntamiento directamente afectado, debiendo especificar si la exclusión se solicita

para la totalidad del término municipal o solamente para una parte de él, e indicando asimismo el periodo del año al que se circunscribe la solicitud y la franja horaria de apertura diaria solicitada. A esta solicitud deberá adjuntarse los informes de la cámara de comercio del ámbito territorial afectado, de las asociaciones o agrupaciones de comerciantes detallistas más representativas del sector comercial en el ámbito territorial afectado, de las agrupaciones más representativas de consumidores y usuarios del ámbito territorial afectado, de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito territorial afectado y del consejo comarcal.

El órgano encargado de la concesión o denegación de este régimen horario excepcional es la Dirección General de Comercio de la Generalidad de Cataluña, el cual está facultado para modificar la propuesta en los términos que considere oportuno, previo informe de la Dirección General de Turismo. En cualquier caso, dicha propuesta se considerará aprobada por silencio positivo si no se dictase resolución expresa en el plazo de tres meses, contados a partir de su presentación junto con toda la documentación preceptiva⁶⁹².

Hablamos por tanto de una modalidad de municipios turísticos diferentes de la analizada hasta el momento, con unos requisitos para su declaración desiguales respecto de los previstos en la Ley 13/2002, de 1 de junio, de Turismo de Cataluña, y unas consecuencias jurídicas ceñidas al régimen jurídico de los horarios comerciales en Cataluña⁶⁹³.

Respecto del régimen jurídico de los horarios comerciales en Cataluña, no debemos finalizar su tratamiento sin añadir las oportunas referencias al reciente conflicto competencial entre el Estado y la Generalitat de Cataluña⁶⁹⁴.

⁶⁹² La STSJ de Cataluña 499/2013, de 12 de julio, reconoce al municipio de La Roca del Vallés como municipio turístico, lo que permitirá a los establecimientos de esta localidad y, en especial al gran establecimiento comercial outlet La Roca Village, abrir los domingos y festivos, en virtud de la concurrencia de silencio administrativo. Este caso en reabierto en Cataluña la polémica sobre la regulación de los horarios comerciales.

⁶⁹³ Regímenes similares a éste existen en otras Comunidades Autónomas, como la aragonesa (Ley 7/2005, de 4 de octubre, de horarios comerciales y apertura de festivos, art. 3.1.b), la murciana (Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, art. 5.1; y Ley 11/2006, de 22 de diciembre, reguladora del Régimen del comercio minorista y Plan de Equipamientos Comerciales de la Región de Murcia, arts. 40 y 41) o la valenciana (Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de horarios comerciales de la Comunidad Valenciana, art. 8.1), entre otras.

⁶⁹⁴ Un tratamiento completo de este conflicto competencial se puede ver en RODRIGUEZ BEAS, M. *El comercio en el ordenamiento jurídico español: el urbanismo comercial y la sostenibilidad urbana*. Tesis doctoral. Universitat Rovira i Virgili, 2013.

Con la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria, el cual introduce una serie de modificaciones normativas significativas en la regulación de los horarios comerciales, se produce una ruptura de dicho equilibrio competencial, que se había conseguido hasta el momento, entre el Estado y la Generalidad de Cataluña.

El Real Decreto Ley 20/2012, de forma resumida, impone la plena libertad de horarios comerciales excepto los días festivos y en caso de que la Comunidad Autónoma no lo regule, se permite la apertura de los establecimientos comerciales todos los festivos del año.

Ante este nuevo marco estatal, Cataluña, con el objetivo de mantener el modelo comercial catalán, adoptó con carácter de urgencia medidas que ayudaran a clarificar las disposiciones reguladoras los horarios comerciales en Cataluña aprobando el Decreto Ley 4/2012, de 30 de octubre, donde la exposición de motivos se justifica la utilización de este instrumento normativo para la urgencia y la seguridad jurídica. En este sentido, a través del Decreto Ley 4/2012 la Generalidad de Cataluña ha intentado protegerse del modelo de horarios comercial más liberalizador instaurado por el Estado, bajo su competencia exclusiva en materia comercial establecida en el art. 121.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en unos posibles daños irreparables, que según manifiestan, el modelo estatal puede generar el tejido comercial de Cataluña.

En la misma línea, el Decreto Ley ha establecido diferencias respecto a la regulación estatal en el ámbito de los establecimientos con régimen especial de horarios, como son, por lo que nos interesa en este trabajo, no incorporar el concepto de zona de gran afluencia turística y los criterios para su determinación.

Ante la instauración de dicho régimen en Cataluña, y tal como se preveía, el Gobierno del Estado interpuso un recurso de inconstitucionalidad. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de fecha 26 de febrero de 2013, acordó admitir a trámite el citado recurso de inconstitucionalidad y acordó la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de la interposición del recurso para las partes del proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el Boletín Oficial del Estado para los terceros.

Actualmente, la posterior Ley 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción recoge un contenido prácticamente idéntico al de la norma impugnada por el Gobierno del Estado.

Respecto de los municipios turísticos, cabe destacar que el título I, que contiene los artículos del 1 al 14, establece la regulación del horario comercial general y los supuestos de exclusión de este horario. También regula los criterios y el procedimiento para la determinación de un municipio como zona turística.

En concreto, su artículo 2 regula las exclusiones del horario comercial general, estableciendo que las limitaciones establecidas por el artículo 1 no afectan a los siguientes casos: "(...) d) Los establecimientos situados en municipios turísticos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.

El artículo 3 establece que a efectos de lo establecido en esta Ley, se entiende por municipio turístico, el municipio en el que, por afluencia estacional, la media ponderada anual de población es superior al número de residentes y en el que el número de alojamientos turísticos y segundas residencias es superior al número de viviendas de residencia primaria, o que es un lugar con gran afluencia de visitantes por motivos turísticos.

La determinación de un municipio como zona turística viene dada por el periodo de afluencia real en función del perfil turístico del municipio, es decir, durante el periodo estacional del año en que el municipio incrementa la media ponderada anual de población.

En cuanto al procedimiento para determinar los municipios turísticos exceptuados del régimen general, es necesaria la propuesta motivada que debe aprobar el pleno del ayuntamiento directamente afectado o el órgano en quien delegue, y que debe especificar si la exclusión se pide para la totalidad del municipio o sólo para una parte, e indicar el periodo del año en el que se circunscribe la solicitud, la franja horaria de apertura diaria solicitada y el periodo de vigencia de la exclusión, que no puede ser superior a ocho años, y a la que se adjuntarán los informes:

- a) Informe de la cámara de comercio del ámbito territorial afectado.

- b) Informe de las entidades patronales más representativas del sector del comercio, así como de las asociaciones o agrupaciones de comerciantes detallistas más representativas del sector comercial del municipio.
- c) Informe de las agrupaciones más representativas de consumidores y usuarios, en el ámbito territorial afectado.
- d) Informe de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito territorial afectado.
- e) Informe del consejo comarcal.

El departamento competente en materia de comercio es el órgano competente para aprobar o denegar la propuesta y, en su caso, modificarla en los términos oportunos, con el informe previo del departamento competente en materia de turismo.

La propuesta se considera aprobada si no se ha dictado resolución expresa en el plazo de tres meses, a contar desde su presentación, junto con toda la documentación preceptiva.

La condición de municipio turístico puede ser prorrogada sucesivamente, mediante una declaración responsable, siempre que continúen vigentes los requisitos que determinaron la calificación de municipio turístico a efectos de horarios comerciales y se declare así. La duración de cada prórroga no puede ser superior a la del periodo de vigencia inicial.

En caso de que se deniegue la prórroga de la condición de municipio turístico, si el ayuntamiento afectado acredita que la pérdida de esta condición conlleva una pérdida significativa de puestos de trabajo en el municipio o de ingresos tributarios de la corporación municipal, dicha condición se puede prorrogar hasta un plazo máximo de dos años.

- Galicia

La Comunidad Autónoma de Galicia tiene atribuida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.21º del Estatuto de autonomía, la competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo dentro de la comunidad y, por lo tanto, la potestad de regular el sector turístico en su ámbito territorial.

La Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia, contempla en el título III, en sus artículos 27 a 30, la declaración de municipio turístico con el objetivo de dotar a esta figura de un marco jurídico, así como establece los requisitos mínimos que deberán cumplir los municipios gallegos para ser declarados municipios turísticos. La Ley también hace referencia a los servicios mínimos que deben prestar, así como los efectos que tendrá la declaración de municipio turístico y los casos en los que puede perderse.

Con esta referencia legal, la Xunta de Galicia reconoce el importante papel que juegan los ayuntamientos en la proyección turística de la Comunidad Autónoma, por ser la administración más próxima a la ciudadanía y la que recibe a los/las turistas y visitantes que se acercan a nuestra comunidad.

Asimismo, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de la Administración local de Galicia, establece la posibilidad de la declaración de municipios turísticos, así como la de celebrar convenios con la Xunta de Galicia y de establecer tributos o recargos específicos de acuerdo con la legislación de haciendas locales, en los artículos 90 a 92.

El régimen jurídico de los municipios turísticos en Galicia, queda reconocido en su normativa propia de régimen local, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Normas Reguladoras de la Administración Local de Galicia, que atribuye en su artículo 80 competencias a los municipios gallegos en materia de actividades e instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo. Asimismo, su artículo 88 establece que, por sus singulares características, gozarán de un régimen especial los municipios turísticos, los histórico-artísticos, los industriales, los pesqueros y los rurales.

Corresponde tal declaración, conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca, al Consejo de la Junta de Galicia, de oficio o a instancia de los municipios interesados.

La Ley municipal gallega se remite a una futura Ley del Parlamento de Galicia que regulará el régimen jurídico específico de las diferentes catalogaciones de los municipios.

Este régimen jurídico específico, queda constituido actualmente por la vigente Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia.

La declaración de municipio turístico estaba reglamentada en el Decreto 39/2001, de 1 de febrero, de refundición en materia de Consejo Gallego de Turismo, declaración de municipio turístico gallego y declaraciones de fiestas de Galicia de interés turístico. Este Decreto ha sido derogado por el reciente Decreto 32/2015, 19 febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico.

La vigente Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia, recoge en su artículo 5 el catálogo de competencias municipales, indicando que, corresponden a los ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones:

- a) La protección y promoción de los recursos turísticos de su término municipal.
- b) El desarrollo de infraestructuras turísticas en el ámbito de su competencia.
- c) Promover la declaración de municipio turístico y de fiestas de interés turístico.
- d) La potenciación y promoción de la denominación de geo destino, según la definición contemplada en el artículo 23.1, del que formen parte, siempre bajo la marca turística “Galicia”.
- e) La colaboración con la Administración autonómica en proyectos e iniciativas de fomento y promoción turística instrumentada a través de fórmulas cooperativas adecuadas en cada caso.
- f) La posibilidad de participación, a instancia de la Administración autonómica, en el proceso de elaboración de planes de ordenación, promoción e inversión en materia turística.
- g) El ejercicio de las competencias turísticas que les sean atribuidas por la Administración de la Xunta de Galicia, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local.
- h) La colaboración con la Xunta de Galicia en la protección de los derechos de las usuarias y usuarios turísticos.

Actualmente por tanto debemos atender al Decreto 32/2015, de 19 de febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico⁶⁹⁵.

⁶⁹⁵ Publicado en DOG núm. 41 de 2 de Marzo de 2015 y vigente desde el 22 de Marzo de 2015

Este nuevo Decreto añade nuevas exigencias con el propósito de que la declaración de municipio turístico implique para el ayuntamiento un compromiso real y efectivo dirigido a potenciar el sector turístico en su término municipal como área económica, social, cultural y de imagen.

Así, por una parte, se recogen los requisitos de inexcusable concurrencia para que proceda la declaración y la prestación de unos servicios mínimos y, por otra, los elementos de valoración no excluyentes y con un margen de discrecionalidad en su apreciación.

Los requisitos mínimos son solo los que se recogen en la Ley 7/2011, de 27 de octubre, y, como novedad, estos se configuran de manera acumulativa y no alternativa a diferencia de las anteriores leyes de turismo.

No obstante, la declaración presupone también beneficios para los ayuntamientos declarados municipios turísticos tanto en lo que atañe a la planificación turística como a las líneas de fomento, actividades de promoción o políticas de implantación o mejora de infraestructuras y servicios que pudieran determinarse por la administración autonómica o por otras administraciones de carácter supramunicipal. Se trata, en este caso, de establecer canales de cooperación interadministrativa que permitan el impulso del sector turístico en el ámbito municipal.

Este decreto desarrolla la previsión legal, concretando los requisitos que deben cumplirse para optar a la declaración de municipio turístico, sus efectos, así como el procedimiento para la declaración, su vigencia y la pérdida de la condición de municipio turístico.

Por lo que respecta a los órganos competentes, el Decreto 196/2012, de 27 de septiembre, por el que se crea la Agencia Turismo de Galicia y se aprueban sus estatutos, regula la Agencia Turismo de Galicia como una agencia pública autonómica, que tiene como objetivo básico impulsar, coordinar y gestionar la política autonómica en materia de turismo y, en especial, la promoción y la ordenación del turismo dentro de la comunidad. Nace con una vocación integradora, y de esta manera se consigue una dirección única, coordinada y ágil de las competencias turísticas de la Comunidad Autónoma, así como de los servicios comunes y transversales de estas, lo que supone alcanzar una mayor eficacia y eficiencia de los recursos públicos.

El Decreto cuenta con veintiún artículos agrupados en cuatro capítulos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos disposiciones finales.

El decreto se completa con un anexo relativo al procedimiento para la solicitud de declaración de municipio turístico.

El capítulo I bajo la rúbrica de Disposiciones generales, recoge el objeto, el ámbito de aplicación del decreto y la finalidad de declaración de municipio turístico, así como la competencia para la declaración de municipio turístico.

El capítulo II establece los requisitos y servicios mínimos para la declaración de municipio turístico, elementos de valoración y efectos de la declaración.

El capítulo III regula el procedimiento para la declaración de municipio turístico y el capítulo IV la vigencia y la pérdida de la condición de municipio turístico.

Las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y cuarta se refieren, respectivamente, a la zona de gran afluencia turística, al tratamiento de los datos de carácter personal por parte de la agencia, a la modificación de formularios con el fin de mantenerlos actualizados de conformidad con la normativa vigente y a los modelos normalizados de los trámites más comúnmente utilizados en la tramitación administrativa a disposición de las personas interesadas.

El régimen transitorio establece un período de cuatro años para la adaptación de los municipios turísticos que no cumplen con los requisitos establecidos en este decreto y, respecto a los expedientes en curso, estos se tramitarán y se resolverán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su iniciación.

La finalidad de la declaración de municipio turístico es el desarrollo turístico del término municipal y la mejora de la prestación de servicios destinados, principalmente, a favorecer la afluencia y la visita a los recursos turísticos del ayuntamiento.

Podrán ser declarados municipios turísticos gallegos aquellos municipios que, por contar con recursos o servicios turísticos de especial relevancia y cumplir los requisitos y

servicios mínimos establecidos en este decreto, presenten un gran potencial turístico para Galicia.

En cuanto a los requisitos y servicios mínimos para la declaración de municipio turístico, el Decreto se remite a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia, y por tanto podrán solicitar la declaración de municipios turísticos aquellos que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que la media ponderada anual de población turística sea superior al 25 % del número de vecinos/as.
- b) Que el número de plazas de alojamiento turístico y de plazas de segunda residencia sea superior al 50 % del número de vecinos/as.
- c) Que acrediten contar, dentro de su territorio, con 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, cuando menos, en más de treinta días.

Los municipios turísticos deberán prestar, como mínimo, los servicios previstos en el artículo 28 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia.

Para la declaración de municipio turístico se tendrán en cuenta los siguientes elementos de valoración:

1. La existencia de un instrumento de planificación turística aprobado por el pleno del ayuntamiento, que deberá contar con el siguiente contenido mínimo:

a) Recursos y servicios turísticos disponibles, entre otros:

- 1º. La cuantificación del empleo turístico directo anual.
- 2º. Instrumentos para facilitar el acceso a los bienes de interés cultural en los términos que exige la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia.
- 3º. Instrumentos para facilitar el acceso en condiciones de seguridad y salubridad a los principales recursos turísticos, especialmente a las playas y a los espacios naturales. En el caso de las playas, será objeto de valoración positiva la búsqueda de la homogeneización del equipamiento así como su mantenimiento y reposición.
- 4º. Habilitación de zonas de aparcamiento en el entorno inmediato de los principales recursos turísticos.

5°. Sistemas de accesibilidad a los principales recursos turísticos, en lo que atañe tanto al cumplimiento de la normativa sectorial en materia de accesibilidad como a la información sobre los horarios y tarifas para el acceso a los recursos turísticos.

6°. Materiales promocionales adecuados, como página web y folleto, que incluyan los principales recursos turísticos del ayuntamiento y la información precisa para acceder a ellos.

7°. Instalación de paneles informativos en los principales puntos de acceso al municipio con la información necesaria sobre donde se encuentran y como se accede a los principales recursos turísticos, según el manual de señalización turística autonómico.

8°. Creación de productos turísticos. Plan general que, a partir de un diagnóstico, permita poner en valor los productos turísticos más reseñables del municipio y determine acciones de cooperación con otras administraciones públicas y/o entidades público/privadas para la puesta en marcha de productos turísticos que mejoren e incrementen la oferta.

b) Propuesta de actuaciones para mejorar las carencias detectadas y la calidad del turismo en el municipio, así como de actuaciones que tengan incidencia en la desestacionalización del turismo en este.

c) La valoración económica de la propuesta, cuantificando la cuantía imputada al presupuesto municipal y, en su caso, la previsión de otras formas de financiación y justificando los últimos presupuestos aprobados y/o vigentes dedicados al turismo directo o indirecto por la prestación de servicios municipales obligatorios adicionales que supone la afluencia turística.

Catálogos que identifiquen los elementos que, por sus valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos, tradicionales, etnográficos o paisajísticos, se estime conveniente conservar, mejorar o recuperar como potenciadores de un desarrollo turístico endógeno y sostenible o como recursos turísticos susceptibles de poner en valor de cara a la configuración de productos turísticos diversificados.

Contar con una oficina de atención a los/las consumidores/as y usuarios/as en la que se les informe debidamente de los derechos que poseen en su condición de usuarios/as de productos o servicios turísticos y que se recogen en la vigente Ley 7/2011, de 27 de octubre.

Diseñar y colaborar con administraciones y entidades públicas y privadas en acciones de formación para los/las profesionales del sector en el término municipal.

En cuanto a los efectos de la declaración, son los previstos en el artículo 29 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia.

Los convenios de colaboración que se firmen entre el municipio beneficiario de la declaración de municipio turístico y otras administraciones públicas y entidades públicas o privadas que puedan adherirse irán encaminados a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios y, a tal efecto, establecerán las medidas para alcanzar, cuando menos, los siguientes fines:

- a) Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos.
- b) Proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona.
- c) Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos.
- 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) Mejorar la formación de los/las profesionales del sector.

La declaración de municipio turístico gallego comportará su inscripción de oficio en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Comunidad Autónoma de Galicia.

En cuanto al procedimiento para la declaración de municipio turístico se iniciará a solicitud del ayuntamiento, previo acuerdo plenario adoptado por mayoría simple.

La solicitud de declaración de municipio turístico deberá venir acompañada de la siguiente documentación:

- a) Certificación municipal del acuerdo plenario referente a la formulación de la solicitud.
- b) Respecto de la población y número de plazas:

1º. Certificación municipal del número de vecinos/as que conforman el padrón municipal de habitantes.

2º. Certificación municipal acreditativa de la afluencia turística anual al ayuntamiento, desglosada por meses, y en la que se describirán los criterios utilizados para efectuar esa cuantificación.

3º. Certificación municipal del número de plazas de segunda residencia.

4º. Certificación municipal de la relación de plazas de alojamiento turístico del municipio, según la enumeración que se efectúa en el artículo 55 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, a las que se les haya otorgado la licencia municipal de apertura cuando esta sea preceptiva.

c) En lo referente a los recursos turísticos del municipio:

1º. Relación de los recursos o servicios turísticos susceptibles de producir una atracción turística de visitantes.

2º. Certificación municipal acreditativa del número de visitantes atraídos por tales recursos turísticos en una cantidad cinco veces superior a la población del municipio. Tal cantidad se computará durante un año y se repartirá, al menos, en más de treinta días. Deberán constar los criterios utilizados para efectuar esa cuantificación.

d) Certificación o certificaciones municipales acreditativas de la prestación de los servicios mínimos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 5 por parte del municipio, en la/s que se constate lo siguiente:

1º. Red de alcantarillado existente, con descripción de su cobertura en el término municipal.

2º. Respecto al tratamiento de aguas residuales: sistema de depuración utilizado, estaciones depuradoras que se encuentren en funcionamiento y descripción de su cobertura en el término municipal.

3º. Prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos con descripción de su cobertura en el término municipal. Se especificará la incorporación o no del ayuntamiento al Plan de residuos de la Xunta de Galicia.

4º. En relación con la protección de la salubridad pública y de la higiene: servicios que se encuentran en funcionamiento y medidas adoptadas por el ayuntamiento, especialmente en aquellas fechas en que se produce una mayor afluencia turística.

5º. En lo referente a la seguridad ciudadana en lugares públicos: existencia o no de un cuerpo de policía local, con descripción de su esquema organizativo, cuadro de efectivos y plan de actuación vigente, especialmente en las épocas de mayor afluencia turística; y existencia o no de una junta local de seguridad.

6º. En cuanto a la protección civil: sistema organizativo existente y planes municipales homologados.

7º. Respecto de la ordenación urbanística: desarrollo de políticas activas en infraestructuras y urbanismo para favorecer entornos agradables y turísticamente atractivos, especialmente en los núcleos históricos, conservando los tipos arquitectónicos gallegos.

8º. En relación con las funciones ambientales: medidas efectivas adoptadas y efectuadas por el ayuntamiento en relación con los espacios naturales con algún tipo de protección medioambiental de su término municipal, así como aquellas medidas tendentes a la protección, recuperación, conservación y puesta en valor de su patrimonio natural.

9º. En cuanto a la protección de los recursos turísticos del ayuntamiento: medidas efectivas adoptadas y efectuadas por el ayuntamiento para la defensa, acondicionamiento y restauración del patrimonio cultural y urbano, en relación con los bienes que integran el patrimonio cultural de Galicia, según la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia, que así figuren en el planeamiento municipal o en las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de la provincia correspondiente.

10º. Sobre la señalización turística y de información general: justificación por parte del ayuntamiento del cumplimiento del Decreto 85/2012, de 16 de febrero, por el que se modifica el Decreto 138/2008, de 22 de mayo, por el que se regula la señalización turística de Galicia, y se aprueba el Manual de señalización turística de Galicia.

11º. La existencia en el ayuntamiento de una oficina de información turística, que deberá estar abierta todo el año y contar con personal cualificado para desempeñar esta tarea, así como un servicio de acceso a internet, de utilización momentánea, en dicha oficina o en otros puntos de consulta abiertos al público.

12º. Promoción de los recursos turísticos del ayuntamiento: actuaciones en materia de promoción del municipio en los distintos soportes.

e) En su caso, documentación acreditativa de los elementos de valoración establecidos en el artículo 6.

f) Cualquier otro documento que, a juicio de la corporación local, se considere conveniente aportar con el fin de justificar el cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente para la declaración de municipio turístico.

Examinada la solicitud, así como la presentación de la documentación preceptiva, y comprobado que no se trata de una solicitud manifiestamente carente de fundamento, la Dirección de Competitividad remitirá una copia de la solicitud y de la documentación

presentada a las consellerías de la Administración general de la Comunidad Autónoma y entidades del sector público autonómico competentes en las materias de administración local, sanidad, seguridad, protección civil, medio ambiente, cultura, urbanismo y tecnologías y servicios de la información con el objeto de que emitan informe. Estos informes versarán sobre los aspectos relativos a la prestación de servicios del ayuntamiento, así como sobre los elementos de valoración para la declaración de municipio turístico, que tengan relación con las competencias específicas de cada consellería u organismo del sector público autonómico.

Asimismo, se remitirá copia de las solicitudes y de la documentación a la diputación provincial correspondiente, con el fin de que emita su propio informe en relación con sus competencias específicas recogidas en la normativa vigente reguladora de la Administración local.

Todos estos informes tendrán carácter preceptivo y no vinculante, y deberán emitirse en el plazo de quince días a contar desde la recepción de toda la documentación.

De no emitirse los informes en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del procedimiento.

La Dirección de Competitividad trasladará el expediente al Consejo del Turismo de Galicia a los efectos de que emita informe sobre la procedencia de la declaración de municipio turístico.

Recibidos los informes, la Dirección de Competitividad analizará el grado de concurrencia de los elementos de valoración recogidos en el artículo 6 y emitirá un informe evaluando turísticamente el municipio y en el que se exprese si cumple lo establecido en este decreto. Para desarrollar su cometido, la dirección contará con la colaboración de los diferentes órganos de la Agencia Turismo de Galicia. Igualmente, podrá requerir aclaraciones y/o documentación complementaria, así como los informes de personas expertas relacionadas con el sector turístico o personalidades de reconocido prestigio en alguna de las materias fundamentales para la consecución de la declaración, así como de los/las técnicos/as que resulten competentes según la materia sobre la que se informe.

Finalmente, la persona titular de la Dirección de la Agencia Turismo de Galicia formulará propuesta de resolución, estimatoria o desestimatoria, de la solicitud de declaración de municipio turístico, a la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, que la elevará al Consello de la Xunta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 196/2012, de 27 de diciembre, por el que se crea la Agencia Turismo de Galicia y se aprueban sus estatutos.

La declaración de municipio turístico gallego se efectuará mediante acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia, que se publicará en el Diario Oficial de Galicia y se le notificará al ayuntamiento solicitante.

El plazo para resolver y notificar la resolución es de cinco meses. Transcurrido dicho plazo sin que se dicte y notifique la resolución, se entenderá desestimada la solicitud de declaración.

La declaración de municipio turístico tendrá carácter indefinido, no obstante podrá dejarse sin efecto si se dan las causas de pérdida de la condición de municipio turístico, reguladas en el artículo 21 del Decreto y en el artículo 30 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre:

- a) Si lo solicita el ayuntamiento interesado.
- b) Si dejan de darse las circunstancias que lo motivaron.
- c) Si el ayuntamiento no presta los servicios mínimos inherentes a la condición de municipio turístico.

Será competente para declarar la pérdida de la condición de municipio turístico la Dirección de la Agencia Turismo de Galicia, previo procedimiento oportuno regulado también en el Decreto regulador.

El Reglamento prevé expresamente que la declaración de municipio turístico gallego no implica la de zona de gran afluencia turística a los efectos previstos en la normativa sectorial por la que se regulan los horarios comerciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Vemos por tanto, que la regulación gallega del Municipio Turístico es completa, ya que, además de prever esta figura en su normativa sobre régimen local –con base en el artículo

30 LRBRL– y posteriormente en su legislación turística, ésta ha sido desarrollada reglamentariamente.

Es destacable también la concreción de los efectos vinculados a su declaración, tanto en Ley de Turismo gallega como en el reglamento regulador, que prevé como consecuencias de la declaración de un municipio como Turístico, la necesaria asistencia económica a los municipios turísticos que compense la mayor onerosidad que sufren éstos en la prestación de los servicios públicos vinculados directa o indirectamente con la actividad turística, por la vía de los convenios de colaboración, que también quedan expresamente regulados.

En este sentido cabe destacar la previsión expresa respecto de los convenios de colaboración que se firmen entre el municipio beneficiario de la declaración de municipio turístico y otras administraciones públicas y entidades públicas o privadas que puedan adherirse, irán encaminados a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios y, a tal efecto, establecerán las medidas para alcanzar, cuando menos, los siguientes fines:

- a) Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos.
- b) Proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona.
- c) Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos.
- 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) Mejorar la formación de los/las profesionales del sector.

- Murcia

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en su artículo tercero, dispone que la Región se organiza en municipios y comarcas o agrupaciones de municipios limítrofes, en correspondencia con lo establecido en el artículo 148 de la Constitución Española.

La Ley de régimen local vigente en esta Comunidad Autónoma es la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de Región de Murcia.

En su art. 45, esta la Ley de régimen local murciana establece que podrán establecerse regímenes especiales en los municipios de la Región de Murcia en los que incidan características predominantemente:

- a) Turísticas.
- b) Industriales, mineras o de déficit medioambiental.
- c) Históricas.

La Comunidad Autónoma, además de los regímenes municipales especiales establecidos en la presente Ley podrá regular otros en los que se tenga en cuenta otras peculiaridades de los municipios de la Región, tales como el que sean costeros o de tradición pesquera el tamaño de sus términos municipales o la dispersión de su población.

En concreto respecto de los municipios turísticos, su artículo 46 establece que:

"1. Tendrán la consideración de municipios turísticos aquellos que, por su afluencia estacionar, superen ampliamente la media de población anual residente y el número de alojamientos turísticos y de segunda residencia sea superior al de viviendas habituales".

Respecto de estos municipios, se añade que la Administración Regional colaborará de modo especial con estos municipios, a petición de los mismos, para la solución de sus problemas de temporada turística, mediante su asesoramiento, coordinación y aportación de medios materiales, personales y económicos.

También se indica que la Comunidad Autónoma fomentará la constitución de Mancomunidades de municipios turísticos para fines de esta naturaleza, y coordinará, a petición de los propios Ayuntamientos las campañas y actividades municipales de difusión y promoción turística.

Especialmente, la Administración prestará su apoyo a los municipios que tengan declaradas fiestas de interés turístico o celebren ferias o festivales de trascendencia para la Región.

El artículo 47 de la Ley añade que para atender a las necesidades extraordinarias derivadas de la afluencia turística en determinadas épocas del año y en caso de insuficiencia de la

propia plantilla, los Ayuntamientos podrán solicitar a colaboración de otros municipios de la Región.

Asimismo podrán contratar personal en régimen de derecho laboral para esos períodos determinados, previendo a tal fin las dotaciones presupuestarias correspondientes.

La actuación de funcionarios de otros Ayuntamientos en el término municipal para atender dichas necesidades exigirá autorización de la Alcaldía del Ayuntamiento de procedencia y la expedición, a su favor, de un documento de autorización individual por parte de la Alcaldía del Ayuntamiento donde ha de prestarse el servicio.

Lo dispuesto en el presente artículo será de aplicación a la colaboración entre Cuerpos de Policías Locales de diversos Ayuntamientos de la Región, para atender, por motivos turísticos, las necesidades extraordinarias de vigilancia y ordenación del tráfico de vehículos en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la Ley Regional de Coordinación de Policías Locales y sus normas de desarrollo.

La Ley vigente en materia de Turismo de la Región de Murcia es la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, que deroga la anterior Ley 11/1997, de 12 de diciembre, sobre Normas Reguladoras del Turismo en la Región de Murcia.

La Ley 12/2013, en su artículo 6 establece que corresponde a los ayuntamientos de la Región de Murcia, en el marco de la legislación básica de régimen local y de conformidad con lo previsto en esta Ley:

- 1.– Promover, conservar y fomentar los recursos relacionados con el turismo, teniéndolos en consideración en sus instrumentos de planeamiento urbanístico.
- 2.– Velar por la conservación y mejora de las infraestructuras y equipamientos, encaminados a mejorar la imagen turística de la Región de Murcia.
- 3.– La planificación, promoción, información y estadística turística local, en coordinación con otras Administraciones públicas.
- 4.– Cuantas otras competencias en relación con el turismo les sean atribuidas por el resto del ordenamiento jurídico.

Asimismo, respecto de la información turística, se establece en el artículo 15 que sin perjuicio del principio de autonomía municipal, por la Administración regional se impulsarán los mecanismos necesarios para una actuación coordinada en materia de información turística.

A diferencia de lo que se establecía en la anterior Ley 11/1997, de 12 de diciembre, sobre Normas Reguladoras del Turismo en la Región de Murcia, la Ley vigente no contiene ninguna previsión respecto del objeto, carácter, requisitos, procedimiento ni consecuencias de la condición de municipio turístico, es por ello que la regulación adolece en la actualidad claramente de concreción y desarrollo.

No obstante cabe reconocer que se ajusta, en cuanto al ámbito competencial atribuido a los municipios, a la LRSAL pues no plantea mayores exigencias en cuanto a la prestación de servicios.

- Navarra

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, establece en su artículo 34, que las leyes de la Comunidad Foral reguladoras de los distintos sectores de acción pública podrán establecer regímenes especiales para municipios que por su situación geográfica, actividad primordial, patrimonio histórico-artístico, o cualquier otra peculiaridad hagan aconsejable un tratamiento diferenciado en su organización o en su sistema de financiación.

Vemos por tanto, que no recoge expresamente la materia turística, como determinante del reconocimiento de un régimen diferenciado.

La Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra, tampoco recoge en su articulado ninguna mención a la singularidad de los municipios turístico, no obstante, su Disposición Adicional Única regula los Municipios y zonas de interés turístico.

En este sentido, se manifiesta que: "Tendrán la consideración de municipios turísticos y de zonas de interés turística aquellos que sean reconocidos como tales en el Plan Plurianual de Actuación".

También se añade que con carácter previo se desarrollarán reglamentariamente las condiciones que deberán cumplir los municipios turísticos para ser considerados como tales.

La consecuencia de la declaración será la inclusión de un municipio en el catálogo de municipios turísticos permitirá la consideración de una parte de su población visitante a los efectos de determinar el porcentaje de subvención correspondiente así como para la determinación del coeficiente de rentabilidad de la inversión en los planes de financiación de inversiones.

Pese a no ser desarrollada expresamente esta normativa, el Decreto foral 67/2012, de 25 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del departamento de cultura, turismo y relaciones institucionales, establece en su artículo 41 entre las funciones de la Sección de Fomento del Turismo el: "c) Estudio, formulación de propuestas y evaluación de los proyectos de municipio turístico sostenible u otros similares".

El "Plan Plurianual de Actuación" mediante el que se reconocerá a los municipios turísticos, está regulado en el artículo 42.4 de la Ley navarra, que forma parte de su Título VI, titulado "Promoción y Fomento del Turismo", que establece que:

"La Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en colaboración con el Consejo Navarro de Turismo, y con los demás agentes implicados en el impulso y desarrollo de la actividad turística, elaborará un Plan Plurianual de Actuación, en el que se establecerá la estrategia a seguir para el período temporal en el mismo señalado, tanto en materia de inversiones en equipamientos y servicios necesarios con carácter comarcal, como lo relativo a las actuaciones en materia de promoción y comunicación"

Su contenido se regula en el artículo 42.5:

"5. El Plan contendrá al menos:

- a) El estudio de la oferta turística y de los déficit que presenta.
- b) El inventario de los recursos turísticos esenciales.
- c) Las características básicas de los recursos turísticos.
- d) El análisis de la demanda y las previsiones sobre la evolución que puede seguir.
- e) Los criterios para evaluar los impactos del turismo.

- f) La enumeración de los municipios turísticos y de las zonas de interés turístico.
- g) Las zonas turísticamente saturadas.
- h) Las medidas para la mejora de la calidad y la competitividad turística.
- i) Aquellos estudios que se consideren de interés para la promoción, la protección y la señalización de los recursos turísticos”.

Habrá que atender por tanto a los futuros “Planes Plurianuales de Actuación” que se elaboren en esta Comunidad Autónoma, para que los municipios navarros puedan ser declarados municipios turísticos.

El motivo de esta especial regulación de los municipios turísticos en Navarra es por un lado su realidad turística y la tradición local del régimen foral, por lo que se ha optado por acoger un amplio elenco de competencias de los entes locales en materia de turismo. No obstante, se prevé el desarrollo de estas competencias aparte de individualmente, de forma mancomunada o asociada, de tal modo que se regulan de forma expresa y extensa los Consorcios de Turismo que se definen como foro de encuentro, coordinación y trabajo en común de las entidades municipales y las empresas privadas del sector turístico en el medio local. Con todo ello se pretende solucionar el problema que plantea el minifundismo municipal de Navarra⁶⁹⁶ también en el ámbito turístico.

- Islas Baleares

En las Islas Baleares, la Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Illes Balears, establece que los municipios de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en su ámbito territorial, tienen las siguientes competencias en materia de turismo:

- a) La protección y la conservación de los recursos turísticos, así como la adopción de medidas tendentes a su efectiva utilización y disfrute.
- b) La promoción turística del municipio en el contexto de la promoción de cada una de las Illes Balears.
- c) El fomento de la actividad turística en su término municipal.
- d) La colaboración en materia de turismo con otras administraciones públicas.
- e) Las declaraciones de interés turístico municipal.

⁶⁹⁶ RAZQUIN LIZARRAGALA, M.M. "Ordenación jurídica del Turismo en Navarra". *Revista jurídica de Navarra*, núm. 35, 2003, págs. 39-72

- f) La aprobación de los planes de desarrollo turístico municipal.
- g) Cualesquiera otras competencias que les sean atribuidas por ésta u otra Ley, transferidas o delegadas de acuerdo con lo preceptuado en la legislación de régimen local.

Como elemento innovador cabe destacar la Mesa municipal del turismo, cuyo objetivo es la coordinación, la consulta y el asesoramiento de los distintos municipios de las Illes Balears, a fin de que se pueda hacer una aplicación de las normas más uniforme, tratando de eliminar la inseguridad jurídica en este sector.

Así, el artículo 13 de la Ley define la Mesa Municipal de Turismo como el órgano de coordinación, debate, consulta y asesoramiento para facilitar la cooperación entre el Gobierno de las Illes Balears y los distintos municipios de las Illes Balears.

La Mesa Municipal de Turismo actuará bajo la presidencia del presidente del Gobierno de las Illes Balears y la vicepresidencia del titular de la consejería competente en materia de turismo, y en ella estarán representados los consejos insulares y todos los municipios de las Illes Balears.

La Mesa Municipal de Turismo tiene los siguientes objetivos:

- a) La planificación conjunta de la política turística de las Illes Balears.
- b) Facilitar y agilizar la coordinación de la gestión turística de los municipios.
- c) Optimizar los recursos.
- d) Mejorar la posición de las Illes Balears como destino turístico.
- e) Incrementar el nivel de calidad del destino turístico y renovar la imagen exterior de las Illes.
- f) Agilizar la tramitación administrativa para fomentar el desarrollo y la competitividad del sector turístico.

También se prevé que reglamentariamente se establecerá su estructura, su régimen de funcionamiento, su composición y sus funciones.

En cuanto a la planificación turística y el municipio turístico, el artículo 70 de la Ley establece que el Gobierno de las Illes Balears aprobará el Plan integral de turismo de las Illes Balears, que deberá contener, en su caso, los ejes de acción del Plan integral de

turismo nacional. Este plan constituirá el instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos de las Illes Balears, por lo que cualquier instrumento de planeamiento y promoción deberá ajustarse a las directrices que se establezcan en él.

Cada uno de los consejos insulares y de los ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, aprobará los planes de desarrollo turístico de cada una de sus islas y municipios, que tendrán entre otros los siguientes objetivos:

- a) Definir el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de cada una de las islas o municipios.
- b) Determinar las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción.
- c) Impulsar los recursos turísticos de cada isla o municipios.
- d) Adoptar cuantas medidas sean necesarias para diversificar la oferta turística y reducir al máximo la estacionalidad.
- e) Establecer medidas que impulsen la competitividad del sector turístico y permitan un desarrollo turístico sostenible y compatible con la protección del entorno, el medio ambiente y los recursos turísticos.
- f) Establecer las medidas que sean necesarias para lograr un incremento de la calidad turística.

En todo caso, los planes de desarrollo turístico municipal deberán contemplar los principios y las directrices en materia de estética en zonas turísticas, de obras y construcción, de ruidos y horarios y de zonas comerciales saturadas.

En el punto sexto de este mismo artículo 70 se prevé que los ayuntamientos podrán instar al Gobierno de las Illes Balears a ser declarados municipio turístico.

Esta previsión de la Ley turística de las Illes Balears ha sido desarrollada por medio del reciente Decreto núm. 20/2015, de 17 abril de los Principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Illes Balears, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, dictado en desarrollo de la Ley 8/2012, de 19 de julio de 2012, de Turismo de las Illes Balears

El título IV, relativo a la declaración de municipio turístico, define básicamente su finalidad, requisitos, procedimiento y efectos de su declaración.

En cuanto a la finalidad y ámbito de la declaración de municipio turístico, el artículo 70 del Decreto regulador dispone que es promover la calidad de los servicios turísticos que presta el municipio o de los elementos turísticos de los que dispone, mediante una acción concertada entre las administraciones.

El Decreto añade expresamente que la declaración de municipio turístico regulada en este Decreto lo es a los efectos exclusivos del desarrollo del artículo 70.6 de la Ley 8/2012 y, por lo tanto, sin perjuicio del concepto de municipio turístico regulado en otros ámbitos normativos, como pueda ser en la Ley 11/2001, de 15 de junio, de Ordenación de la Actividad Comercial en las Illes Balears, o de las previsiones contenidas en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En cuanto a los requisitos para la declaración de municipio turístico, se establece que será a solicitud de los municipios, por tanto se respeta escrupulosamente la autonomía local.

Asimismo se requiere que cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- a. Que, de acuerdo con los datos de que disponga la Dirección General de Turismo de la Consejería de Turismo y Deportes, el número de pernoctaciones diarias por término medio anual (pernoctaciones/365 sic) en los establecimientos de alojamiento turístico, de acuerdo con la clasificación que efectúa el artículo 31 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Illes Balears, sea superior al diez por ciento de la vecindad del municipio, según la cifra del padrón municipal declarada oficial en el momento de la solicitud; o que se consiga este porcentaje durante al menos tres meses al año, debiéndose computar para realizarlo la media diaria mensual (pernoctaciones de cada mes/30).
- b. Que el número de visitantes sea al menos cinco veces superior al de vecinos, al menos treinta días al año. La acreditación del número de visitantes se realizará mediante un certificado del concejal municipal competente en materia de turismo, avalado por la documentación acreditativa que estime conveniente.
- c. Que en el término municipal se disponga de al menos tres declaraciones de interés turístico de las previstas en el artículo 29 de este decreto, otorgadas por el Gobierno, el consejo insular o el ayuntamiento.

Seguidamente se aclaran los conceptos utilizados, estableciendo que a los efectos de este título se considera visitante a la persona, nacional o extranjera, que se desplaza a un municipio diferente de su entorno habitual, sin alojarse en ningún establecimiento turístico, con finalidades turísticas o de ocio.

Para obtener la declaración de municipio turístico es necesario que los municipios que cumplan lo establecido en el artículo anterior obtengan también una puntuación mínima de 50 puntos, otorgada por la Dirección General de Turismo de la Consejería de Turismo y Deportes, realizada sobre la valoración de las actuaciones del municipio con incidencia en el turismo o de los elementos de valor turístico del mismo, mediante el procedimiento que describen los siguientes artículos. Las citadas actuaciones o elementos y los puntos máximos que pueden conseguir cada una son los siguientes:

- a. Las dotaciones previstas en el presupuesto municipal vigente para la promoción y para las infraestructuras turísticas, en proporción al presupuesto total (máximo de 10 puntos).
- b. Las actuaciones municipales que tengan relevancia en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural, transporte público de viajeros, protección civil y seguridad ciudadana (máximo 10 puntos).
- c. La existencia de planes, actividades que se desarrollen e iniciativas que redunden en la dinamización del sector turístico en temporada baja o que contribuyan a alargar la temporada alta, así como a la mejora en general de la situación turística y de los recursos turísticos del municipio (máximo 10 puntos).
- d. La existencia de oficinas de turismo (máximo 10 puntos).
- e. La relevancia de los recursos turísticos ubicados en el municipio, con especial atención a los bienes declarados de interés cultural, así como la adopción de medidas de protección y restauración del patrimonio cultural y urbano (máximo 10 puntos).
- f. La existencia de ordenanzas fiscales o de medio ambiente en que figuren recogidas medidas para la preservación de los valores medioambientales (máximo 10 puntos).
- g. La existencia de espacios naturales especialmente protegidos en el municipio (máximo 10 puntos).
- h. La adopción de medidas de preservación o recuperación del entorno natural (máximo 10 puntos).

- i. La existencia de un planeamiento urbanístico que prevea las dotaciones de espacios libres y otros que cumplan las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística, referidas a la población de derecho y a la población turística asistida (máximo 10 puntos).
- j. La existencia de planes de accesibilidad que incorporen la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte (máximo 10 puntos).

Se trata de una regulación impecable, acabada y con diversos elementos de carácter absolutamente reglado que evitan en lo posible la discrecionalidad en las resoluciones.

En cuanto al procedimiento y efectos de la declaración de municipio turístico, el artículo 72 establece que la solicitud será formulada por el alcalde o alcaldesa del ayuntamiento, previo acuerdo del órgano competente municipal debidamente certificado.

La solicitud, junto con la documentación indicada en el siguiente artículo, se dirigirá a la Consejería de Turismo y Deportes de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y se tiene que adjuntar la siguiente documentación:

- a. Certificado del acuerdo plenario de la corporación municipal relativo a la solicitud de declaración de municipio turístico.
- b. Certificado que acredite el cumplimiento de alguno de los requisitos del punto 1 del artículo 71, expedido por el regidor municipal competente en materia turística.
- c. Memoria justificativa que contenga una propuesta de puntuación de los elementos que describe el punto 3 del artículo 71.
- d. Informe referente a los aspectos que considera convenientes instrumentalizar mediante convenio o convenios, en su caso.
- e. En caso de que no se aporte, junto a la solicitud, alguno de los documentos antes citados, será procedente enmienda en los términos del artículo 71 de la Ley 30/1992.

Una vez que la Dirección General de Turismo haya constatado que el municipio cumple alguno de los requisitos establecidos en el punto 1 del artículo 71, una comisión técnica integrada en la misma Dirección General analizará y valorará si se obtiene la puntuación mínima necesaria, de conformidad con los criterios de valoración y la puntuación que para cada uno atribuye el punto 3 del mismo artículo. Para hacerlo, tomará como referencia la valoración efectuada por el ayuntamiento, pero sin que esta sea vinculante. La Dirección

General de Turismo puede solicitar los informes técnicos que considere oportunos para emitir su valoración.

La declaración de municipio turístico o, en su caso, la denegación de la solicitud, se adoptará mediante un acuerdo del Consejo de Gobierno y se publicará en el Boletín Oficial de las Illes Balears.

También se regulan los efectos de la declaración de municipio turístico, que en el artículo 78 del Decreto se establece que se concretarán por medio de uno o diferentes convenios, de los cuales formarán parte, además del municipio beneficiario de la declaración, las consejerías que haya determinado el acuerdo del Consejo de Gobierno, así como otras administraciones públicas y entidades públicas o privadas que puedan adherirse.

El objeto de los convenios será compensar la mayor onerosidad que representa para el municipio la prestación de los servicios turísticos o el mantenimiento de sus elementos turísticos, o la mejora general de estos. En este sentido, el Gobierno deberá concretar cuál será la colaboración de este, que podrá articularse en ayudas económicas o a través de otros medios que se consideren adecuados al caso concreto.

Se prevé también que las obligaciones económicas que se puedan asumir se incorporarán a los correspondientes presupuestos.

Seguidamente el Decreto regula las que serán las obligaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de tal forma que con independencia de las obligaciones concretas a las que se comprometa en los convenios, está obligada a considerar el municipio en las acciones de ordenación y fomento de sus planes económicos sectoriales.

Asimismo, la declaración de municipio turístico otorga el derecho a valorar la condición mencionada en las convocatorias de subvenciones que afecten a los aspectos relacionados con las necesidades del ayuntamiento en materia turística; ello, con independencia del régimen financiero previsto para los municipios considerados turísticos por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en la legislación general de subvenciones.

Se establecen finalmente las obligaciones de los municipios, que deberán llevar a cabo los compromisos a que se obliguen en los convenios que puedan suscribirse, que se concretarán en actuaciones dirigidas a mantener o potenciar los elementos que han servido de valoración para la declaración de municipio turístico.

En contenido de los convenios se regula en el artículo 81 que establece que contendrán las obligaciones de las partes relativas a los elementos turísticos que han sido objeto de valoración para la declaración de municipio turístico, como:

- a. Los indicadores de la consecución de los objetivos y, cuando proceda, las medidas que se deban adoptar para corregir posibles desvíos sustanciales.
- b. Si procede, la necesidad de una organización común para su gestión.
- c. Los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación del convenio, para lo cual se tiene que crear un órgano específico que velará por su cumplimiento efectivo así como para proponer las medidas que considere oportunas para el buen desarrollo de la actividad turística en el municipio.
- d. La duración del convenio.

La declaración de municipio turístico puede otorgarse con carácter temporal renovable o bien con carácter indefinido, y puede ser dejada sin efecto tanto en un caso como en el otro por alguna de las siguientes causas, todo ello sin perjuicio de las responsabilidades y los efectos a los que el incumplimiento pueda dar lugar conforme a la normativa aplicable, y que deberán estar recogidos expresamente en los convenios que se suscriban:

- a. Pérdida de los requisitos exigidos para su declaración.
- b. Variación sustancial de las circunstancias y los servicios del artículo 71 del presente decreto considerados al emitir la declaración de municipio turístico.
- c. Incumplimiento, por parte del municipio, de las obligaciones establecidas en los convenios como causa de resolución.
- d. A petición propia del municipio.

En los tres primeros supuestos, la Consejería de Turismo y Deportes tiene que iniciar de oficio un procedimiento, con audiencia del ayuntamiento, que finalizará con un acuerdo del Consejo de Gobierno que deje sin efecto la declaración de municipio turístico.

En el cuarto supuesto, la Consejería de Turismo y Deportes debe elevar al Consejo de Gobierno la renuncia para que este adopte el acuerdo por el que se deje sin efecto la declaración.

Vemos por tanto que el aspecto más destacable de la regulación balear del Municipio Turístico es que se trata de una regulación completa. La normativa balear regula la figura del Municipio Turístico en sus aspectos básicos en una norma de rango legal, la Ley de turismo. Pero además, y a diferencia de la mayoría de regulaciones – salvo contadas excepciones, como la normativa valenciana, la gallega y la Andaluza–, este régimen jurídico elemental es desarrollado por una norma de rango reglamentario, aprobada muy recientemente, de tal forma que recoge un régimen jurídico completo y acabado, que corrige las deficiencias y lagunas observadas en la vigente regulación de otras Comunidades Autónomas.

- Conclusiones

Analizada la normativa autonómica reguladora del municipio turístico, cabe destacar la disparidad de regulaciones y la necesidad que todas las regulaciones autonómicas del Municipio Turístico prevean de forma expresa la obligación de compensar económicamente la mayor onerosidad sufrida por esta clase de municipios en la prestación de aquellos servicios públicos relacionados directa o indirectamente con la actividad turística.

Resulta evidente que, es necesario equilibrar el esfuerzo económico realizado por los Municipios Turísticos para que se hallen en condiciones de igualdad con respecto a los demás municipios y, lo que es más elemental, para que dispongan de recursos económicos suficientes como para prestar unos servicios públicos que aseguren el mantenimiento de la calidad integral de la oferta turística local y su sostenibilidad ambiental, económica y social.

En este sentido, no son suficientes las previsiones genéricas de cooperación económica a las que hacen referencia algunas de las normas autonómicas analizadas. Sino que los efectos vinculados a la declaración de un Municipio Turístico deben ser más exactos y definidos.

Igualmente todavía en muchas Comunidades Autónomas, queda por resolver la remisión al desarrollo reglamentario, aún pendiente.

Es destacable, que la normativa más reciente, como la balear y la gallega, de este mismo año 2015, constituyen ejemplos de desarrollo reglamentario completo y acabado, y no incurren en los defectos de imprecisión mencionados anteriormente.

No obstante, como ya en su día indicó RAZQUIN LIZARRAGA⁶⁹⁷, lo cierto es que toda esta legislación expuesta, no trata de ofrecer soluciones de organización local para los municipios, sino que sólo ataca el problema de las fuentes de financiación, que permitan cubrir los gastos derivados al municipio de la singular actividad turística que se desarrolla en el mismo.

Es decir, que la triple problemática económica, social y medioambiental que aqueja a los Municipios Turísticos, que afecta no solamente al sector turístico sino a todos los ámbitos de la vida municipal, no llega a solucionarse mediante esta normativa reguladora del régimen jurídico diferenciado de los municipios turísticos.

Esta normativa, para ser realmente completa, debería recoger además todas las cuestiones relativas a su especial planificación urbanística de su término municipal, la protección del patrimonio histórico-artístico y cultural, y la conservación de sus recursos medioambientales y paisajísticos, así como la gestión del ruido y otros efectos desfavorables del turismo.

En este sentido son muchos los autores que proponen un estatuto legal diferenciado para los municipios turísticos, abogando por el reconocimiento en este punto de competencias diferenciadas, acordes a su problemática especial, desde la flexibilización en materia de contratación administrativa⁶⁹⁸, creación de mancomunidades turísticas⁶⁹⁹ o el seguimiento

⁶⁹⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, M. Ma. , “Organización local del turismo”...op.cit., págs. 48 a 49.

⁶⁹⁸ BERMEJO VERA, J. "Régimen jurídico de los municipios turísticos". *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001.

⁶⁹⁹ CORNO CAPARRÓS, L. "El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta". *Revista española de derecho administrativo*, 1984, núm. 42, págs. 423-434.

en la línea de la ampliación de horarios comerciales comenzada por la Ley 2/96 de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.⁷⁰⁰

4.5. Otros regímenes locales especiales en materia turística: Las zonas de gran afluencia turística

En la delimitación del régimen jurídico del municipio turístico debemos hacer referencia también a la normativa autonómica de Regímenes locales especiales en materia de turismo, que establecen nuevas figuras que pretenden facilitar acciones parecidas a las buscadas por el municipio turístico, así como a la normativa básica estatal de ordenación del comercio minorista y de horarios comerciales, que prevén figuras cercanas al concepto de municipio turístico desarrollado anteriormente⁷⁰¹.

Las zonas de gran afluencia turística son una nueva figura recogida en la legislación básica de comercio, que ha sido desarrollada por las Comunidades Autónomas.

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.

En concreto, el art. 5.1 (Establecimientos con régimen especial de horarios) disponía 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". Asimismo establece una relación de ejemplos que debe entenderse de forma abierta.

⁷⁰⁰ PEREZ GUERRA, R. *El régimen jurídico administrativo del Turismo. Organización y competencias*. Universidad de Almería. Servicio de Publicaciones, 1999.

⁷⁰¹ Respecto de este tema, cabe destacar el tratamiento realizado por BOUZZA ARIÑO, O. "Regímenes locales especiales en materia de turismo". *Anuario aragonés del gobierno local*, 2012, núm. 4, págs. 257-292.

Por lo que nos interesa respecto de las similitudes con la figura del municipio turístico, la normativa establece que se tendrá en consideración el número de visitantes que reciba la zona así como el número de segundas residencias, y se remite a las Comunidades Autónomas para su desarrollo. En concreto, el art. 5.4 establecía que: “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.

Asimismo, el art. 5.5, disponía 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”.

La modificación de la legislación básica del Estado contenida en el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento de la competitividad y la eficiencia, que dieron una nueva redacción a diferentes artículos de la Ley 1/2004, de horarios comerciales.

En este sentido, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, altera sustantivamente el modelo comercial en materia de horarios comerciales y, entre otros aspectos, modifica la

regulación de las zonas de gran afluencia turística, estableciendo una serie de nuevos criterios para solicitar esta declaración.

La citada modificación normativa ha proporcionado nuevos criterios para que los ayuntamientos resulten determinantes en la flexibilización del régimen de horarios aplicable a su territorio, especialmente en lo que a zonas de gran afluencia turística se refiere. De esta manera, dado que los ayuntamientos son quienes conocen en mejor medida los requerimientos de las empresas comerciales que se ubican en sus territorios como los servicios que precisa la demanda de los residentes, turistas y visitantes de sus municipios, se propicia el escenario idóneo para lograr una adecuada conciliación de los intereses del comercio local con los de sus clientes potenciales y la posibilidad de propiciar nuevas sinergias entre turismo y comercio con los consiguientes beneficios para ambos sectores.

Las Comunidades Autónomas han procedido al desarrollo de este concepto, no sin conflictividad jurisprudencial y competencial, como se expondrá seguidamente.

La normativa más reciente la constituye la de la Comunidad Valenciana, que mediante Decreto-Ley núm. 1/2015, de 27 de febrero, regulador de los horarios comerciales, establece en su artículo 21 lo siguiente: "1. Los establecimientos ubicados en las zonas de gran afluencia turística, tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en la Comunitat Valenciana. 2. La declaración de zona de gran afluencia turística, que podrá extenderse a todo o parte del término municipal o del núcleo urbano, fijará para cada caso las condiciones de aplicación, incluyendo los periodos a que se extiende. 3. La declaración de zona de gran afluencia turística se llevará a cabo por la dirección general competente en materia de comercio a solicitud del ayuntamiento interesado, previa audiencia del Consejo Local de Comercio, o, en su defecto, del órgano similar y de las entidades más representativas del sector de ámbito autonómico".

La declaración de zona de gran afluencia turística en base a las circunstancias que se relacionan a continuación, deberán acreditarse según los parámetros que se especifican:

a) Existencia de una concentración suficiente de plazas en alojamientos y establecimientos turísticos.

El número total de plazas que se oferte en hoteles, hostales, pensiones, apartamentos, campings, casas rurales y albergues, de la zona para la que se solicita la declaración será, al menos, de 15 plazas por cada 100 habitantes, según los datos oficiales de la Agencia Valenciana del Turisme. El cumplimiento de este requisito será suficiente para acreditar la condición de zona de gran afluencia turística durante los periodos de Semana Santa (de Domingo de Ramos a lunes de San Vicente) y estival (del 15 de junio al 15 de septiembre). Para periodos diferentes de los indicados se deberá acreditar que la ocupación de plazas en alojamientos y establecimientos turísticos sea superior al 50 por ciento en el período solicitado.

b) Existencia de una concentración suficiente en el número de segundas residencias respecto a las que constituyen residencia habitual.

El número de viviendas de segunda residencia será al menos de un 20 por ciento del total de viviendas del municipio, según el último censo oficial de viviendas publicado por el Instituto Nacional de Estadística, o según certificado del ayuntamiento que acredite dichos porcentajes, en los supuestos en que no fueran coincidentes. El cumplimiento de este requisito será suficiente para acreditar la condición de zona de gran afluencia turística durante los periodos de Semana Santa (de Domingo de Ramos a lunes de San Vicente) y estival (del 15 de junio al 15 de septiembre).

Para periodos diferentes de los indicados se deberá acreditar que el volumen de generación de residuos sólidos urbanos en la zona, durante el período solicitado, sea superior en un 50 por ciento a la media anual del año anterior.

c) 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.

Se deberá acreditar por el ayuntamiento no solo su declaración como tal sino que recibe al menos 300 visitas diarias en los domingos y festivos, que se promociona y publicita como Patrimonio de la Humanidad o bien de interés cultural, así como que el 20 por ciento de los visitantes, en los seis meses anteriores a la solicitud, residen en el extranjero o en municipios situados a un mínimo de 100 kilómetros de distancia del bien declarado Patrimonio de la Humanidad o de interés cultural.

La declaración de zona de gran afluencia turística amparada en esta circunstancia podrá extenderse a un perímetro de hasta 1.000 metros.

d) Celebración de grandes eventos deportivos o culturales de carácter nacional o internacional.

La declaración de zona de gran afluencia turística deberá coincidir con los días o periodo en que se celebre, incluyendo el día anterior y el posterior, y se limitará al ámbito territorial de su influencia inmediata, que nunca superará los 1.000 metros de distancia respecto del lugar de celebración.

e) Proximidad a áreas portuarias en las que operen cruceros turísticos y registren una afluencia significativa de visitantes.

El número de cruceristas del año anterior al de la solicitud deberá superar los 40.000, de acuerdo con los datos oficiales que proporcione la autoridad portuaria.

La declaración de zona de gran afluencia turística amparada en esta circunstancia no podrá extenderse a un perímetro superior a los 1.000 metros, y se limitará a los días de permanencia del crucero.

f) Que constituyan áreas cuyo principal atractivo sea el turismo de compras.

Al menos el 40 por ciento de los clientes de los establecimientos comerciales de la zona para la que se solicita la declaración, en los seis meses anteriores a la solicitud, deberán ser residentes en el extranjero o en municipios situados a un mínimo de 100 kilómetros de distancia del área comercial.

Este extremo se podrá acreditar mediante estudios elaborados por el ayuntamiento o bien a instancias del mismo con datos extraídos de organismos oficiales, cámaras de comercio, Agencia Valenciana del Turisme o entidades comercializadoras de tarjetas de crédito/débito que acrediten fehacientemente estos datos".

También se regula el procedimiento para su declaración, estableciendo que la solicitud deberá acordarse por el órgano municipal colegiado competente, con arreglo a lo previsto en la legislación sobre régimen local y a la distribución de competencias del ayuntamiento

interesado, previa audiencia del Consejo Local de Comercio, o, en su defecto, del órgano similar y de las entidades más representativas del sector de ámbito autonómico.

También ha desarrollado recientemente este concepto la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, mediante Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de Illes Balears y posterior Decreto Ley 2/2015, de 24 de julio, de medidas urgentes en materia de grandes establecimientos comerciales⁷⁰², pretende regular un mejor encaje de la Ley 11/2014 en el marco básico estatal, proporcionando así una mayor seguridad jurídica para los operadores económicos.

La norma más representativa es sin duda la reciente regulación andaluza, que regula los criterios y el procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales a través del Decreto núm. 2/2014, de 14 de enero., concretando y fijando unos parámetros objetivos, así como establecer un procedimiento de declaración de las zonas de gran afluencia turística, adecuado a los nuevos contenidos, para conseguir una mayor seguridad jurídica.

La parte dispositiva del decreto está estructurada en dos capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, a la que acompaña un anexo.

En el Capítulo I, se establecen el objeto de la norma y efectos, así como los criterios y períodos para declarar las zonas de gran afluencia turística. En todo caso se mantiene que la vigencia de estas declaraciones será por un período máximo de cuatro años.

En el Capítulo II, se regulan el procedimiento de declaración de zonas de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales, la solicitud y la renuncia de los Ayuntamientos a esta declaración y la pérdida de efectos de la misma. El procedimiento se iniciará a solicitud del Ayuntamiento correspondiente, a la que se acompañarán informes de las organizaciones más representativas del sector empresarial, de las personas trabajadoras y de los consumidores y consumidoras y de la Delegación Territorial de la Junta de Andalucía competente, y será sometido a dictamen del órgano asesor de la Consejería con competencia en materia de comercio interior, el Consejo Andaluz de Comercio.

⁷⁰² BOCAIB de 24 de julio de 2015.

La disposición adicional única está dedicada a los municipios respecto de los que la Comunidad Autónoma está obligada a declarar al menos una zona de gran afluencia turística, que deberán ajustarse al procedimiento establecido en este Decreto, y prevé las excepciones que se derivan de la obligatoriedad de la declaración. La disposición transitoria establece el régimen de las zonas ya declaradas de gran afluencia turística.

Encontramos por tanto, variedad de soluciones en la legislación autonómica⁷⁰³.

No podemos acabar este epígrafe sin mencionar la conflictividad competencial que ha suscitado la regulación estatal. El Tribunal Constitucional ha señalado que la competencia autonómica en comercio interior encuentra sus límites, entre otros, en el artículo 149.1.13 de la Constitución. Ahora bien, la propia jurisprudencia constitucional ha sido la que también ha señalado que el título competencial que incorpora el mencionado artículo no puede conseguir “incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, “se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (STC 112/1995)” (STC 124/2003 , FJ 3); en otras palabras, el artículo 149.1.13 de la Constitución, de acuerdo con la propia interpretación del alto tribunal, no habilita al Estado para entrar en cualquier materia a menos que lo haga claramente como una medida de ordenación general de la economía, debiendo respetar, por lo tanto, los aspectos concretos que, en el ejercicio legítimo de las competencias autonómicas, reflejen la política en el sector de la actividad económica comercial, siempre que no afecten a la política económica global.

Así, en la STC 26/2012 , de 1 de marzo, que recoge toda la doctrina anterior del Tribunal Constitucional, con referencia especial a la STC 88/2010 , de 15 de noviembre, y a la STC 225/1993 , si bien se acepta la intervención estatal amparada en el artículo 149.1.13 de la Constitución, se insiste en que esta intervención no puede consistir más que en el establecimiento de “unas directrices o criterios globales que cumplen, dado su carácter de condiciones mínimas y comunes, los parámetros constitucionales para su consideración material de norma básica”, directrices que, por tener el carácter de “común denominador normativo”, no pueden ser tan “minuciosas o exhaustivas que no dejen espacio alguno en las competencias autonómicas en esta materia”.

⁷⁰³ Un tratamiento completo de esta cuestión se puede ver en BOUAZZA ARIÑO, O. "Regímenes locales especiales en materia de turismo". *Anuario aragonés del gobierno local*, 2012, núm. 4, págs. 257-292.

En conclusión y por lo que nos afecta a este trabajo, cabe dejar claro que la declaración de zona de gran afluencia turística es 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 duplicidad de regímenes que parten de una misma situación, la actividad turística y el flujo de visitantes, pero con diferentes soluciones normativas: por un lado la libertad de horarios y por el otro la posibilidad de subscribir convenios de colaboración para la financiación del aumento de exigencia en la prestación de servicios públicos⁷⁰⁴.

5. Las competencias turísticas de las entidades locales, tras la entrada en vigor de la LRSAL

5.1. Introducción

Desde la aprobación de la Constitución de 1978 y de los diversos Estatutos de Autonomía, el Estado sólo conserva algunas competencias residuales en turismo, debido al carácter transversal de esta actividad⁷⁰⁵. Es por ello que tratándose de una actividad que como hemos visto se desarrolla en un territorio concreto que es el que proporciona alojamiento, recursos y atractivos al turista, es lógico que sea la Administración local, mediante la intervención del Ayuntamiento, la que responda, atienda o satisfaga las necesidades de turistas o visitantes.

Queda por tanto plenamente justificada esta atribución de competencias a los municipios, que es por otro lado, consecuencia directa del reconocimiento constitucional de la autonomía municipal para la gestión de intereses que le son propios.

La LRBRL incluye el turismo, a partir de la LRSAL con determinados matices, entre las competencias que corresponden a los municipios, competencia que deberán ejercer "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Por tanto, es en la LRBRL, donde debemos encontrar la regulación de la competencia turística dentro del catálogo básico de competencias municipales en su artículo 25 y siguientes.

⁷⁰⁴ ARIÑO, Omar Bouazza. "Regímenes locales especiales..."op.cit. págs. 257-292.

⁷⁰⁵ Ver apartado 10.1 del Capítulo 2 de este mismo trabajo.

En su versión previa a la LRSAL, el artículo 25.2 LRBRL disponía que “El Municipio ejercerá en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) m) Actividades o instalaciones culturales o deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo”.

Este precepto se limitaba a atribuir competencias a los Municipios sobre turismo de forma genérica, sin precisar las funciones concretas de estos Entes públicos sobre la materia turística, de tal manera que la LRBRL se remite en este punto tanto a la normativa sectorial estatal como autonómica, en particular, dada la distribución de competencias en materia turística a las Comunidades Autónomas.

Por esto, serán las leyes turísticas autonómicas las que concreten las competencias locales en dicha materia. Por este motivo, autores como CORCHERO PÉREZ, M. y SANDIN MORA, L.⁷⁰⁶, consideran que la legislación sectorial estatal y autonómica, deberán respetar la participación municipal en esta materia con carácter general.

Sin embargo la mayor parte de la doctrina jurídica⁷⁰⁷ consideró que la competencia municipal en esta materia se reducía a las tareas de promoción de su propio Municipio. Esta es la tesis que parece consolidarse con la nueva redacción de la LRBRL por la LRSAL.

Por otra parte, la misma LRBRL define toda una serie de servicios que, en cualquier caso, se configuran como un deber para determinadas administraciones locales. En estos casos, los ayuntamientos, en función del número de habitantes censados en su término municipal, habrán de prestar determinados servicios de manera obligatoria, con independencia del número de turistas que "circunstancialmente" se alojan en su término municipal durante un determinado periodo de tiempo. Hay que señalar que la mayoría de estos servicios públicos municipales se encuentran dimensionados en función de sus habitantes y que la gran mayoría de éstos afectan directa o indirectamente al turismo, lo que a veces genera graves problemas para el cumplimiento de estos deberes, así como para su financiación⁷⁰⁸.

Sin embargo, las mismas leyes de ordenación del turismo de las diferentes Comunidades Autónomas definen, al mismo tiempo, las competencias de las administraciones locales en

⁷⁰⁶ CORCHERO PÉREZ, M. y SANDIN MORA, L., “Turismo y Administración Local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20, 30 de octubre de 2002, pág. 3316

⁷⁰⁷ ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M. M. y PÉREZ GUERRA, R., *La regulación jurídica del turismo en España*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, 1998.

⁷⁰⁸ Ver capítulo primero de este mismo trabajo.

materia de turismo, tratándose de disposiciones sectoriales. Son las encargadas de concretar las funciones que deben ser desplegadas por los municipios dentro del campo del turismo.

Estas leyes definen las funciones que se deben desarrollar por los municipios, que se pueden resumir en: la política de promoción de los recursos turísticos del municipio, así como el fomento de actividades turísticas en éste; la protección y conservación de sus recursos turísticos; el otorgamiento de licencias municipales relacionadas con las empresas turísticas; las infraestructuras turísticas de carácter local; la gestión de los servicios públicos relacionados con el turismo; la información turística; la participación en el procedimiento de elaboración y ejecución de los instrumentos autonómicos de planificación turística que afecten a su término municipal; la intervención activa en la declaración de municipio turístico o de fiesta de interés turístico; etcétera.

Es por ello que resulta fundamental atender a las competencias en materia de turismo establecidas en la normativa de régimen local de las diversas Comunidades Autónomas así como las competencias en materia de turismo que establecen cada una de las Comunidades Autónomas en su legislación de turismo.

Como hemos indicado anteriormente, uno de los objetivos básicos de la reforma es la clarificación de las competencias municipales, por lo que la LRSAL reordena las mismas, a través de la modificación de los artículos 7, 25, 26 y 27 de la LBRL y la supresión del artículo 28. De esta forma, la LRSAL pretende evitar los problemas de solapamientos competenciales entre administraciones hasta ese momento existentes y resolver las disfuncionalidades generadas por el modelo competencial diseñado por la LBRL⁷⁰⁹.

Se pretende concretar el conjunto de competencias de los municipios, de manera que sea posible distinguir las de las que corresponden al Estado y a las comunidades autónomas⁷¹⁰. Asimismo, quiere evitarse que los municipios asuman competencias no atribuidas por la ley –las denominadas competencias “impropias”–, para las que no cuenten con financiación, así se pretende contribuir al objetivo último de la reforma que es garantizar el

⁷⁰⁹ FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, L. C., "La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos." *La reforma del régimen local*. Tirant lo Blanch, 2014., pág. 171.

⁷¹⁰ Ver RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V., "La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos", *Revista de Estudios Locales*, núm. 162, 2013, pág. 23.

cumplimiento por las corporaciones locales de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera⁷¹¹.

La aprobación de la LRSAL afecta significativamente a las competencias de las entidades locales en materia de turismo, primero por la reducción del ámbito de actuación que con carácter básico reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de turismo⁷¹² como también por la consideración de la materia gestión turística como delegable.

5.2. Las competencias turísticas de los municipios tras la LRSAL.

El nuevo modelo de delimitación competencial que establece la LRSAL afecta significativamente a las competencias de los municipios en materia de turismo. Entre los cambios más importantes encontramos, por una parte, los que afectan a las competencias propias reconocidas a los municipios en el artículo 25.2 de la LBRL y, en especial, la desaparición como competencia propia municipal del turismo en general, que es sustituida por la más reducida de “h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local”. Por otra, la supresión del artículo 28 de la LBRL y, en consecuencia, del turismo como competencia complementaria de la propia de otras administraciones públicas.

A continuación se examina el alcance que debe conferirse a las competencias municipales en materia de turismo tras la LRSAL. Con esta finalidad, se parte del análisis de las competencias propias y de los servicios mínimos obligatorios y se emprende a continuación el régimen de las competencias delegadas, de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, así como analizando la desaparición de las competencias complementarias.

5.2.1. Las competencias propias de los municipios en materia de turismo.

⁷¹¹ Ver el Dictamen del Consejo de Estado núm. 567/2013, de 26 de junio de 2013, apartado 5.

⁷¹² Con carácter general la doctrina considera la reforma restrictiva de las competencias locales, se puede ver por ejemplo a PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, pág. 12.

Tras la LRSAL, la LBRL recoge tres tipos de competencias: las propias, las atribuidas por delegación y las distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. Las competencias propias, a las que nos referimos a continuación, de acuerdo con el artículo 7.2 de la LBRL, “solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas”.

El artículo 2 de la LBRL, modificado por la LRSAL, reconoce a los municipios una competencia de participación, derivada de la garantía constitucional de la autonomía local⁷¹³, a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a los entes locales, la legislación estatal y autonómica 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 procedan.

Conforme dispone la LRSAL, la atribución de estas competencias por parte de la legislación estatal y autonómica se realizará “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, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

El artículo 25.1 de la LBRL recoge la regla general de habilitación al municipio “para promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”, pero ya no se habilita al municipio para promover “toda clase de actividades” o “prestar cuantos servicios públicos”, como establecía en su redacción originaria la LBRL. La doctrina ha entendido que con ello se limitan las competencias de los entes locales⁷¹⁴.

⁷¹³ MELLADO RUIZ, L., “Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, pág. 6.

⁷¹⁴ FORCADELL i ESTELLER, X., “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma...*, *op. cit.*, p. 59.

Las previsiones de los artículos 2 y 25.1 de la LBRL deben complementarse con las del artículo 25.2 de esta Ley, que delimita las competencias propias de los municipios. Así, el artículo 25.2 de la LBRL enumera las materias en las que el municipio ejercerá competencias propias⁷¹⁵, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas⁷¹⁶.

⁷¹⁵ Las actuales materias sobre las que los municipios tienen o ejercen competencias propias, según dispone el artículo 25.2 de la LBRL en la redacción de la LRSAL son las siguientes:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones

Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley, debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. La mencionada Ley deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

Con la modificación del citado artículo 25 efectuada por la LRSAL, se mantiene la posibilidad de promover actividades y prestar servicios, pero de una forma más restringida, ya que tal posibilidad se circunscribe a “los términos previstos en este artículo” (apartado 1).

Asimismo, el apartado 2 sigue garantizando un núcleo de competencias municipales, si bien aparecen dos diferencias con la redacción anterior: una, el listado está referido a las competencias propias de los municipios y, dos, desaparecen algunas de materias que incluía el listado y aparecen otras nuevas.

⁷¹⁶ Como destaca CUESTA REVILLA, J., “Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, págs. 102-103, el artículo 25 no enuncia competencias municipales propiamente dichas, sino más bien materias en las que las leyes estatales o autonómicas deben atribuir competencias a los municipios.

No contiene en puridad un listado de competencias locales propias, sino una lista de materias sobre las que el legislador, estatal o autonómico, debe reconocer competencias a los municipios⁷¹⁷. Entre ellas ya no está la de turismo, sino que ha sido sustituida por la competencia de: "Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local".

Así, si bien anteriormente se recogía como materia en que los municipios ejercerían, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación estatal y autonómica, en materia de turismo, tras la LRSAL, el artículo 25.2 de la LBRL sustituye esta referencia genérica al turismo, por la de "Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local", mucho más concreta.

Ya no se trata de todo el turismo, sino de un determinado ámbito de intervención. De entrada, el concepto y el alcance del "Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local." es más reducido que el de "turismo" ya que excluye la competencia de "gestión del turismo", recogida ahora entre las competencias susceptibles de delegación por parte del Estado y de las comunidades autónomas. Recordemos no obstante que parte de la doctrina⁷¹⁸, en general, consideraba necesario concretar algo más el ámbito material del turismo, y por considerar que la mayor parte de las competencias municipales en materia de turismo se mueven en este ámbito de la promoción turística municipal.

Además de la "Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.", también se incluyen entre las materias sobre las que los municipios ejercerán competencias propias en la lista de materias del artículo 25.2, otras materias directa o indirectamente relacionadas con el turismo como el urbanismo (art. 25.2.a)⁷¹⁹; protección civil, (art. 25.2.f); tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad; y protección de la salubridad pública (art. 25.2.j). También hay que tener en cuenta materias que si bien en apariencia no son turísticas o guardan si que tienen un importante contenido relacionado con los recursos turísticos como el medio ambiente.

⁷¹⁷ FUENTES i GASÓ, J. R., "Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, 2015, pág. 73.

⁷¹⁸ ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M. M. y PÉREZ GUERRA, R., *La regulación jurídica del turismo en España*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, 1998.

⁷¹⁹ En la materia "urbanismo" se incluyen "planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación".

Como hemos indicado anteriormente, a pesar del reconocimiento estas materias como competencia propia de los municipios, la LBRL no atribuye directamente competencias a los municipios, sino que será la legislación sectorial la que habrá de concretar las competencias municipales en estos ámbitos. Así se deriva del propio artículo 25.2 de la LBRL al prever que los municipios ejercerán estas competencias “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Además se indica que la atribución competencial deberá responder a una previa evaluación de la conveniencia de la implantación de los servicios locales de que se trate conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera⁷²⁰.

Además el apartado 4 del artículo 25 de la LBRL exige, en primer lugar, que la ley vaya acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. En segundo lugar, que prevea la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales. Y, por último, que la atribución competencial determinada por ley no conlleve, en ningún caso, un mayor gasto de las administraciones públicas.

Finalmente, como último requisito que se impone al legislador, el nuevo apartado 5 del artículo 25 de la LBRL exige que la ley determine la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra administración pública. Se pretende, de esta forma, evitar duplicidades administrativas.

5.2.2. Subsistencia de los títulos competenciales atribuidos por la normativa municipal y sectorial turística autonómica tras la LRSAL.

En cuanto a las competencias municipales en materia turística, que es la que aquí nos interesa, la LRSAL plantea importantes dudas que son determinantes para valorar el efecto de la reforma sobre las competencias turísticas de los municipios. Entre estas dudas, destacamos, en primer lugar, la relativa a si pueden existir otras competencias propias en

⁷²⁰ SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, pág. 88, considera que el artículo 25.3 de la LBRL “quiere recordar a la ley sectorial que sea cuidadosa en la atribución de competencia a los municipios, y que esa atribución ha de estar presidida por la eficiencia y la estabilidad y sostenibilidad financiera más que por esa proximidad”.

materia turística más allá de las que recoge el artículo 25.2 de la LBRL: la promoción del turismo en el ámbito municipal.

Así, es importante ver qué sucede con las competencias municipales en materia turística concretadas en leyes municipales y sectoriales autonómicas, anteriores a la aprobación de la LRSAL cuando exista contradicción con esta Ley, es decir, si los municipios pueden o no seguir ejerciendo estas competencias como competencias propias. Es decir, en nuestro caso debemos ver si es posible que una ley pueda atribuir a los municipios otras competencias propias en materia turística más allá de la de “promoción del turismo en el ámbito municipal”, y si se pueden calificar estas competencias como propias.

La doctrina se ha planteado si el listado del artículo 25.2 constituye un techo máximo competencial para los municipios, de modo que la legislación de régimen local y sectorial autonómica no podría atribuir a los municipios otras competencias propias; o, por el contrario, un mínimo básico que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica, a través del reconocimiento a los municipios de competencias en materias distintas a las previstas en dicho precepto⁷²¹. La posición mayoritaria de la doctrina al respecto es que la enumeración del artículo 25.2 de la LBRL tiene la consideración de un mínimo ampliable por la legislación sectorial, que podría aumentar el listado municipal de competencias propias recogido en la LBRL⁷²². En el mismo sentido operarían los listados de competencias propias de los municipios o administraciones locales, que contienen los Estatutos de Autonomía de las diversas Comunidades Autónomas⁷²³.

⁷²¹ Pueden verse argumentos a favor de una y otra posición en SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, págs. 93-94.

⁷²² Ver por ejemplo a ARIAS MARTÍNEZ, M. A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014, pág. 394.

⁷²³ Así, el listado de competencias propias de los gobiernos locales que contiene, por ejemplo, el artículo 84.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC), cumple una finalidad similar, garantizar la autonomía local, no obstante en el caso catalán esta norma estatutaria está referida a los gobiernos locales, por tanto permite en principio (aunque siempre de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de diferenciación), que el legislador sectorial atribuya estas competencias a los “gobiernos locales” (de forma indefinida), en los que obviamente se encuadran los municipios y las actuales Diputaciones (Consejos de veguerías, cuando se concrete el desarrollo del mismo Estatuto en este punto), incluso habría que incorporar dentro de este concepto a las comarcas. En todo caso, la doctrina señala que este artículo 84.2 EAC no puede jugar, en ningún caso, el papel de norma atributiva de competencias a las entidades locales (municipios o diputaciones o veguerías), porque requiere inevitablemente la interposición del legislador (es decir del Parlamento de Cataluña) para determinar qué “gobierno local” es el que ejercerá, en función de los principios de subsidiariedad, proximidad y diferenciación (Incorporados al Estatuto), cada ámbito material de estas competencias atribuidas genéricamente a los “gobiernos locales”. Por tanto, como afirma JIMENEZ ASENSIO, R. en *Estudi-informe sobre les competències municipals en matèria d'educació, salut i serveis socials a Catalunya després de l'entrada en vigor de la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de*

La tarea del legislador sectorial, por tanto, es la de concretar cuáles son estas competencias municipales. Siguiendo a BALAGUER CALLEJÓN⁷²⁴ el concepto de competencia se pueden definir como el “conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación para las que un ente territorial de Derecho público se haya habilitado para actuar sobre un determinado sector de la realidad social”, dentro de los ámbitos materiales reservados por el legislador básico, por el Estatuto de Autonomía o por el legislador de desarrollo o del legislador sectorial competente.

El artículo 25.2 LRBRL, por tanto, contiene un mínimo garantizado por el legislador básico de autonomía municipal, que todo legislador sectorial deberá respetar. Este mínimo de autonomía municipal garantizado (en cuanto a materias) es el que ha sufrido, como consecuencia de las decisiones legislativas adoptadas por la LRSAL en su conjunto, una operación de reducción, según la cual en adelante el legislador autonómico (con las limitaciones derivadas, sin embargo, de su marco estatutario) podrá mantener o, en su caso, ampliar en la futura legislación sectorial aprobada llegado el momento. Por eso ha sido importante en nuestro caso, examinar la legislación sectorial dictada por el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de turismo⁷²⁵. En este sentido, en el caso del turismo, cabe recordar que las competencias son exclusivas de las Comunidades Autónomas⁷²⁶ y

l'Administració Local. FMC, 2015: "... queda meridianamente claro que ninguno de estos dos listados, ni el del artículo 25.2 LRBRL ni el del artículo 84.2 EAC son, propiamente hablando, listados atributivos de competencias a los municipios, sino que establecen ámbitos materiales sobre los que el legislador estatal o autonómico, en su caso, procederán a atribuir competencias en un caso a los municipios y en otro a los "entes locales" (gobiernos locales) de manera indiferenciada (Donde hay que encuadrar las diputaciones provinciales actuales o, en su momento, a las veguerías o los consejos de veguería, así como, en su caso, en las comarcas)".

⁷²⁴ BALAGUER CALLEJON, F. (Coord .) et al , *Derecho Constitucional* , Vol. I, Tecnos, 1999, pág. 278.

⁷²⁵ Recordemos que la Constitución española no contiene ninguna referencia específica a la materia turismo, sin embargo la referencia fundamental a este concepto es la contenida en el artículo 148.1.18 , donde se permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”. Haciendo uso de esta habilitación, y conforme a lo previsto en los correspondientes Estatutos de Autonomía , actualmente todas las Comunidades Autónomas han asumido dicha competencia. No obstante, la configuración de la materia turística como una competencia inter y multidisciplinar por estar directamente relacionada y afectada por una gran cantidad de materias como pueden ser la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, patrimonio histórico y artístico, política económica, transporte y telecomunicaciones, ocio y deporte, promoción exterior...etc., determina la posible intervención estatal en base al hecho que el artículo 149.1 CE atribuye al Estado un serie de competencias con indudable influencia en la materia turística, lo que puede producir –y de hecho ha producido con frecuencia– problemas de delimitación competencial y conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

⁷²⁶ La CE atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir, de manera exclusiva, competencias en materia de promoción y de ordenación del turismo dentro de su propio ámbito territorial; es decir, la posibilidad de que sean titulares de la totalidad de las funciones y potestades públicas en relación con esta materia. Y todas las autonomías han convertido aquélla en realidad a través de sus respectivos Estatutos. Por tanto, las Comunidades Autónomas poseen competencia exclusiva en materia de turismo que

por tanto el margen de actuación del legislador estatal (básico u orgánico) es en este momento limitado⁷²⁷ a las materias conexas como son el comercio exterior, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos profesionales⁷²⁸.

abarca de forma íntegra la potestad para legislar, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Norma Suprema.

⁷²⁷ Sobre esta la normativa autonómica en materia de turismo y la atribución de competencias a los entes locales se puede ver a CEBALLOS MARTÍN, Ma M., PÉREZ GUERRA, R. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, Ma L., "Algunas consideraciones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas: sus leyes de turismo", en Derecho y Turismo: III Jornadas de Derecho turístico, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord.) et al, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 2000, págs. 193 a 202.

⁷²⁸ PEREZ GUERRA, R. "La intervención administrativa en el sector Turístico español: la política turística", en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 43-44, 2014 págs. 396-413. Manifiesta que esa exclusividad no significa que sólo la Administración autonómica pueda ordenar el turismo: El Estado ejercita una serie de competencias que afectan directamente a esa actividad, y además los Entes Locales desarrollan sobre este sector un papel preponderante por constituir el turismo un instrumento fundamental para el desarrollo local. Así, la CE reconoce la titularidad del Estado sobre diversas competencias que, en mayor o menor medida, pueden incidir en la materia turística. Se pueden diferenciar las siguientes:

a) Competencias estatales de mayor repercusión sobre el turismo. Son:

- Comercio exterior.
- Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos profesionales.

b) Competencias estatales que pueden incidir indirectamente en materia de turismo:

- Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
- Relaciones internacionales.
- Divisas, cambio y convertibilidad de moneda.
- Marina mercante y abanderamiento de buques; puertos y aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.
- Ferrocarriles y transportes terrestres que trascurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.
- Museos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
- Estadística para fines estatales

Finalmente, al margen de estas competencias, hay que mencionar otros títulos, que se les puede llamar conexas, y que guardan una importante relación con este campo:

- El dominio público marítimo-terrestre en el que se incluyen las playas, las costas o los puertos. Varias son las normas que desde diferentes puntos de vista (costas, medioambiente, ordenación territorial, turismo...) pretenden afrontar la ordenación del litoral. A ello se suma el hecho de que distintas Administraciones Públicas tienen competencias sobre la franja costera. En este panorama ha sido el Tribunal Constitucional el que ha delimitado jurisprudencialmente tanto las competencias estatales como las autonómicas sobre los distintos aspectos a tratar.

- La ordenación del territorio y el urbanismo, teniendo en cuenta la importancia que el suelo o territorio tiene en todo asentamiento turístico.

La situación competencial en este punto se caracteriza por ser de exclusividad de las Comunidades Autónomas, si bien tiene un claro límite en las competencias que el Estado se ha reservado sobre determinadas materias que inciden sobre este sector.

- El patrimonio histórico. Es ésta una competencia atribuida a la Comunidad Autónoma aunque corresponde al Estado la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra las actuaciones de exportación y expoliación que se hagan sobre aquel.

- El medioambiente. Su importancia radica en el interés que produce en el turista y que ha derivado en la aparición de un nuevo segmento turístico denominado turismo verde, turismo rural o agroturismo según las connotaciones que aquél revista. Según la CE, son las Comunidades Autónomas las que tienen competencia sobre la gestión en materia de protección del medioambiente. Pero es el Estado el que posee la competencia exclusiva para la legislación básica sobre su protección, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades

En este sentido también se pronuncia el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en su Nota Explicativa de la Reforma Local, que indica que el artículo 25.2 recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios, “Sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas”⁷²⁹.

No obstante también hay autores⁷³⁰ que entienden que la lista de competencias propias es un listado cerrado, y tampoco podemos olvidar que por ejemplo el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya defendió que el listado del artículo 25.2 de la LBRL era un listado cerrado y tasado de materias con el que se fijaba un máximo competencial, y es por ello que calificó la reforma en este punto de inconstitucional⁷³¹.

Entendemos, con la doctrina mayoritaria expuesta, que no tiene cabida una interpretación conforme a la cual una comunidad autónoma, en una materia como el turismo, en que dispone de competencias exclusivas en el actual marco constitucional y estatutario, no pueda atribuir competencias propias a los municipios de su territorio fuera de la lista de materias del artículo 25.2 de la LBRL⁷³², además en el ámbito concreto del turismo, deberíamos tener en cuenta el sentido de la posibilidad de crear municipios turísticos, al amparo del artículo 30 de la LRBRL que se mantiene.

Pensemos por ejemplo en los servicios mínimos y servicios complementarios que se establecen como obligatorios en los municipios turísticos⁷³³. La cuestión es si pueden o

Autónomas de establecer normas adicionales que, en casos de autonomía plena, alcanzarían las denominadas leyes de protección ambiental.

- Los espacios naturales protegidos. Su relación con el turismo es evidente ya que los turistas pueden llegar a convertirse, en ocasiones, en verdaderos depredadores del medio. La CE no distribuye expresamente la competencia sobre espacios naturales protegidos, lo que permite a las Comunidades Autónomas asumir, a través de sus Estatutos, esa materia como propia. Así lo refrendó, en su día, el TC al reconocer su protagonismo legislativo. Por ello, la legislación en esta materia es en su mayor parte autonómica.

⁷²⁹ “Nota Explicativa de la Reforma Local”, *op. cit.*, pág. 3.

⁷³⁰ MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 40-43.

⁷³¹ Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries, sobre la LRSAL.

⁷³² Así lo señala ZAFRA VÍCTOR, M., “Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, págs. 49-67.

⁷³³ La Ley catalana prevé por ejemplo que deben prestar asimismo los siguientes servicios:

- a) La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas las playas y las costas.
- b) La protección civil y la seguridad ciudadana.
- c) La promoción y la protección de los recursos turísticos del término municipal.

deben los municipios seguir ejerciendo esas competencias, y si mantienen esas competencias como propias.

Entendemos, tal y como expone la doctrina⁷³⁴, que debe entenderse vigente la atribución de competencias propias a los municipios en materia de turismo realizada por las leyes sectoriales anteriores a la LRSAL por un principio de seguridad jurídica⁷³⁵. Por ello, cabe concluir que los municipios tras la entrada en vigor de la LRSAL continuarán ejerciendo las competencias que tenían atribuidas como propias por la legislación sectorial turística. En este sentido consta también lo establecido por la disposición transitoria segunda de la LRBRL, según la cual, hasta que la legislación del Estado y de las comunidades autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido, entre otros preceptos, en el artículo 25.2 de la LRBRL, no disponga otra cosa, los municipios, las provincias y las islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley.

También hay que tener en cuenta la normativa de las comunidades autónomas dictada con el objetivo de aclarar esta cuestión⁷³⁶. La opción mayoritariamente seguida por esta normativa autonómica adoptada en aplicación de la LRSAL ha sido la de considerar que las leyes autonómicas que atribuían competencias a las entidades locales con anterioridad a la LRSAL no han perdido su vigencia con su entrada en vigor, de modo que estas competencias deben seguir siendo ejercidas por los entes locales como propias y sin que

d) La señalización turística y de información general, de acuerdo con los criterios de homogeneización que sean determinados por reglamento.

e) La atención y la orientación a los usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña, con los servicios y el régimen horario mínimo que se determinen por reglamento.

f) La puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a Internet, de utilización puntual, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público.

g) Las funciones ambientales que les correspondan, de acuerdo con la normativa sectorial.

2. Los municipios turísticos deben prestar, aparte de los que establece el apartado 1, los servicios mínimos que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística.

También pueden establecer, de acuerdo con la legislación de régimen local, y en función de sus necesidades, otros servicios complementarios, que pueden prestar temporalmente, o con varias intensidades, en función de la afluencia turística.

⁷³⁴ CASADO CASADO, L. “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 32, 2015.

⁷³⁵ POZO BOUZAS, E. G., “Las competencias locales (II): competencias municipales y provinciales”, en GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y LLAVADOR CISTERNES, H. (coords.), *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 201-310.

⁷³⁶ Ver nota al pie 602, de este mismo trabajo.

sea necesario cumplir con los requisitos incluidos en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la LBRL⁷³⁷. En este sentido se pronuncia la Nota Explicativa de la Reforma Local elaborada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁷³⁸.

5.2.3. Garantías de las competencias propias: el artículo 25.3, 4 i 5 de la LRBRL

Estos apartados establecen un régimen jurídico general aplicable a cualquier tipo de norma jurídica con rango de Ley, estatal o autonómica, que atribuya competencias con carácter de propias a los municipios⁷³⁹.

Esta nueva regulación recogida en los puntos 3, 4 y 5 del artículo 25.2 LRBRL tiene una aplicación "ex post"; es decir, únicamente para regulaciones posteriores a la entrada en vigor de la LRSAL. El apartado 4 es posiblemente el más importante, ya que pretende garantizar la suficiencia financiera de los municipios en aquellos casos en los que el legislador les atribuya competencia propias. Por tanto, si en el ámbito material turístico, el legislador autonómico decidiera reconocer competencias propias, esto debería venir acompañado de una serie de exigencias en cuanto a la financiación.

La Ley, sea estatal o autonómica, siempre que pretenda atribuir competencias propias debe cumplir las siguientes exigencias legales: En primer lugar, la Ley deberá ir acompañada de una memoria económica, la que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o actividad⁷⁴⁰. En

⁷³⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R., "*Vademècum*"..., *op. cit.*, pág. 79.

⁷³⁸ "Nota Explicativa de la Reforma Local", *op. cit.*, pág. 4.

⁷³⁹ En concreto, establecen que:

"... 3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública".

⁷⁴⁰ Es interesante apreciar que se habla de servicio, y no de competencia, lo cual es cierto en el ámbito turístico, en el que el reconocimiento de la condición de municipio turístico, en alguna de las normas autonómicas, lleva aparejadas una serie de consecuencias relativas a la prestación de servicios adicionales. Por ejemplo en concreto el artículo 19 de la Ley 13/2002 de turismo de Cataluña prevé que sin perjuicio de

segundo lugar, debe prever los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales, sin que ello implique un mayor gasto de las administraciones públicas. Este mandato da a entender que estos recursos se reflejarán en la misma Ley, es decir, que toda atribución de competencias debería ir vinculada, a través de un anexo financiero (por ejemplo), a los recursos necesarios para que, en su ejercicio por los municipios, no se viera afectado el principio de suficiencia financiera y, esto, no repercuta en la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal. Finalmente, si la Ley sectorial es estatal, debe venir acompañada además de un informe del MHAP en el que se refleje el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos expuestos. Si la Ley sectorial es autonómica, será la regulación propia de la Comunidad Autónoma la que fije estas exigencias u otras complementarias.

El apartado 5, finalmente, establece que la Ley "determinará" la competencia municipal, habiendo de garantizar que no se produce "una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración ". Esto debería reflejarse en la Memoria del Proyecto de Ley y, en su caso, en el preámbulo de la misma. El tema de las duplicidades, con toda la indeterminación que conlleva, por tanto reaparece en el texto normativo. En este caso, se le encomienda la Ley sectorial, estatal o autonómica, la identificación de los casos en los que hay una "atribución simultánea" de una competencia a diferentes niveles de gobierno, lo que debería ser entendida no en su proyección material de la competencia, sino en una

los servicios mínimos establecidos con carácter general y de las competencias que corresponden a otras administraciones públicas, los municipios turísticos deben prestar asimismo los siguientes servicios:

- a) La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas las playas y las costas.
- b) La protección civil y la seguridad ciudadana.
- c) La promoción y la protección de los recursos turísticos del término municipal.
- d) La señalización turística y de información general, de acuerdo con los criterios de homogeneización que sean determinados por reglamento.
- e) La atención y la orientación a los usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña, con los servicios y el régimen horario mínimo que se determinen por reglamento.
- f) La puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a Internet, de utilización puntual, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público.
- g) Las funciones ambientales que les correspondan, de acuerdo con la normativa sectorial.

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

Esta situación podría ser extremadamente gravosa si no se prevén mecanismos económicos de compensación adecuados, como pueden ser los convenios interadministrativos previstos en la norma catalana y que ahora se ven reforzados.

atribución que comporte una "ejecución simultánea" de una actividad, prestación o acción pública que se proyectara sobre una competencia⁷⁴¹.

En materia de turismo, la LRSAL claramente ha intentado evitar esa atribución simultánea de competencias restringiendo la competencia antes genérica atribuida al municipio en materia de turismo, por la más concreta competencia relativa a la información y la promoción del turismo de nivel local.

5.2.4. Las competencias delegadas en materia de turismo.

El artículo 27 de la LBRL ya preveía que la Administración del Estado, de las comunidades autónomas y otras entidades locales podían delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afectasen a sus intereses propios, siempre que con ello se mejorase la eficacia de la gestión pública y se alcanzase una mayor participación ciudadana. El artículo 27 de la LBRL⁷⁴² también ha sido modificado por la LRSAL. En su nueva redacción, este precepto también prevé, en su apartado primero, que el Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias.

Ahora, específicamente se prevé la posibilidad de delegar determinadas competencias turísticas. Así, el nuevo apartado 3 del artículo 27 de la LBRL, con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, habilita a la Administración del Estado y de las comunidades autónomas para delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las competencias de "j) Promoción y gestión turística". De este modo, se permite que los municipios retengan en el ámbito municipal, como competencias delegadas, las de gestión turística y promoción del turismo no únicamente dentro del ámbito municipal, si bien su configuración como competencias delegadas y no como

⁷⁴¹ En este sentido, deberíamos pensar por ejemplo, en el caso de las oficinas de turismo: pensemos, por ejemplo, en una ciudad en la que en la misma calle y a pocos metros unas de otras hay una oficina de turismo autonómica, otra provincial y otra municipal. Si entramos a pedir información a la autonómica nos dará la que tiene sobre toda la región pero si queremos algo más detallado sobre la ciudad en la que estamos nos remitirá a la municipal, en la cual nos darán el famoso mapa-callejero de localización del punto en el que nos encontramos, dónde está la zona de compras, la de ocio, restaurantes, etc., pero si le preguntamos por posibles excursiones a los alrededores nos remitirán a la de la Diputación. Y esto que, efectivamente, es un ejemplo de un mal servicio de información turística sin embargo es un ejemplo magnífico de la demostración de la no existencia de duplicidades a la luz de la LRSAL, ya que cada oficina opera sobre un ámbito distinto.

⁷⁴² En relación con la delegación de competencias, téngase en cuenta también el artículo 7.3 de la LBRL.

competencias propias, repercutirá en la financiación del servicio (a cargo de la administración delegante, que debe garantizar la suficiencia de la financiación) y evitará duplicidad con los servicios turísticos autonómicos⁷⁴³.

Cabe destacar que en este precepto se incluyen como objeto de delegación competencias que en la LBRL, con anterioridad a la reforma de la LRSAL, estaban incluidas en el listado de materias del artículo 25.2 de la LBRL como competencias municipales⁷⁴⁴, ya que la anterior materia “turismo”, recogida en el antiguo artículo 25.2.m) de la LBRL, era muy amplia. Además, la materia turística que se recoge como susceptible de delegación a los municipios: la gestión del turismo, ya está prevista en la legislación sectorial autonómica, en particular en el caso de los municipios declarados turísticos, por lo que esta afirmación se debe entender sin perjuicio de lo manifestado anteriormente respecto de la posibilidad de reconocer competencias propias a los municipios a partir de la normativa sectorial.

El régimen de las competencias delegadas se establece de forma estricta y se añade en particular el nuevo artículo 57 bis de la LBRL, con arreglo al cual si las comunidades autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las entidades locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las comunidades autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. Esta cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la entidad local en caso de incumplimiento por parte de la comunidad autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento⁷⁴⁵.

⁷⁴³ VÁZQUEZ PITU, J. M., “Las competencias de los municipios y de las Diputaciones Provinciales”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SARMIENTO ACOSTA, M. J., *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 47.

⁷⁴⁴ TOSCANO GIL, F., “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.” *Revista española de derecho administrativo* 165 (2014): 285-320. pág. 312-313, esta opción “no es inocua, puesto que (...) apostar por competencias municipales delegadas supone estar por una configuración del municipio como elemento de la organización del Estado, mientras que decantarse por competencias propias supone reforzar su posición de ente autónomo en un Estado descentralizado”.

⁷⁴⁵ En cuanto a los requisitos técnicos de la delegación se prevén expresamente en este artículo, destacando que la duración será como mínimo de cinco años y añadiendo que deberán de asignar los medios personales, materiales y económicos por parte de la Administración delegante, lo que excluye de raíz delegaciones sin recursos, reforzando así la suficiencia financiera de los entes locales y evitando la práctica perniciosa de las delegaciones sin asignación de medios financieros, materiales o de personal en aquellas materias que sean

5.2.5. La restringida capacidad de ejercer competencias en materia de turismo, distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

El nuevo apartado 4 del artículo 7 de la LRBRL, establece que los municipios únicamente podrán ejercer estas competencias “cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública”.

Para poder ejercer estas competencias, son necesarios y vinculantes los informes previos de la administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades y de la administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias⁷⁴⁶. Con esta regulación se pretende,

susceptibles de delegación. Se prevé asimismo que la delegación, cuando se proyecte sobre varios municipios, se realice siguiendo criterios homogéneos.

El apartado 4 del artículo 27.4 LRBRL establece una serie de reglas a las que deberá ajustarse la delegación, en particular cuáles son las potestades y facultades que el ente delegante sigue manteniendo en caso de hacerse efectiva esta delegación, así como las consecuencias derivadas del incumplimiento. La delegación requiere para su efectividad la aceptación de la entidad local.

Particular importancia tiene la regulación que se dirige a garantizar la suficiencia financiera en el caso de las competencias delegadas, al exigir una dotación presupuestaria adecuada y suficiente, siendo nula la delegación que no prevea estos extremos. El incumplimiento de las obligaciones financieras da lugar a un sistema de compensaciones establecido por la misma Ley.

En este punto adquiere especial relevancia la regulación recogida por el artículo 57 bis LRBRL, el cual establece un sistema de garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas, de tal forma que toda delegación que implique obligaciones financieras a cargo de las Comunidades Autónomas, deberá incluir una cláusula de garantía de cumplimiento de dichas obligaciones financieras consistente en la autorización a la Administración General del Estado para aplicar retenciones a las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.

⁷⁴⁶ Las competencias distintas de las propias y de las delegadas no precisan de ser atribuidas ni por el Estado ni por las Comunidades Autónomas y solo pueden ejercerse por las Entidades Locales cuando concurren los siguientes requisitos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.4 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL:

- Cuando no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- No se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

A estos efectos, el Ayuntamiento precisará como vinculantes, dos informes previos:

- De la Administración competente por razón de materia, la Comunidad Autónoma por regla general, en el que se señale la inexistencia de duplicidades.
- De la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana, la elaboración de este informe corresponde al órgano de esa Comunidad Autónoma que tenga atribuida la competencia en materia de tutela

tal y como se pone de manifiesto en el Preámbulo de la LRSAL que las entidades locales no vuelvan a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada.

Además la LRSAL también ha suprimido el contenido del artículo 28 de la LBRL, que contenía una cláusula de competencias complementarias, y con ello la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras administraciones. De este modo, se elimina la posibilidad, anteriormente recogida en este precepto, de que los municipios puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente⁷⁴⁷.

No obstante, autores como FUENTES i GASÓ, considera que la normativa autonómica puede seguir manteniendo esta atribución de competencias⁷⁴⁸.

5.3. La LRSAL y la financiación municipal

La evolución del derecho local los últimos años viene evidentemente marcada por la crisis tanto de carácter general como en particular la crisis de las finanzas locales, contexto que “inspira” la LRSAL⁷⁴⁹.

financiera sobre las Entidades Locales. En el resto de las Comunidades Autónomas la administración que tiene la tutela financiera es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

⁷⁴⁷ FUENTES i GASÓ, J. R., “Consecuencias...”, *op. cit.*, págs. 77-78, entiende que la supresión de este precepto “es una opción lícita del legislador estatal, con cobertura constitucional en el art. 149.1.18 CE, ya que el citado precepto atribuye al Estado la capacidad para fijar las reglas competenciales generales, no sectoriales”. El Consejo de Estado afirma en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local que, aun cuando se suprime el artículo 28, “los Municipios podrán seguir desplegando su actividad en ámbitos distintos de los definidos en los artículos 25 y 27 si bien tal posibilidad se condiciona al cumplimiento de los requisitos previstos en el nuevo artículo 7.4”.

⁷⁴⁸ FUENTES i GASÓ, J. R., “Consecuencias...”, *op. cit.*, 78, considera que: “la derogación del art. 28 LBRL sólo supone que no queda garantizada en toda España la competencia complementaria, y se “rebaja el estándar básico de autonomía local para el conjunto de España”, sin afectar a la normativa autonómica que contemple este tipo de competencias”.

⁷⁴⁹ ALMONACID LAMELAS, V. “ El escenario competencial tras la LRSAL: problemas -y posibles soluciones- del nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales. *Revista Derecho Local*. Julio de 2013. El autor afirma: “Mucho se ha hablado ya de la crisis, pero si hablamos además de la Administración Local, debemos decir que siempre ha estado en crisis, desde mucho antes de la crisis. Y en parte es lógico, porque sobre la base de un sistema de financiación per natura deficitario (art. 142 de la Constitución; y Ley de Haciendas Locales, se colocan “con calzador” una serie de servicios públicos municipales, bastantes por cierto y muchos de ellos obligatorios –de obligatoria prestación– que desde la Ley de Régimen Local de 1985 teníamos que prestar y la verdad es que no sé cómo hemos prestado los municipios. El punto de partida, pues, de cualquier análisis que tengo por objeto la Administración Local – particularmente los Ayuntamientos–, es el reconocimiento inicial de que ésta siempre ha estado en crisis”.

En el año 2011 se tramitó y aprobó una reforma constitucional, la del artículo 135, que ha provocado una importante transformación en los principios que inspiran la actuación de la administración, siendo el concepto más importante el de estabilidad presupuestaria.

De acuerdo con el nuevo artículo 135 de la Constitución Española: *"1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria (...)".*

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local –LRSAL, pretende, según su Exposición de Motivos: *"Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio "una Administración una competencia", racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas (...) Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera".*

Para contribuir a la transparencia en el uso de los recursos públicos, la LRSAL introdujo, en su artículo 116 ter el concepto de coste efectivo de los servicios locales. Este nuevo concepto tiene especial trascendencia al ser la magnitud a tomar como referencia a la hora de valorar el cambio en la forma de prestación de los servicios.

El artículo 116 ter, regula el coste efectivo de los servicios en el sentido siguiente: *"1. Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.*

2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior: Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo".

Teóricamente, con esta Orden se persigue homogeneizar la elaboración de la información sobre una magnitud que se denomina coste efectivo y contribuir a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Mediante su cálculo por parte de todas las administraciones locales españolas y su posterior publicación en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se pretende mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales, contribuyendo de esta manera a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Para su cálculo, se ha promulgado la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. Esta Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas desarrolla los criterios de cálculo de los servicios.

A estos efectos, el objeto de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, se concreta en su art. 1 como: "la regulación de los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios locales en desarrollo de lo previsto en el art. 116 ter de la LRBRL, mediante un contenido que desarrolla en siete artículos agrupados en dos capítulos, una disposición transitoria, tres disposiciones finales y dos anexos.

Podemos resumir su contenido de la siguiente manera:

- El Capítulo I contiene las disposiciones generales en los arts. 1 y 2 referidos al objeto y al ámbito de aplicación de la norma.
- El Capítulo II en los arts. 3 a 7 regula los principios y las directrices para el cálculo del coste efectivo. Los arts. 3 a 6 determinan los criterios de cálculo, identificando los que resultan de aplicación para determinar tanto los costes directos como los indirectos, teniendo en cuenta las distintas fuentes de información, bien las liquidaciones de los

presupuestos generales de las entidades locales o bien las cuentas anuales de las entidades dependientes o vinculadas a las entidades locales principales. Y el art. 7 recoge determinadas previsiones relativas al suministro de la información y a su publicidad, separando los servicios de prestación obligatoria de los derivados del ejercicio de competencias delegadas o que no son propias ni delegadas.

- Los Anexos I y II se ocupan respectivamente de los “servicios de prestación obligatoria para los municipios” y los “servicios correspondientes a competencias propias de los municipios”.

La Disposición final primera de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, habilita al titular de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, en el ámbito de sus competencias, a adoptar las resoluciones y medidas necesarias para la aplicación y ejecución de lo dispuesto en esta Orden. Asimismo, establece que el contenido de los Anexos de esta Orden se determinará por resolución del titular de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, que se deberá aprobar con la fecha límite de 30 de junio de 2015. Las Entidades Locales deberán facilitar desde ese ejercicio, la información relativa al año anterior, detallando todos los elementos citados en los anexos de esta Orden para cada uno de los servicios que recoge. Y, termina indicando que las modificaciones de esta Orden Ministerial y el contenido de los anexos requerirán informe previo de la asociación representativa de las Entidades Locales con mayor implantación en territorio nacional.

Mediante la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. De esta forma, se incorpora la obligación de suministrar información relativa al coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales.

Las dos normas más importantes a destacar son las siguientes:

- Con carácter anual se remitirá antes del 1 de noviembre de cada año, la información relativa al coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondientes al ejercicio inmediato anterior,

de acuerdo lo previsto en la Orden por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales⁷⁵⁰.

- El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas publicará periódicamente a través de la central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas antes del 1 de diciembre de cada año la información relativa al coste efectivo de los servicios públicos de las Entidades Locales, con el contenido establecido en la Orden por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales⁷⁵¹.

Según la Memoria del análisis del impacto normativo de la norma: "Con la fijación de los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales se posibilita la aplicación de las siguientes normas de la LRBRL, en los términos en los que han quedado redactadas con motivo de la reforma instrumentada por la LRSAL:

1) De acuerdo con el artículo 26.2 de la LRBRL, para la formulación por las Diputaciones Provinciales de la propuesta de la forma de gestión coordinada que consideren más eficiente de los siguientes servicios que prestan los municipios con población inferior a 20.000 habitantes:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

Esa propuesta la deberán presentar las Diputaciones Provinciales ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que decidirá atendiendo al coste efectivo de los servicios citados. Además, según el mismo precepto, el coste efectivo es elemento de referencia para la repercusión financiera en los municipios beneficiados con aquella forma de gestión por las Diputaciones Provinciales.

⁷⁵⁰ Art. 15.2 Orden HAP/2105/2012.

⁷⁵¹ Art. 18.2 d) Orden HAP/2105/2012.

2) Aplicación del seguimiento de los costes efectivos al que se refiere el artículo 36.1.g) de la LRBRL. Seguimiento que corresponderá a las Diputaciones Provinciales de modo que, cuando detecte que esos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ellas, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir dichos costes.

3) A efectos de la aplicación del artículo 36.2.a) de la LRBRL las Diputaciones deberán incluir en los planes provinciales de obras y servicios un análisis del coste efectivo de los servicios, y, en su caso, el estado y las Comunidades Autónomas tendrán en cuenta los costes efectivos para la concesión de subvenciones.

También es necesaria la determinación de dicho cálculo para la aplicación de la disposición adicional decimoquinta del TRLRHL introducida por el apartado Cinco del artículo segundo de la LRSAL, en cuanto a la gestión integrada de los servicios públicos por dos o más municipios y la posible aplicación del incentivo financiero que aquella contiene en relación con la participación en tributos del Estado.

Además, en la Orden se establece de forma nítida que no se debe confundir el concepto de coste efectivo con el concepto de coste de prestación de un servicio público. Consecuentemente, esta magnitud no se debe utilizar para:

- Determinar o fundamentar los costes de los servicios públicos a los efectos de su consideración en los informes técnico-económicos que se deben emitir con carácter previo a los acuerdos de establecimiento de tasas o de precios públicos a los que se refiere el artículo 25 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, ni a la fijación de los precios públicos en los términos de su artículo 44.
- Confeccionar la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos mencionada en el artículo 211 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- Cumplimentar la información sobre el coste de las actividades e indicadores de gestión a incluir en la Memoria de las Cuentas anuales previstas en los Planes Generales de Contabilidad Pública adaptados a la Administración Local.

Con relación a los servicios sobre los que hay que informar, se diferencian dos tipos:

Por un lado, los servicios de prestación obligatoria mencionados en los artículos 26.1 y 36 de la LRBRL y que la Orden los relaciona en su Anexo I⁷⁵².

Por otro lado, los servicios derivados del ejercicio de las competencias citadas en los artículos 7, 25.2. y 27 de la LRBRL y que la Orden sintetiza en su Anexo II⁷⁵³.

⁷⁵² Que son los siguientes:

- Alumbrado público.
 - Cementerio.
 - Recogida de residuos.
 - Limpieza viaria.
 - Abastecimiento domiciliario de agua potable.
 - Alcantarillado.
 - Acceso a los núcleos de población.
 - Pavimentación de las vías públicas.
 - Parque público.
 - Biblioteca pública.
 - Tratamiento de residuos.
 - Protección civil.
 - Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
 - Prevención y extinción de incendios.
 - Instalaciones deportivas de uso público.
 - Transporte colectivo urbano de viajeros.
 - Medio ambiente urbano.
 - Medio ambiente urbano: Parques y jardines públicos.
 - Medio ambiente urbano: Gestión de los residuos sólidos urbanos.
- Medio ambiente urbano: Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

⁷⁵³ Son los siguientes:

- Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- Protección y gestión del Patrimonio histórico.
- Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.
- Conservación y rehabilitación de la edificación.
- Evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de titularidad de la entidad local.
- Policía local.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.
- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- Ferias.
- Abastos, mercados, lonjas.
- Comercio ambulante.
- Protección de la salubridad pública.
- Actividades funerarias.
- Promoción del deporte.
- Instalaciones deportivas.
- Instalaciones de ocupación del tiempo libre.
- Promoción de la cultura.
- Equipamientos culturales.
- Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.
- Cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.
- Conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

Por último, con relación a las fuentes informativas de las que se obtendrá la información, dependerá de la entidad que preste dicho servicio. En este sentido, se diferencian dos grandes grupos:

- Entidades locales y organismos y entidades dependientes o vinculados sujetos a presupuestos limitativos (la propia entidad local y organismos autónomos básicamente). En este caso, el origen de la información estará en la liquidación del presupuesto de gastos.
- Entidades dependientes o vinculadas a las entidades locales que apliquen el plan general de contabilidad de la empresa (entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles básicamente). Para estas organizaciones, el origen de la información se encontrará en la correspondiente cuenta de pérdidas y ganancias.

El coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales vendrá determinado por la agregación de dos componentes: costes directos y costes indirectos. En este contexto, se entiende por coste o gasto directo aquel coste o gasto que está asociado exclusivamente a un servicio, es decir, no es objeto de reparto. Mientras que serían costes/gastos indirectos aquellos que no están asociados exclusivamente a un servicio y para los cuales hay que utilizar un criterio de reparto (criterio de imputación).

Antes del 1 de noviembre de cada año, al objeto de que el Ministerio pueda publicar dicha información en su web antes del 1 de diciembre, las entidades locales deberán de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la información relativa al coste efectivo de los servicios de prestación obligatoria mencionados en los artículos 26.1 y 36 de la LRBRL, así como de los servicios derivados del ejercicio de las competencias citadas en los artículos 7, 25.2. y 27 de la LRBRL.

La doctrina jurídica y económica ha realizado un análisis crítico de la normativa reseñada⁷⁵⁴, destacando que el concepto de coste efectivo no es un instrumento adecuado

- Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

⁷⁵⁴ Se puede ver a CARRASCO DIAZ, D. BUENDÍA CARRILLO, D. SANCHEZ TOLEDANO, D. "Análisis crítico de la orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre Por la que se establecen los criterios de cálculo del coste Efectivo de los servicios prestados por las entidades Locales" y a CORCHERO M. y SANCHEZ PEREZ, L. "Breves apuntes sobre la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales". *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 23, pág. 2514. Editorial La Ley.

para medir la eficiencia en el uso de los recursos públicos⁷⁵⁵. En particular y por lo que nos interesa respecto de los municipios turísticos, se destaca que no todos los servicios prestados por los ayuntamientos tienen la misma entidad, de tal manera que hay factores que influyen en este aspecto como son el geográfico (Comunidad Autónoma a la que pertenecen) y el poblacional (tamaño del municipio).

En este sentido es de destacar que no se prevén mecanismos para corregir el agravio soportado por ejemplo por los municipios turísticos costeros, para los cuales no se prevé ninguna medida de corrección, aunque tienen gastos extra, como son por ejemplo los de mantenimiento de las playas o de dotación de miembros de policía local. La raíz del problema es que a todos los efectos se tiene en cuenta la población residente oficial y no la que llegan a asumir durante el verano (un verano que en términos de población se alarga desde el mes de abril, hasta el mes de octubre)⁷⁵⁶.

Con la estructura de ingresos actual, los habitantes de los municipios turísticos costeros acaban pagando con su IBI el mantenimiento de las playas ya que no se financia por parte del Estado ni de las Comunidades Autónomas estos gastos extras.

⁷⁵⁵ El Dictamen del Consejo de Estado, así como las alegaciones de la FEMP al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, destacaron lo inapropiado del concepto de coste estándar de los servicios, recogido en el Anteproyecto de Ley en la versión de 18 de febrero de 2013, ya que entre otras cuestiones no tenía en cuenta las peculiaridades de la Comunidad Autónoma ni del municipio, en particular se indica que no tiene en cuenta cuestiones como la población estacional, o si se trataba de municipios turísticos, a la hora de calcular el coste de prestación de un servicio público determinado. La redacción final del art. 26 de la LRBRL que le da la LRSAL se remite al coste efectivo de los servicios, definido en el art. 116 ter LRBRL.

⁷⁵⁶ Poniendo como ejemplo un municipio turístico como es el de Salou (Tarragona), donde el volumen de población no residente tiene gran importancia, para obtener los datos de población flotante se utilizan modelos demográficos basados en indicadores, de éstos, los más aceptados son el consumo de agua y la generación de residuos. A partir de estándares de consumo, se ha calculado la población correspondiente a los diversos meses del año. Los resultados obtenidos se basan en las siguientes hipótesis: Consumo de agua 200 litros por persona y día. Generación de 800 gramos de basura diarios.

	BASURA	AGUA	PROMEDIO
ENERO	37.916	53.420	45.668
FEBRERO	37.064	47.336	42.200
MARZO	46.078	61.517	53.798
ABRIL	80.368	80.043	80.206
MAYO	87.729	102.066	94.898
JUNIO	121.823	125.352	123.588
JULIO	154.223	155.910	155.067
AGOSTO	167.208	176.808	172.008
SEPTIEMBRE	124.636	126.820	125.728
OCTUBRE	78.365	87.131	82.748
NOVIEMBRE	45.808	55.244	50.526
DICIEMBRE	42.515	35.250	38.883
PROMEDIO ANUAL	85.311	92.241	88.776

* Tabla elaborada por el Departamento de promoción económica de Ayuntamiento de Salou

Además, se puede decir que la LRSAL ha empeorado el problema, pues pone en duda la legalidad de estos gastos extra. Así si tenemos en cuenta el principio básico de la LRSAL: "una administración, una competencia", las entidades locales no deberían ejercer una competencia que no les corresponde y para la cual no tienen financiación suficiente. De hecho, la LRSAL establece que la única forma en que los municipios pueden asumir otras competencias es siguiendo los "principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera" y se deben acompañar de una memoria financiera y sobretodo de la "dotación de recursos necesaria para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales".

Finalmente parece evidente que la referencia única al número de habitantes no es suficiente. La dispersión, la diversidad en la tipología de municipios hace que no sea suficiente la referencia al número de habitantes para regular de forma exacta. En particular en el caso de los municipios de costa en los que podemos tener un número de habitantes relativamente reducido en invierno, pero que en verano son poblaciones turísticas a las cuales se les amplía mucho la población y que, por tanto, tienen unas necesidades determinadas.

Una clave fundamental de la reforma es la demografía. Sin considerar las realidades funcionales de los territorios, ni el condicionante de la densidad que deriva en intensidad de usos, todos los municipios menores de 20.000 habitantes pierden buena parte de su autonomía en cuanto a competencias y provisión de servicios de interés general⁷⁵⁷.

En este caso, la propuesta de la Ley refuerza el papel de las Diputaciones y otras administraciones intermedias de carácter provincial (Consejo Insular, Cabildos, etc.) que asumen una tarea central en la coordinación y/o prestación directa de servicios básicos, mediante atribución de nuevas funciones (servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada), a través de la participación activa en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros y, por último, mediante la coordinación y supervisión de los procesos de fusión de Municipios que la reforma claramente fomenta.

⁷⁵⁷ Esto significa que más del 86% de los municipios españoles que dan en una situación claramente subsidiaria de otras administraciones públicas, porque más del 86% de los municipios españoles se sitúan por debajo del umbral de los 20.000 habitantes, según las Cifras Oficiales de Población de los Municipios Españoles elaboradas por el INE y que se pueden consultar en: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_padron.htm

Algunos autores⁷⁵⁸ propugnan otras posibles soluciones ante el nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales y su posible financiación. Así parece evidente a la vista de lo expuesto, que la LRSAL intenta solventar el problema de la financiación de los servicios municipales, reduciendo su número y por tanto la carga que supone la prestación de tantos servicios. No obstante, no se tiene en cuenta en esta balanza la necesaria prestación de los servicios adicionales previstos con carácter obligatorio en la normativa autonómica reguladora de la figura del municipio turístico⁷⁵⁹.

5.4. El régimen jurídico del municipio turístico tras la reforma efectuada por la LRSAL

El ya añejo Libro blanco sobre la reforma del gobierno local⁷⁶⁰, que se quedó en poco más que un interesante documento teórico, ya identificaba las principales debilidades del modelo vigente de atribución de competencias locales:

- a) Las leyes sectoriales hacen una definición insuficiente de las competencias locales en los ámbitos respectivos.
- g) Algunas leyes sectoriales incrementan las obligaciones, las responsabilidades o las cargas municipales.
- i) Uniformidad (artificial) del régimen local y de las competencias municipales.

Analizada la normativa autonómica reguladora del municipio turístico, cabe destacar la disparidad de regulaciones y la necesidad que todas las regulaciones autonómicas del Municipio Turístico prevean de forma expresa la obligación de compensar económicamente la mayor onerosidad sufrida por esta clase de municipios en la prestación de aquellos servicios públicos relacionados directa o indirectamente con la actividad turística.

Resulta evidente que, es necesario equilibrar el esfuerzo económico realizado por los Municipios Turísticos para que se hallen en condiciones de igualdad con respecto a los demás municipios y, lo que es más elemental, para que dispongan de recursos económicos

⁷⁵⁸ ALMONACID LAMELAS, V. "El escenario competencial tras la LRSAL: problemas -y posibles soluciones- del nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales". *Revista Derecho Local*. 2014. Ed. El Derecho.

⁷⁵⁹ Ver punto 4.4 de este mismo capítulo.

⁷⁶⁰ Orden APU/2648/2004, de 27 de julio, por la que se constituye la Comisión para la elaboración de Libro Blanco sobre la reforma del Gobierno Local (BOE 4 de agosto).

suficientes como para prestar unos servicios públicos que aseguren el mantenimiento de la calidad integral de la oferta turística local y su sostenibilidad ambiental, económica y social.

A la vista de toda esta legislación expuesta, se concluye que la LRSAL no ofrece soluciones para los municipios turísticos, ni tampoco ataca el problema de las fuentes de financiación, ya que no tiene en cuenta los servicios adicionales que con carácter obligatorio establece la normativa autonómica en el caso de los municipios turísticos, sin prever por tanto soluciones de financiación que permitan cubrir los gastos derivados al municipio de la singular actividad turística que se desarrolla en el mismo.

La normativa local, para ser realmente completa, además debería recoger además todas las cuestiones relativas a su especial planificación urbanística de su término municipal, la protección del patrimonio histórico-artístico y cultural, y la conservación de sus recursos medioambientales y paisajísticos, así como la gestión del ruido y otros efectos desfavorables del turismo.

En este sentido son muchos los autores que proponen un estatuto legal diferenciado para los municipios turísticos, abogando por el reconocimiento en este punto de competencias diferenciadas, acordes a su problemática especial, desde la flexibilización en materia de contratación administrativa⁷⁶¹, creación de mancomunidades turísticas⁷⁶² o el seguimiento en la línea de la ampliación de horarios comerciales comenzada por la Ley 2/96 de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista⁷⁶³.

Resulta evidente que la planta territorial en España es diversa, por lo que no cabe pretender una regulación uniforme, sino que debe permitir diversidad en las soluciones para prestar servicios y que se adapte a las diversas necesidades de los municipios de costa, de interior, turísticos e industriales.

De acuerdo con el régimen local establecido por la LRSAL materia de turismo, el municipio puede asumir competencias en el marco de la legislación del Estado y de las

⁷⁶¹ BERMEJO VERA, J. "Régimen jurídico de los municipios ..." op. cit.

⁷⁶² CORNO CAPARRÓS, L. "El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta". *Revista española de derecho administrativo*, 1984, núm. 42, págs. 423-434.

⁷⁶³ PEREZ GUERRA, R. *El régimen jurídico administrativo del Turismo. Organización ... op.cit.*

Comunidades Autónomas y reglamentar los aspectos de esta materia sobre los que tiene atribuidas competencias. Si no tiene atribuidas competencias expresamente, cuando concurren aspectos locales deberá articular los mecanismos previstos en la LRSAL para ejercerlas⁷⁶⁴. También, el municipio puede ser declarado de carácter turístico cuando lo prevea la legislación de la Comunidad Autónoma donde esté ubicado.

Los municipios deben tener sobre todo un papel esencial en el desarrollo de otras actuaciones que inciden directamente en los resultados que se deben obtener en el sector turístico, tales como la ordenación de parques y jardines, el cuidado del patrimonio histórico y los núcleos antiguos, la protección del medio ambiente, el urbanismo y la ordenación del territorio, etc. Ninguno de estos aspectos se tiene en cuenta en la LRSAL.

⁷⁶⁴ 7 y 116 bis LRBRL y Disposición Adicional 9ª LRSAL.

CAPÍTULO 6. EL TURISMO SOSTENIBLE

1. El turismo sostenible

1.1. Aparición del concepto “sostenibilidad”

El concepto de desarrollo sostenible, aparece por primera vez en el Informe elaborado en por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, y publicado en 1987 con el nombre de Nuestro futuro en común, más conocido como “Informe Bruntland”⁷⁶⁵.

Anteriormente, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) había hecho una aportación importante a la construcción de este concepto. La definición de conservación que aparece en la “Estrategia Mundial para la Conservación”⁷⁶⁶, afirma lo siguiente:

“la gestión de la utilización de la biosfera para el ser humano, de tal suerte que produzca el mayor beneficio sostenible para las generaciones actuales, pero manteniendo su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras.”

En el mismo documento se define el desarrollo como “la modificación de la biosfera y la aplicación de los recursos humanos, financieros, vivos e inanimados en áreas de la satisfacción de las necesidades humanas y para mejorar la calidad de la vida del hombre”.

⁷⁶⁵ Algunos autores que relacionaron tempranamente el concepto de sostenibilidad con el sector turístico son por ejemplo, A. XAVIER FERRERIRA FERNANDEZ Y ALBA NOGUEIRA LÓPEZ. "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible". *Documentación Administrativa*, núm. 259-260 (enero-agosto 2001). EDUARDO ROCA ROCA, "Administración Pública y Turismo". *Documentación Administrativa*, núm. 259-260 (enero-agosto 2001)

⁷⁶⁶ UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA Y DE LOS RECURSOS NATURALES. *Estrategia Mundial para la Conservación*. Preparado por la UICN, el PNUMA, el WWF, con la colaboración técnica de la FAO y la UNESCO. Morges (Suiza). 1980.

La incompatibilidad que manifiestan estos dos procesos ha dado lugar a la idea de desarrollo sostenible, que muestra la necesidad de sostener mejoras en el bienestar humano, y al propio tiempo aplicar políticas compatibles con la capacidad del entorno mundial para sostenerlas a largo plazo.

En el Informe Bruntland, se apuesta por formas alternativas de desarrollo que pudiesen garantizar el crecimiento económico, mejorando, al mismo tiempo, el medio ambiente y conservando los recursos naturales.

Este tipo de desarrollo se denominó “sostenible”, porque representaba el único medio de evitar una catástrofe económica o ecológica a corto o largo plazo y se definió como “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”. Algunos autores, han llegado a atribuir a este principio la categoría de nuevo principio de Derecho Internacional⁷⁶⁷.

1.2. La Declaración de Río de 1992. La Agenda 21

Con posterioridad, siguiendo la misma línea iniciada por el anterior informe, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, aprueba una declaración de principios: La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. También aprueba un programa de acción sobre desarrollo mundial sostenible: La Agenda 21.

La agenda 21, contiene un plan de acción dirigido a la comunidad internacional para el logro del desarrollo sostenible. En ella se establecen programas de actuación, en la que se definen una serie de objetivos, actividades y medios necesarios para el logro de un desarrollo sostenible. La Agenda 21 como explican A. XAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ Y ALBA NOGUEIRA LÓPEZ⁷⁶⁸, entre otras cuestiones, que la población, el consumo y la tecnología son las principales fuerzas determinantes del cambio ecológico.

Deja claramente sentada la necesidad de reducir en ciertos lugares del mundo las modalidades de consumo ineficaces y con elevado desperdicio, fomentando simultáneamente en otras zonas un desarrollo más intenso y sostenible. Se proponen

⁷⁶⁷ LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental administrativo*. Ed. Dykinson, Madrid, 10ª Edición. 2009

⁷⁶⁸ A. XAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ Y ALBA NOGUEIRA LÓPEZ. "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible". *Documentación Administrativa* núm. 259-260, enero-agosto 2001.

políticas y programas para la consecución de un equilibrio duradero entre el consumo, la población y la capacidad de sustento de la tierra. Se describen algunas de las técnicas y tecnologías que han de fomentarse para la satisfacción de las necesidades humanas, combinadas con una cuidadosa gestión de los recursos naturales. Así pues, cualquier actividad humana que, potencial o realmente, provoque una sustancial degradación del medio ambiente que le sirve de soporte o un consumo excesivo e ineficaz de determinados bienes escasos es una actividad que deberá ser reordenada bajo el principio del desarrollo sostenible.

En particular, nos interesa destacar las previsiones y programas de actuación relacionadas con el urbanismo y el turismo, destacando la dicción literal de la agenda 21 en el sentido siguiente:

- Adoptar estrategias innovadoras de urbanismo destinadas a abordar cuestiones ecológicas y sociales.
- Elaborar estrategias locales para mejorar la calidad de vida y del medio ambiente, integrando las decisiones sobre la utilización y la ordenación de las tierras y las inversiones en el sector público y privado, y movilizandorecursos humanos y materiales, promoviendo así la generación ecológicamente racional de empleos que protejan la salud humana.
- Fortalecimiento de los sistemas de datos urbanos.
- Fomento del desarrollo de ciudades intermedias
- Todas las ciudades, especialmente las que se caracterizan por graves problemas de desarrollo sostenible, deberían, de conformidad con las leyes, normas y reglamentos nacionales, formular y fortalecer programas destinados a abordar esos problemas y a orientar su desarrollo en forma sostenible.
- Una de las fórmulas propuestas es la de promover la formulación de programas de turismo ecológicamente racionales y culturalmente sensibles como estrategia del desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos y rurales y como forma de descentralizar el desarrollo urbano y reducir las discrepancias entre las regiones.

Debemos destacar por tanto, la responsabilidad que tienen y tendrán las ciudades y municipios, en relación con el desarrollo sostenible⁷⁶⁹.

1.3. La aplicación del concepto de sostenibilidad al ámbito turístico

El turismo sostenible se define como aquel turismo racional, que implica, entre otros aspectos, el manejo del impacto del turismo sobre la integridad del ambiente natural, cultural y humano; la toma de decisiones con las comunidades locales con una justa distribución de los beneficios y costes del turismo, y la diversificación eficiente de la economía local orientada a la preservación del patrimonio natural y cultural⁷⁷⁰.

Otra definición de turismo sostenible es la que propone la Organización Mundial del Turismo (OMT), tomando como referencia la definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland, define la sostenibilidad turística en la “Conferencia Euro-Mediterránea sobre turismo y desarrollo sostenible”⁷⁷¹ como: “El desarrollo del turismo sostenible satisface las necesidades de los turistas y regiones anfitrionas presentes, al mismo tiempo que protege y mejora las oportunidades del futuro. Está enfocado hacia la gestión de todos los recursos, de tal forma que se satisfagan todas las necesidades económicas, sociales y estéticas, al tiempo que se respeta la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas de apoyo a la vida”⁷⁷².

La importancia creciente del turismo como elemento de desarrollo económico, así como su potencial impacto negativo sobre los ecosistemas naturales y la sociedad, provocaron que esta materia tuviera un papel muy destacado en la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible, celebrada en Johannesburgo, en el año 2002, que se reafirmó en la necesidad de avanzar y fortalecer los pilares del desarrollo sostenible, entendido como un desarrollo económico, social y protección del medio ambiente interdependientes y que se refuerzan

⁷⁶⁹ Así, se ha promovido la redacción de una carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad y se han creado organismos como el “International Council for Local Environmental Initiatives” (ICLEI). Formado por más de 200 municipios de 43 países. La celebración del Congreso Mundial de Gobiernos locales para un futuro sostenible en Nueva York, el año 1990, promovió la creación de este movimiento de gobiernos locales, dedicados a la sostenibilidad.

⁷⁷⁰ Este concepto de turismo sostenible aparece por vez primera en el año 1998, en que SWARBROOKE, J. publica su libro *Sustainable Tourism Management*. Cabi, 1999.

⁷⁷¹ WTO - World Tourism Organization (1993) "Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects". WTO, Madrid.

⁷⁷² La OMT especifica que el turismo sostenible no puede contemplarse como una categoría de turismo concreta, sino que los principios del desarrollo sostenible deben ser aplicados a cualquier desarrollo turístico.

mutuamente a escala local, nacional, regional y global: erradicación de la pobreza, cambio de patrones de producción y consumo y la protección y gestión de los recursos naturales.

Previamente, el Congreso Mundial de la Naturaleza (Amman, Jordania, celebrado el año 2000) pidió a los Estados con un litoral marítimo que promulgaran y reforzaran la legislación para prevenir y hacer disminuir los problemas causados por la explotación excesiva o bien el uso inadecuado de las zonas costeras, la contaminación terrestre y marina, la fragmentación del medio natural y las demandas del turismo, entre otras medidas.

Concretamente, el turismo sostenible había sido tratado con anterioridad, en diversos foros internacionales. Es destacable, la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrada en Lanzarote, Islas Canarias, en Abril de 1995, y fruto de cuyos trabajos fue la llamada Carta Mundial de Turismo Sostenible⁷⁷³. Esta proclamaba ya en su artículo segundo que: “El turismo tendría que contribuir al desarrollo sostenible, integrándose en el entorno natural, cultural y humano, debiendo respeto a los frágiles equilibrios que caracterizan a muchos destinos turísticos, en particular, las pequeñas islas y áreas ambientalmente sensibles. La actividad turística deberá prever una evolución aceptable respecto a su incidencia sobre los recursos naturales, la biodiversidad y la capacidad de asimilación de los impactos y residuos producidos”.

Entre los principios formulados, cabe destacar siguiendo a la propia Carta, los siguientes:

- El desarrollo turístico deberá ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.
- El turismo tendrá que contribuir al desarrollo sostenible integrándose en el entorno natural, cultural y humano.
- El reconocimiento de las tradiciones de las comunidades locales y el apoyo a su identidad, cultura e intereses deben ser referentes obligados.
- El turismo debe mejorar la calidad de vida de la población e incidir en el enriquecimiento cultural de cada destino.

⁷⁷³ VALDÉS PELÁEZ, L., “Turismo, desarrollo y sostenibilidad”. BUENDÍA JD, COLINO J. (eds). *Turismo y Medio Ambiente*. Madrid. Civitas. 2001.

- Es necesario investigar en profundidad sobre la aplicación de instrumentos económicos, jurídicos y fiscales que aseguren el uso sostenible de los recursos en materia turística.
- La promoción de formas alternativas de turismo y el fomento de la diversificación de los productos turísticos son garantía de estabilidad a medio y largo plazo.
- Atención especial se prestará al transporte, el uso de energías y recursos no renovables, el reciclaje y la minimización de residuos en las instalaciones turísticas.

Con posterioridad, se redactaron nuevos documentos que tratan de la necesidad de impulsar el turismo sostenible en el ámbito internacional. Así, cabe destacar entre otros, la Agenda 21 para la industria de viajes y turismo, publicada en 1996 por la OMT, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) y el Consejo de la Tierra, y que señala las acciones que deben tomar los gobiernos y la empresa privada para garantizar los objetivos de la “Cumbre de la Tierra”. Esta agenda especifica una serie de aspectos para integrar el turismo y el medio ambiente de forma que sea posible garantizar la sostenibilidad local, entre ellos, destacan los siguientes:

- El desarrollo sostenible ha de formar parte del negocio del turismo.
- Las prácticas sostenibles serán las que controlarán el mercado a largo plazo.
- La importancia de la asociación entre el gobierno, la industria y la sociedad civil estableciendo una serie de herramientas de implementación para el sector público y el sector privado.

Estos principios, que servirán de marco de referencia para los diferentes agentes del sector del turismo, establecen las normas éticas que deben adoptarse para el desarrollo del turismo por parte de los destinos, los gobiernos, los turoperadores, los agentes de viaje, los trabajadores del sector y los viajeros⁷⁷⁴.

⁷⁷⁴ Una relación completa de estos hitos institucionales se puede ver en RODRÍGUEZ, G. "Principales hitos institucionales-NNUU, UE y España-sobre sostenibilidad y turismo". *Estudios turísticos*, 2007, núm. 172, págs. 287-296.

1.4. La sostenibilidad turística en España

En nuestro país, según destacan FERREIRA FERNÁNDEZ y NOGUEIRA LÓPEZ⁷⁷⁵, la evolución hacia el turismo sostenible se produce como consecuencia de los siguientes factores principales:

- La promulgación en 1978 de nuestra Constitución, que atribuye a las Comunidades Autónomas la responsabilidad directa en materia de ordenación y promoción del turismo.
- La aprobación del Plan Marco de Competitividad del turismo español⁷⁷⁶.

El Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, era un plan económico, en el que se fijan las actuaciones que deben llevarse a cabo durante su vigencia, con el fin de amoldar en entorno jurídico e institucional a las nuevas circunstancias, evitando el deterioro de la actividad turística y creando las bases para consolidar el turismo como un sector líder en Europa.

Su propósito fue “establecer las estrategias necesarias para que el turismo consolide su posición como sector económico con una fuerte capacidad competitiva, adaptándose a unos consumidores cada vez más exigentes y a los requerimientos sociales sobre su funcionamiento e impactos, con especial atención a los de índole medioambiental”.

Como alternativa al turismo tradicional -que se califica como nuestro “producto básico”- se recoge la necesidad de desarrollar las potencialidades turísticas de los recursos naturales y culturales existentes en nuestro territorio, “dentro de un proceso equilibrado y armónico con el entorno, que contribuya a la elevación del nivel de vida de los habitantes de las zonas consideradas”. Para conseguir esos objetivos se establecen dos ámbitos de actuación:

- La oferta complementaria ligada al producto sol y playa y en especial aquella que aprovecha las ventajas comparativas que nuestros recursos naturales y culturales ofrecen. Para ello se estimula el desarrollo de parques turísticos, golf, deportes

⁷⁷⁵ FERREIRA FERNÁNDEZ J Y NOGUEIRA LÓPEZ, A. "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible". *Documentación administrativa*, NÚM 259-260, 2001, págs. 251-286.

⁷⁷⁶ Plan Marco de Competitividad del Turismo español. Aprobado por la comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos, el 6 de febrero de 1992. Ministerio de Comercio y Turismo. Secretaría General de Turismo, Madrid, 1994.

acuáticos, oferta cultural o monumental situada en la zona de influencia del destino turístico, viajes e incentivos y congresos e iniciativas que permitan alargar la temporada turística.

- La promoción de otros productos turísticos con elevada capacidad competitiva como: Los productos turísticos urbanos o las actividades turísticas relacionadas con la naturaleza, entre las que se mencionan el turismo de nieve, caza y pesca, explotaciones ecuestres, senderismo, deportes de aventura, parques naturales y zonas fluviales.

Una de las líneas básicas del plan Marco de Competitividad del Turismo Español fue el desarrollo de los Planes de Excelencia Turística, cuyo objetivo era la mejora del entorno natural y urbano de los destinos más significativos de España.

Estos Planes Marco de Competitividad, fueron sustituidos, por el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICHTE 2000). El PICHTE 2000, ha sido sustituido recientemente por el Plan del Turismo Español Horizonte 2020, que define la política, estrategias y objetivos, de la administración en materia turística. El Plan Integral de Calidad del Turismo Español, pretendía abarcar las principales áreas de actuación para dar respuesta a los retos del turismo español en el futuro inmediato y a medio plazo, cubriendo el período 2000-2006.

Un principio a destacar del PICHTE, era el de cooperación institucional. La importancia del turismo en el conjunto de la economía española y el liderazgo del sector empresarial refuerzan el mandato constitucional del principio de cooperación entre las Administraciones, esencial en el modelo de organización territorial español. Este espíritu de colaboración es el eje de los programas del Plan Integral de Calidad del Turismo Español, basado en el propósito de que la necesaria complementariedad realice todas las potencialidades existentes.

El Plan del Turismo Español Horizonte 2020, El Plan del Turismo Español Horizonte 2020, así como el Plan de desarrollo del mismo Plan 08-12 fueron aprobados por unanimidad en el seno del Consejo Español de Turismo, así como en la Conferencia Sectorial de Turismo celebradas el 7 de noviembre de 2007. El Plan fue finalmente aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2007. Este Plan también también destaca, dentro del desarrollo de una ventaja competitiva sostenible, la cooperación entre los agentes implicados.

El Consejo de Ministros aprobó el 22 de junio de 2012, el Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) presentado por el ministro de Industria, Energía y Turismo, es una herramienta del Gobierno que define las líneas maestras para mejorar la competitividad sector turístico como motor de la economía española y renovar el liderazgo mundial en materia turística.

Todos estos planes, tienen un enfoque pragmático, no normativo, y constituyen un conjunto de medidas y acciones, elaboradas con aportaciones de todos los agentes públicos y privados⁷⁷⁷.

2. El medio ambiente y el turismo

2.1. Consideraciones previas

La concepción del turismo y del medio ambiente como “enemigos irreconciliables”, se fraguó en la época en que los esfuerzos de los poderes públicos se dirigieron sobre todo a la atracción de turistas, sin tener en cuenta los aspectos ambientales. Fue años más tarde, cuando se demostró que una gestión correcta de los aspectos ambientales, era indispensable para mantener los flujos de visitantes.

La simbiosis de estos sectores, tan alejados durante años, se produjo, por tanto, en su origen, por una evidente razón de utilidad: la paulatina degradación de los recursos naturales condujo a una devaluación de los destinos tradicionales y, de forma paralela, al brote de nuevos productos turísticos en los que los aspectos ambientales eran un componente fundamental⁷⁷⁸. La necesidad de un nuevo modelo se reclamaba por ambas partes:

- a) Desde el punto de vista ambiental, era necesario una protección rigurosa de los valores naturales que evitase su esquilamiento sistemático.
- b) Desde el punto de vista turístico, era imprescindible recuperar los destinos “maduros” y conservar los valores y atractivos de otras zonas naturales, cuyo gran

⁷⁷⁷ El PNIT vigente se puede consultar en la dirección web: <http://www.tourspain.es/es-es/VDE/Paginas/PNIT.aspx>

⁷⁷⁸ ROCA ROCA, ML. *Tesis doctoral*, op. cit, añade que: "Debe tenerse en cuenta que, es evidente que un medio ambiente bien preservado es condición *sine qua non*, para el desarrollo de cualquier actividad turística y no sólo las relacionadas con algún recurso natural específico".

potencial se comenzaba a vislumbrar. Entre ellas destacaban, sobre todo, los llamados “espacios naturales protegidos”.

Además, la incorporación de nuestro país a las Comunidades Europeas en 1986⁷⁷⁹, determina la necesidad de acoger en nuestro ordenamiento un importante número de disposiciones ambientales generadas por las Instituciones Comunitarias desde finales de los años sesenta y que, en el momento de la incorporación de España, habían alcanzado un volumen considerable⁷⁸⁰.

2.2. La gestación del concepto de “desarrollo sostenible”

El “turismo sostenible”, como aplicación particularizada del concepto genérico de “desarrollo sostenible”⁷⁸¹—que, como hemos indicado anteriormente, se consagra en el llamado “Informe Brundtland”— puede definirse⁷⁸² como: “cualquier forma de desarrollar y gestionar las actividades turísticas de tal manera que se asegure la protección y conservación a largo plazo de los recursos naturales, culturales y sociales, y a la vez contribuya de forma equitativa al crecimiento económico y al bienestar de los seres humanos, especialmente de aquellos que vivan en destinos turísticos”.

⁷⁷⁹ El ingreso de España en las Comunidades Europeas se autorizó —tal y como dispone el artículo 93 de la Constitución— por Ley orgánica 10/1985, de 2 de agosto, y se llevó a efecto por Instrumentos de 20 de septiembre de 1985 (para el ingreso en la CEE y en la CEEA) y de 1 de junio de 1986, en el caso de la CECA. El ingreso efectivo de nuestro país a la CEE surtió efecto a partir del 1 de enero de 1986.

⁷⁸⁰ En el momento en que España firma el Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas, nuestra legislación para la protección del medio ambiente era prácticamente nula —no puede olvidarse que el desarrollo de una normativa de este tipo se suele producir en los países más desarrollados económicamente— pero, al mismo tiempo, nuestro país era uno de los que contaba con mayor número de zonas naturales vírgenes, cuyos extraordinaria riqueza biológica reclamaba, para su mantenimiento, una protección eficaz.

⁷⁸¹ Como dice LOPEZ RAMÓN, F. “Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”. *Revista española de derecho administrativo*, 1997, núm. 95, pág. 360, el concepto de desarrollo sostenible expresa el resultado del “justo equilibrio entre protección del medio ambiente y desarrollo”.

⁷⁸² Esta es la definición propuesta por MELGOSA ARCOS, F. J. “Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible”, en MELGOSA ARCOS, J. F. (Coord.), *Estudios de derecho y gestión ambiental*. Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, pág. 462.

Sobre el concepto de turismo sostenible ver también la Carta Europea de Turismo sostenible en los espacios protegidos. Su texto puede consultarse en la pág. de Europarc-España: www.europarc-es.org; En análogo sentido ORS, J. “El turismo y la conservación de los espacios naturales”. En *Turismo en espacios naturales y rurales*. Servicio de Publicaciones, 1999, pág. 41; Entre los trabajos sobre turismo sostenible, pueden citarse: CROSBY y MOREDA, *Elementos básicos para un turismo sostenibles en las áreas naturales*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 1996; DE ANDRÉS, A.; MAY C., *Manual para la mejora de la calidad ambiental de las actividades recreativas en la naturaleza*. Ecotrans España, Madrid, 1995. ANTÓN CLAVÉ, S.; GONZÁLEZ REVERTÉ, F., “Opciones del turismo para el desarrollo sostenible de la áreas rurales”, en VALENZUELA RUBIO, M. (Coord.). *Los turismos de interior: el retorno a la tradición viajera*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1997, págs. 65 y siguientes.

A continuación examinaremos el concepto de sostenibilidad en las distintas esferas – internacional, comunitaria y nacional- lo que nos permitirá apreciar la decisiva influencia de la actividad de las Instituciones comunitarias, que, haciéndose eco de las demandas sociales han fijado las pautas genéricas en las que se han enmarcado otras acciones puntuales⁷⁸³.

2.3. El concepto de sostenibilidad en el ámbito internacional y su relación con el turismo.

2.3.1. Los orígenes del desarrollo sostenible.

Como se ha indicado anteriormente, el concepto de desarrollo sostenible adquiere por primera vez carta de naturaleza en el Informe elaborado en por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, y publicado en 1987 con el nombre de Nuestro futuro en común, más conocido como “Informe Bruntland”⁷⁸⁴. En él, se abogaba por formas alternativas de desarrollo que pudiesen garantizar el crecimiento económico, mejorando, al mismo tiempo, el medio ambiente y conservando los recursos naturales.

Partiendo de estos planteamientos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, dio a luz dos declaraciones de principios (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Declaración del los principios para un consenso global sobre gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques), dos acuerdos internacionales (el Convenio sobre biodiversidad y el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático) y un programa de acción sobre desarrollo mundial sostenible conocido como Agenda 21.

Esta última, es un instrumento no vinculante en el que se contiene un plan de acción dirigido a la comunidad internacional para el logro del desarrollo sostenible. En ella se establecen programas de actuación que cubren prácticamente todas las actividades humanas, definiendo los objetivos, actividades y medios necesarios en cada una de las áreas de actividad. Además, en ella se dispuso la creación de una comisión encargada del

⁷⁸³ Tomando como punto de partida las orientaciones contenidas en los Programas aprobados, la mayor parte de las medidas adoptadas lo han sido mediante Directivas, que –como es sabido- obligan a los Estados en cuanto al resultado a conseguir, dejando libertad en la forma.

⁷⁸⁴ Apellido de la entonces primera ministra noruega que presidía la Comisión, Gro Harlem Brundtland.

control y promoción de la aplicación del plan de acción y la cooperación internacional para el logro de un desarrollo sostenible.

De acuerdo con este mandato en 1993, se instaura la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, como organismo responsable de las cuestiones relativas al medio ambiente

2.3.2. La Conferencia de Lanzarote: la Carta Mundial de turismo sostenible

Los días 27 y 28 de abril de 1995, se reunió en Lanzarote la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, fruto de cuyos trabajos fue la llamada Carta Mundial de Turismo Sostenible⁷⁸⁵, en cuyo artículo 2 se proclama que :

“El turismo tendría que contribuir al desarrollo sostenible, integrándose en el entorno natural, cultural y humano, debiendo respeto a los frágiles equilibrios que caracterizan a muchos destinos turísticos, en particular, las pequeñas islas y áreas ambientalmente sensibles. La actividad turística deberá prever una evolución aceptable respecto a su incidencia sobre los recursos naturales, la biodiversidad y la capacidad de asimilación de los impactos y residuos producidos”.

La Carta formula una serie de principios entre los que destacan los siguientes:

- a) El desarrollo turístico deberá ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.
- b) El turismo tendrá que contribuir al desarrollo sostenible integrándose en el entorno natural, cultural y humano.
- c) El reconocimiento de las tradiciones de las comunidades locales y el apoyo a su identidad, cultura e intereses deben ser referentes obligados.

⁷⁸⁵ VALDÉS PELÁEZ, L., "Turismo, desarrollo y sostenibilidad". *Turismo y medio ambiente*, ed. Civitas, Madrid, 2001, págs. 26 a 28. De los principios aprobados en Lanzarote, deduce que, “el desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir, ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable, económico y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.

El desarrollo sostenible es un proceso orientado que contempla una gestión global de los recursos con el fin de asegurar su durabilidad, permitiendo conservar nuestro capital natural y cultural, incluyendo las áreas protegidas. Siendo el turismo un potente instrumento de desarrollo, puede y debe participar activamente en la estrategia de desarrollo sostenible. Una buena gestión del turismo exige garantizar la sostenibilidad de los recursos de que depende”.

- d) El turismo debe mejorar la calidad de vida de la población e incidir en el enriquecimiento cultural de cada destino.
- e) Es necesario investigar en profundidad sobre la aplicación de instrumentos económicos, jurídicos y fiscales que aseguren el uso sostenible de los recursos en materia turística.
- f) La promoción de formas alternativas de turismo y el fomento de la diversificación de los productos turísticos son garantía de estabilidad a medio y largo plazo.
- g) Atención especial se prestará al transporte, el uso de energías y recursos no renovables, el reciclaje y la minimización de residuos en las instalaciones turísticas.

2.3.3. La Agenda 21 para la industria de los Viajes y el turismo: hacia un desarrollo sostenible medioambiental

Partiendo de los principios declarados en esta Conferencia y en la anterior de Río, y teniendo en cuenta el carácter estratégico del turismo para el desarrollo económico, en 1996, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, la OMT y el Consejo de la Tierra, aprobaron un plan de acción para favorecer el desarrollo sostenible en el sector turístico a nivel mundial, denominado Agenda 21 para la industria de los Viajes y el Turismo: hacia un desarrollo sostenible medioambiental, en la que se destaca la directa relación entre turismo y medio ambiente de cuya correcto mantenimiento y protección depende el desarrollo de la industria turística.

La sostenibilidad social, económica y ambiental del turismo europeo se considera trascendental para el desarrollo sostenible de Europa y para incrementar la competitividad y el crecimiento del sector turístico. De este modo, la Comisión Europea, creó el denominado “Grupo para la Sostenibilidad del Turismo” (GST) compuesto por diferentes actores del sector turístico, cuyo objetivo último fue la presentación a la Comisión de un documento que sirvió de base para que la Comisión aprobara en 2007 la Agenda 21 del Turismo Europeo.

El contenido del Proyecto de la Agenda 21 parte de la necesidad de integrar criterios de sostenibilidad en el turismo europeo en su triple vertiente: ambiental, socio-cultural y económica, proponiendo una serie de medidas orientadas a:

- La protección del medioambiente como elemento clave del desarrollo turístico.

- Preservar la autenticidad socio-cultural de las comunidades receptoras de turismo conservando sus valores tradicionales y contribuyendo al intercambio cultural.
- Desarrollo de operaciones económicas viables a largo plazo que garanticen que los beneficios socio-económicos se distribuyen entre los distintos actores del sector.

Partiendo de estas premisas, se proponen acciones muy diversas y de carácter voluntario, entre las que cabe destacar el diseño de unos criterios para la concesión de una etiqueta ecológica aplicada a los alojamientos turísticos, la “Etiqueta Ecológica Europea”, o la aprobación del “Reglamento Europeo de Ecogestión y Ecoauditoría” (EMAS).

3. El desarrollo sostenible en la Unión Europea

3.1. La evolución de las políticas ambiental y turística de la Unión Europea: hacia un turismo sostenible

Resulta evidente la necesidad de analizar el tratamiento que el Derecho de la Unión Europea dispensa a las cuestiones medioambiental y turística pues, desde la incorporación de España⁷⁸⁶ a las Comunidades Europeas, en 1986, nuestro país es miembro de pleno derecho de aquellas, con la consiguiente sujeción al ordenamiento jurídico de las mismas, en el que la normativa ambiental abarca una parte fundamental⁷⁸⁷.

El papel que la UE en la instauración efectiva del principio de sostenibilidad es vital, habida cuenta de que los Estados Miembros están obligados a acatar las disposiciones emanadas de estas Instituciones, en cuanto ejercen competencias propias que le han sido cedidas por los Estados miembros, generando un ordenamiento jurídico que se integra en el

⁷⁸⁶ Recordar que la autorización para el ingreso de España en las Comunidades Europeas se produjo al amparo de lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, en el que se prevé que “*Mediante Ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la constitución (...)*”.

Mediante LO 10/1985, de 2 de agosto, se autorizó la ratificación del Tratado de Adhesión, que se llevó a cabo por Instrumento de 20 de septiembre de 1985, surtiendo efecto a partir del 1 de enero de 1986, de manera que, a partir de esta fecha, penetra en el derecho interno todo el derecho comunitario, así originario como derivado.

Para incorporar al derecho interno español todo el acervo comunitario y modificar la legislación española afectada por la adhesión, se aprueba la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho comunitario. Una relación de las leyes afectadas y de las Directivas a incorporar aparecía en el Anexo de esta Ley que ha sido posteriormente derogada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, de regulación de Comisión Mixta Congreso/Senado para la Unión Europea.

⁷⁸⁷ Casi una tercera parte de la normativa comunitaria versa sobre temas medioambientales, lo que evidencia la importancia de la acción comunitaria en este ámbito.

de éstos con el carácter de primacía –es decir de aplicación preferente sobre el de los Estados miembros- aplicación preferente que constituye la principal peculiaridad del derecho comunitario que lo sitúa en una situación de “ventaja operativa”, respecto al de otras Organizaciones Internacionales.

Así se reconoce -por lo que a la política medioambiental se refiere- en el Quinto Programa comunitario sobre medio ambiente⁷⁸⁸: “Una de las principales ventajas de la Comunidad Europea, que la distingue de otras instituciones internacionales tales como los organismos de las Naciones Unidas o la OCDE, estriba en que es un órgano legislativo; cuando actúa haciendo uso de sus competencias legislativas, sus medidas son vinculantes para los Estados miembros que la constituyen”⁷⁸⁹.

Sin embargo, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas⁷⁹⁰, no incluyeron el medio ambiente⁷⁹¹ ni el turismo entre las políticas comunitarias⁷⁹².

⁷⁸⁸ DOCE C, 138, de 17 de mayo de 1993.

⁷⁸⁹ Ver capítulo VII de la primera parte del Programa.

⁷⁹⁰ Como es sabido, los Tratados Constitutivos son tres:

– El Tratado de París de 18 de abril de 1951, por el que se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

– Los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) y la Comunidad Económica Europea (CEE), firmados en Roma el 25 de marzo de 1957.

Lo que ocurre es que, convencionalmente, se habla de “Tratado de Roma” en singular, para hacer referencia al Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), que es, sin duda, el más importante de los tres. Sobre los precedentes históricos de la creación de las Comunidades Europeas ver ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*(2ª edición). Ariel. Derecho, Barcelona, 1990, págs. 15 y 16.

⁷⁹¹ Este silencio no es, en realidad, de extrañar, pues la finalidad que se seguía con la creación de las Comunidades -y, sobre todo, con la CEE, como su propio nombre indica- era “económica”, además, en el momento de instauración de aquellas, el mundo se recuperaba lentamente de una Gran Guerra todavía muy reciente, y la mente de los dirigentes europeos se dirigía, ante todo, a la recuperación de las maltrechas economías nacionales, sin que, en ese momento, cupiesen planteamientos “ambientalistas”, que pudiesen coartar o dificultar una rápida recomposición de los Estados. Sobre la evolución de la política ambiental comunitaria, ver PLAZA MARTIN, C. *Derecho ambiental de la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, 2005; ALONSO GARCÍA, C., “La política medioambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma”, *RAP* núm 140, 1996, págs. 335 a 355; LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental...*, op. cit., págs. 128 a 196; LÓPEZ RAMÓN, F. “Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental”, *RAP* núm 142 1997, págs. 53 a 74; PÉREZ SOLA, N., “Instrumentos jurídicos y Programas de Acción de la Política Comunitaria de Medio Ambiente”, *RAAP* núm 20, 1994, págs. 65 a 101; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción”, *RIE* núm 3, 1985, págs. 725 a 733; MARTÍN MATEO, R., “El Derecho Ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y perspectivas”, *NUE* núm 190, 2000, págs. 9 a 27; AGUDO GONZÁLEZ, J., “Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de competencias en el ámbito interno”, *RDU* núm 172, 1999, págs. 123 a 148; LÓPEZ RAMÓN, F., “La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el derecho español”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. (Dir.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho Español (Vol. III)*. Civitas, Madrid, 1986, pág. 515

⁷⁹² Lo que, dicho de otro modo, significa que los Estados Miembros no depositaron en las Comunidades Europeas su soberanía para la elaboración de una política comunitaria sobre estas materias. Sin embargo, en

Aunque se han querido ver manifestaciones⁷⁹³ indirectas de la actual preocupación medioambiental en algunos preceptos de los TCEEA y TCECA, en los que se regulaban las condiciones higiénicas y de seguridad laboral de los trabajadores que prestan sus servicios en los sectores de la energía atómica o del carbón y el acero, resulta incuestionable que, en el Derecho originario no se contenía una referencia expresa y directa a una política medioambiental comunitaria.

A pesar de dicha omisión, el incremento de los problemas medioambientales y la importancia del turismo para la economía comunitaria manifestaron la necesidad de que la Comunidad les prestara una atención individualizada.

La necesaria convergencia entre ambos sectores se constata en el Quinto Programa⁷⁹⁴, en el que se incorpora expresamente el turismo⁷⁹⁵, entre uno de los sectores preferentes de la actuación ambiental de aquella⁷⁹⁶. La selección de estos ámbitos se fundamenta en las siguientes razones:

- a) Originan problemas que pueden resolverse con más eficacia por la Comunidad que por los Estados.
- b) Su impacto ambiental, potencial o real, es especialmente significativo.

la actualidad la política ambiental comunitaria es una de las propias de la Unión, si bien no ha ocurrido lo mismo en el sector turismo. En un principio la actuación en este ámbito se produjo de forma mediata a través de medidas tomadas en el seno de otras políticas comunitarias pero que, indirectamente, afectaban al turismo (tráfico internacional y aspectos fiscales, transportes, política social, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, energía, política regional, política agrícola, medio ambiente, patrimonio cultural y educación). A partir de los años 80 la Comunidad empieza a preocuparse por el turismo de forma global habida cuenta de sus posibilidades como elemento dinamizador de la economía de los Estados Miembros y la incorporación de España y Portugal en los que el turismo representa una parte muy importante de su economía. No obstante, las actuaciones directas representan aún una pequeña parte, de manera que, como recoge PRADOS REYES, E., "Hacia una ordenación comunitaria del turismo: realidades y perspectivas", *Aranzadi Comunidad Europea*, núm 3, 2001, pág. 42, las directas, gestionadas por la Dirección General XXIII, representan aproximadamente el 1% del total; mientras que las indirectas, a cargo de otras Direcciones Generales constituyen la mayoría.

⁷⁹³ Ver LÓPEZ RAMÓN, F. "La política del medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español". *Tratado de Derecho Comunitario europeo*, 1986, vol. 2, pág. 500.

⁷⁹⁴ Aprobado por Resolución de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DOCE, núm C, 138, DE 17 de mayo de 1993). Hasta el momento han sido aprobados un total de Siete Programas de este tipo.

⁷⁹⁵ Junto con la industria, la energía, los transportes y la agricultura.

⁷⁹⁶ Como señala el Programa: "Ya no se pone en duda que la política de protección del medio ambiente desarrolla una función primordial en el conjunto de las políticas comunitarias".

- c) Y porque , por su misma naturaleza, pueden desempeñar un papel decisivo en la consecución del desarrollo sostenible.

Además se indica que con el planteamiento que se va a seguir respecto de los mismos se pretende conseguir no sólo proteger el ambiente como tal sino también beneficiar a los mismos y conseguir que adquieran un carácter sostenible.

Para llegar a este punto, sin embargo, se ha recorrido un largo camino, en el que se han debido de superar una serie de obstáculos derivados, en última instancia, de la propia finalidad económica de la Comunidad, y, por tanto, la falta inicial de apoyos o bases jurídicas claras que excedieran de esta estricta finalidad que inspiró a sus fundadores, y que, por tanto, fundamentasen, de forma incuestionable, la actuación de las Instituciones.

3.2. La actuación comunitaria en materia de medio ambiente: la evolución de las bases jurídicas

Como acaba de exponerse, el derecho originario (los Tratados Constitutivos) no contenían ningún precepto que, de forma expresa, fundamentara la actuación ambiental comunitaria⁷⁹⁷, de manera que los primeros actos que incidieron sobre aspectos ambientales se adoptaron con el fin de evitar distorsiones de la competencia y de la libre circulación de mercancías entre los Estados, al amparo del artículo 94⁷⁹⁸ del Tratado CEE (en adelante TCEE), en el que se permitía que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptase directivas para “la aproximación de las disposiciones (...) de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común”.⁷⁹⁹

⁷⁹⁷ Siguiendo a FUENTES BODELÓN, F., “El medio ambiente en la CEE: incidencia en la legislación española”, *Noticias CEE* núm 14 (1986), pág. 27, las razones que contribuyen a la adopción de una política comunitaria en materia ambiental son, básicamente las siguientes:

- La necesidad de homogeneizar los derecho internos de los Estados miembros en la materia, para evitar distorsiones y barreras técnicas y favorecer el funcionamiento del mercado común.
- La necesidad de que el desarrollo económico se base en una utilización racional de los recursos, base y límite de dicho desarrollo.
- La concepción de la política de medio ambiente como política de estructuras que debe mantenerse por encima de las actuaciones coyunturales , pues tiende a salvaguardar las potencialidades del futuro evitando el despilfarro y la degradación de los recursos naturales.
- El hecho de que muchos problemas ambientales se desarrollan sin conocer fronteras.
- La inclusión entre los objetivos de la Comunidad (preámbulo y artículo 2) de la “mejora continua del nivel de vida”, en el que se incluye el medio ambiente.

⁷⁹⁸ Actual artículo 115.

⁷⁹⁹ Es decir, las directivas podían incidir en aspectos medioambientales en cuanto que la armonización del tratamiento de éstos en el derecho interno de los Estados fuese necesario para el correcto funcionamiento del mercado común.

Al amparo de este artículo se adoptaron, entre otras, la Directiva 67/548, de 27 de junio de 1967⁸⁰⁰, sobre clasificación etiquetado y embalaje de sustancias peligrosas o la Directiva 70/157, relativa a los niveles de ruido producido por el escape de vehículos a motor⁸⁰¹.

La necesidad de que los problemas medioambientales se afrontasen por si mismos y no de forma indirecta, empieza a manifestarse a principios de la década de los setenta, y emerge en la Comunicación de la Comisión de 22 de julio de 1971⁸⁰², en la que se resalta la importancia de tener en cuenta la calidad de los recursos naturales y de las condiciones de vida en el desarrollo económico. La iniciativa de la Comisión fue acogida favorablemente por la Asamblea -hoy Parlamento Europeo⁸⁰³- culminando con la Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno reunidos en París en octubre de 1972, en la que se invitaba a las Instituciones comunitarias a establecer un programa de acciones sobre medio ambiente, destacándose en ella la importancia de una policía ambiental de la Comunidad⁸⁰⁴.

El fundamento jurídico de la actuación medioambiental comunitaria quiso buscarse en el Preámbulo del TCEE – en el que figura entre los objetivos de los Estados signatarios el asegurar “la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos” y “el desarrollo armonioso de sus economías” y en el artículo 2 del mismo en el que, pese a no contenerse una referencia directa al medio ambiente, se enunciaba como misión de la Comunidad la promoción de “un desarrollo más armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad” y “una expansión continua y equilibrada”, lo que – indirectamente- suponía la necesidad de una protección del medio ambiente⁸⁰⁵.

⁸⁰⁰ DOCE L, núm 196/1, de 1967.

⁸⁰¹ DOCE L, núm 42/16, de 1970.

⁸⁰² *Primera comunicación de la Comisión sobre política de la Comunidad en materia de medio ambiente*, de 22 de julio de 1971. Serie “Documentos” del Secretariado de la Comisión (71), 2616.

⁸⁰³ El cambio de denominación se efectúa por el AUE.

⁸⁰⁴ En esta cumbre, los dirigentes de los Estados miembros declararon:

“La expansión económica, que no es un fin en sí, debe permitir atenuar la disparidad de las condiciones de vida. Debe perseguirse con la participación de todos los sectores sociales. Debe traducirse en una mejora de la calidad así como el nivel de vida. De acuerdo con el genio europeo, una atención particular se concederá a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente, a fin de poner el progreso al servicio de los hombres”.

Tomamos la referencia del Primer Programa de acción (DOCE núm C, 112 de 20 de diciembre de 1973).

⁸⁰⁵ A ambos se apela en la primera parte del primer Programa de acción.

La asunción de la política de medio ambiente como objetivo propio de la Comunidad, posibilitó el uso del artículo 235 del TCEE⁸⁰⁶ que contenía una cláusula general de ampliación de competencias⁸⁰⁷, en aquellos casos en los que no fuese posible el recurso al artículo 115.

En cualquier caso, las medidas debían adoptarse por unanimidad del Consejo. Sin embargo, pronto surgieron críticas al empleo de estos preceptos:

- a) En primer lugar, se advierte pues en ambos casos se exigía la existencia de un fundamento “económico” que fundamentase la actuación comunitaria⁸⁰⁸.
- b) Además, la política medioambiental generada a su amparo sería siempre “a posteriori”, con imposibilidad de adoptar medidas comunitarias de carácter preventivo.

Pese a los problemas que se plantearon en torno al uso de uno u otro artículo, es a su amparo que comenzó la andadura del derecho medioambiental comunitario, se dictaron las primeras directivas ambientales y los tres primeros programas comunitarios en la materia⁸⁰⁹.

3.2.1 La consideración del medio ambiente en el Acta Única Europea

El Acta Única Europea –que entró en vigor el 1 de julio de 1987 (en adelante AUE), modificó el TCEE, introduciendo un Título específico (el VII, que comprendía los artículos 130R a 130T) sobre medioambiente, ofreciendo ya los argumentos jurídicos que permitían el adecuado desarrollo de la actuación comunitaria en este campo. En ellos se recogen los

⁸⁰⁶ El tenor de este precepto era el siguiente: “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y a propuesta de la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes”.

⁸⁰⁷ Para ALONSO GARCÍA, C., “La política medioambiental europea y el significado del Tratado de la UE para la misma” *RAP* núm 140, 1996, pág. 342, el artículo 235 ofrecía importantes ventajas frente al 100:

- No requería una acción estatal previa necesitada de armonización.
- El Consejo tenía la capacidad de adoptar “disposiciones” -en general- y no solo directivas, como en el caso del artículo 100.
- El procedimiento contemplado en el mismo permitía la participación (en consulta) del Parlamento.

⁸⁰⁸ En el primer caso (antiguo artículo 100, actual 115), la armonización sólo era posible cuando las normativas estatales tuviesen incidencia en el funcionamiento del mercado común; así como la ampliación de poderes prevista en el segundo de los preceptos citados (artículo 235), sólo era posible cuando se aspirase al logro de algunos de los objetivos comunitarios “en el logro del mercado común”.

⁸⁰⁹ Ver KRÄMER, LUDWIG. *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*. Marcial Pons, 1999.

objetivos, principios y condiciones de la actuación comunitaria así como sus competencias en acuerdos internacionales:

- El artículo 130 R, recogía los objetivos y principios de la política comunitaria de medio ambiente.
- En el artículo 130 S, se contemplaba la regla de unanimidad del Consejo para la adopción de decisiones en materia medioambiental, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y social. Pero el AUE introdujo además el artículo 100 A, que abrió el camino a la adopción de decisiones por mayoría cualificada al señalar que “El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta con el Comité Económico y Social, adoptará las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior”.

Como dice LOZANO CUTANDA⁸¹⁰, la interpretación amplia de la expresión “mercado interior” convertirá esta cláusula de apoderamiento en la regla general, en detrimento de la regla de la unanimidad exigida por el artículo 100 que, aunque continuará en vigor, apenas se utilizará. La regla que recoge este artículo, constituye, sin duda, la contribución más importante del AUE al suponer la pérdida del protagonismo absoluto del Consejo, permitiendo que las decisiones se adopten por mayoría cualificada con la intervención del Parlamento.

Por último, la concepción de la acción medioambiental comunitaria como “mínima”, condujo a introducir el artículo 130 T⁸¹¹, con el fin de satisfacer a los países más exigentes⁸¹², que, de este modo podrían adoptar medidas protectoras más rigurosas.

3.2.2. El Tratado de Maastricht

El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, proclama como objetivo principal la promoción de un crecimiento sostenible, y respetuoso con el medio ambiente. Su entrada en vigor determina la modificación de los artículos 2 y

⁸¹⁰ LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental administrativo*, La Ley, Madrid, 2010

⁸¹¹ La posibilidad de adoptar medidas protectoras más estrictas se plasmó también en el párrafo 4º del artículo 100 A.

⁸¹² Entre ellos se encuentra Dinamarca, que a propósito de la firma del AUE dejó constancia de su protesta formal, por la redacción de estos preceptos.

3 del TCEE con el fin de recoger entre los objetivos comunitarios la promoción de un “crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente”, con lo que la política medioambiental se consolida como acción propia de la Comunidad, al mismo nivel que las restantes políticas comunitarias.

En cuanto al procedimiento decisorio para la adopción de actos en materia de medio ambiente, a partir del TUE, se establece como regla general la de la mayoría cualificada mediante un procedimiento de cooperación, en el que se acentúa la intervención del Parlamento Europeo, al que se reconoce un derecho de veto provisional para cuya superación el Consejo deberá actuar por unanimidad. La regla de unanimidad se mantiene, no obstante, para determinados ámbitos “sensibles” (disposiciones de carácter fiscal, medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo o de gestión de los recursos hídricos, y medidas que afecten a las fuentes de energía), en estos casos las decisiones deberán de adoptarse por unanimidad del Consejo previa “consulta” al Parlamento. Pero aún en estos casos es todavía posible la adopción de decisiones por mayoría cualificada:

- Porque así lo decida por unanimidad el Consejo, previa consulta al Comité Económico y Social.
- Cuando se trate de aproximar las legislaciones nacionales en virtud del procedimiento previsto en el artículo 100 A.

Además a partir del TUE, en el artículo 130.S.3, se hacía por primera vez referencia a los Programas Ambientales como “instrumentos de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse”, por lo que, si bien no se modifica su naturaleza jurídica, al menos se resalta al máximo nivel comunitario su consideración como verdaderos ejes de política ambiental de la Unión. No obstante, el principal problema que deriva de esta regulación es que aquellos se someten al procedimiento de decisión de “codecisión”, previa consulta al Comité Económico y Social⁸¹³, pues aunque pudiera parecer lo más adecuado someter los Programas a este procedimiento, exigiendo que las decisiones más importantes en materia ambiental se adopten con mayor participación del Parlamento Europeo, con refuerzo, por tanto, de su carácter democrático, en la práctica dicho procedimiento puede no fortalecer dicho carácter debido a la complejidad, duración y preponderancia del Consejo.

⁸¹³ Esta previsión se mantuvo en el Tratado de Ámsterdam, si bien se añade la consulta previa al Comité de las Regiones.

Este precepto posee importantísimas consecuencias en la planificación de la política ambiental comunitaria, por dos razones fundamentales: aumenta la participación del Parlamento –que es la Institución más preocupada por las cuestiones ambientales- y, por otra parte, los Programas adoptados por este sistema adoptarán la forma de decisiones, con las importantes consecuencias que ello lleva consigo⁸¹⁴.

3.2.3. El Tratado de Ámsterdam

El Tratado de Ámsterdam (TA), firmado el 2 de octubre de 1997, supone un salto cualitativo en la consideración de las cuestiones medioambientales. Tanto en su preámbulo (párrafo 8) como en su artículo 2, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible adquieren una especial relevancia. El artículo 2 incluye entre los objetivos de la Unión la consecución de un “desarrollo equilibrado y sostenible, lo que lleva a la modificación del artículo 2 del TCE y donde antes decía que: “La Comunidad tendrá por misión promover un desarrollo armonioso y equilibrado”, ahora dice “equilibrado y sostenible”, para lo que el nuevo artículo 6 ordena la integración de las exigencias ambientales en el resto de las políticas comunitarias con el fin de: “(...) fomentar un desarrollo sostenible”.

La inclusión del principio de sostenibilidad en el TA, ha sido acogida con satisfacción por el Comité de las Regiones⁸¹⁵, para quien desde esta última reforma, la Unión Europea debe concebirse como una “Unión ecológica”. Para este organismo es posible hablar de un “triángulo mágico de la sostenibilidad” en el sentido de “un desarrollo equilibrado en los ámbitos ecológico, social y económico”⁸¹⁶.

En cuanto al proceso decisorio, el TA reemplaza el anterior procedimiento de cooperación por el de codecisión⁸¹⁷, aunque se mantiene la necesidad de unanimidad del Consejo en los

⁸¹⁴ De acuerdo con el artículo 288, antiguo 249 del TCE, tras la modificación TA, la decisión será obligatoria “en todos sus elementos y para todos sus destinatarios”.

⁸¹⁵ Órgano consultivo que se incorpora al TCE por el TUE, con el fin de destacar la dimensión regional de la comunidad y en el que, tienen cabida también de los entes locales.

⁸¹⁶ Ver Dictamen del Comité de las Regiones “Hacia un mayor desarrollo de la política comunitaria de medio ambiente y creación de una Unidad Ecológica”, DOCE C, núm 198, de 14 de julio de 1999.

⁸¹⁷ Artículo 175 en relación con el 251.

mismos casos a los que hacia referencia el TUE⁸¹⁸, previa propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

3.2.4. El tratado de Lisboa⁸¹⁹

El Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea⁸²⁰, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Mantiene la consideración del medio ambiente como competencia compartida, articulada en base al principio de subsidiariedad, de tal modo que la Unión y los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos vinculantes, pero los Estados sólo ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no lo haya hecho.

Mantiene que la Unión “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa”, siendo una de las bases para ello “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”⁸²¹.

El objetivo se mantiene para la acción exterior puesto que “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión (...) contribuirá (...) al desarrollo sostenible del planeta”⁸²².

Por su parte, el TFUE recoge expresamente que, junto a otros, el medio ambiente es un ámbito que constituye una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros⁸²³.

Es destacable también, que se mantiene la obligación de integrar las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión⁸²⁴.

En cuanto a la política medioambiental de la Unión Europea, se recoge en el Título XX, respecto del cual el Tratado de Lisboa amplía el cuarto de los objetivos: “el fomento de

⁸¹⁸ Disposiciones de carácter fiscal, medidas de carácter territorial y de ordenación del suelo, etc.

⁸¹⁹ En general sobre la incidencia del Tratado de Lisboa en la Política Ambiental de la Unión Europea, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La Política Ambiental y sobre Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la Estrategia de Desarrollo Sostenible y al Tratado de Lisboa", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 13/2008, págs. 15-47.

⁸²⁰ DO C 306 de 17.12.2007.

⁸²¹ art. 3.3 TUE reformado por el TL.

⁸²² art. 3.5 TUE reformado por el TL.

⁸²³ art. 4 TFUE.

⁸²⁴ art. 11 TFUE, antiguo art. 6 TCE.

medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático”⁸²⁵.

También es novedoso el cambio respecto del procedimiento para la adopción de las normas, ya que aunque el Tratado de Lisboa mantiene el procedimiento de codecisión como instrumento normativo general en materia de medio ambiente, los ámbitos exceptuados de ser regulados por codecisión podrán pasar a serlo por decisión del Consejo, adoptada por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones⁸²⁶.

4. Los Programas de acción en materia ambiental

Como se ha indicado, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, carecían de una referencia directa al medio ambiente, de manera que las primeras medidas adoptadas por las Instituciones en materia de medio ambiente lo fueron al amparo de los artículos 100 y 235 del TCEE, que no cobijaban una actuación netamente ambiental, sino que sólo se protegían aspectos ambientales en cuanto pudiesen tener repercusiones económicas. En este contexto, donde la política ambiental carecía de mención expresa, se aprobaron los tres primeros Programas comunitarios sobre la materia⁸²⁷.

La posterior evolución comunitaria, se traduce en una modificación de los Tratados por el AUE, para dar cabida a estas cuestiones flexibilizando la regla de la unanimidad prevista en los artículos 100 y 235 del TCE. Tras la aprobación del AUE –y la expresa mención a la política de medio ambiente- se han aprobado cuatro Programas más: el Cuarto, el Quinto, el Sexto y el Séptimo. Por su parte, el TUE previó expresamente que la adopción de estos Programas debería hacerse mediante el procedimiento de codecisión, procedimiento que se generaliza para todos los actos que afecten al medio ambiente por el TA.

Antes de analizar las características de los Programas hasta ahora aprobados, hemos de hacer unas consideraciones generales comunes a todos ellos.

⁸²⁵ art. 191.1 TFUE.

⁸²⁶ art. 192.2 TFUE.

⁸²⁷ Se invoca lo dispuesto en el Preámbulo y en el artículo 2 del TCEE.

4.1. Su valor como criterio orientador para las disposiciones de derecho derivado

La ardua labor de la búsqueda del fundamento de la actuación ambiental de las Comunidades, tuvo un claro reflejo en los Programas ambientales, adoptados, hasta ahora, bajo la forma de “actos mixtos” con el fin de subrayar la decidida intención de los Estados miembros de mantener un papel activo en este ámbito, junto con las Instituciones, de manera que el primero de ellos revistió la forma de “declaración”, del Consejo y de los representantes de los Estados miembros, y los cuatro restantes se adoptaron en forma de “resolución”, aunque a partir de ahora, y conforme a lo previsto en el TA, deberán adoptarse, como hemos dicho, bajo la forma de “decisiones”⁸²⁸.

Lo dicho, no presupone negar a aquellos todo valor, muy al contrario, su papel es realmente destacable en cuanto formulan una serie de criterios u orientaciones generales⁸²⁹ que sirven de modelo para las concretas disposiciones de derecho derivado (directivas, reglamentos, decisiones...), que, a la postre, deberán ser acatadas por los Estados⁸³⁰.

4.2. El primer Programa Comunitario sobre Medio Ambiente

En 1973, se aprobó, en forma de declaración⁸³¹ el Primer Programa comunitario sobre medio ambiente, con una duración prevista de tres años (1973-1976), con tres objetivos fundamentales⁸³²: la reducción y prevención de la contaminación; la mejora del entorno y la calidad de vida; y la acción conjunta en el seno de la Comunidad y con las organizaciones internacionales implicadas en cuestiones ambientales.

⁸²⁸ Lo que ya ha sucedido a partir de la revisión del Quinto Programa.

⁸²⁹ Es decir, fijan la voluntad política de los Estados miembros de aplicar las medidas que en ellos se prevén, pero sin implicar, en principio, obligación jurídica de hacerlo ni estando sujetos a revisión jurisdiccional.

⁸³⁰ Ver GARCÍA-VALDECASAS, R. "El medio ambiente: conservación de los espacios protegidos en la legislación comunitaria". *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 1993, núm. 19, pág. 79, que dice que estos programas establecen “la trama superior en la que se integran los tratamientos sectoriales o puntuales” y son “meramente orientativos, revelando criterios o tendencias que permitan, dentro de la tradicional flexibilidad y pragmatismo comunitarios, una mejor adaptación a las distintas realidades tecnológicas o socioeconómicas”.

⁸³¹ Declaración del Consejo y de los representantes de los Estados miembros de 22 de noviembre de 1973, DOCE C, núm 112, de 20 de diciembre de 1973.

⁸³² Los objetivos se recogen en su primera parte, junto con los principios generales de esta política comunitaria. Entre estos últimos destacan el de prevención y el de “quien contamina paga”, junto con los de evaluación; utilización racional de los recursos naturales; vinculación a los conocimientos científicos; solidaridad internacional; educación; nivel más adecuado de intervención; coordinación y armonización de los niveles de acción.

En su segunda parte se especificaban las acciones que debían de llevarse a cabo para la consecución de tales objetivos.

Este Programa supuso el inicio de la Política Ambiental Comunitaria, dando coherencia y globalidad a las medidas protectoras del medio ambiente. Su importancia radica en que definió, por primera vez, sus objetivos y los principios de dicha política.

4.3. El Segundo Programa: el seguimiento de los objetivos, principios y acciones de política ambiental iniciados

Procedente de una proposición de la Comisión de 24 de marzo de 1976, la Resolución de 17 de mayo de 1977, relativa a la continuación y realización de una política y un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia ambiental, aprobó el Segundo Programa de Acción para el periodo 1977-1981⁸³³.

Este Programa completa y actualiza el anterior, cuyos objetivos y principios básicos asume expresamente, mejorando las acciones previstas en aquel en algunos aspectos como el relativo a la protección y gestión racional del espacio natural o la protección de la fauna y la flora, iniciando además un nuevo tipo de política ambiental: la de carácter preventivo.

4.4. El tercer Programa: la globalización de los objetivos ambientales

Se aprueba por Resolución de 7 de febrero de 1983⁸³⁴, con vigencia hasta 1986. Supone un escalón más en el proceso comunitario de protección del medio ambiente pues realiza un planteamiento global eludiendo –como hicieron los dos programas que le precedieron- la enumeración de las medidas que deban de llevarse a cabo durante su vigencia y no limitado, por tanto, al diseño de una política específica de este nombre- sino a una política que impregne el resto de las políticas comunitarias, para lo que considera preciso la elaboración de una “estrategia”⁸³⁵, que permita integrar las consideraciones ambientales en todos los procesos de planificación y decisión en el resto de las políticas comunes⁸³⁶.

⁸³³ Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros, de 17 de mayo de 1977, DOCE C, núm 139, de 13 de junio de 1977.

⁸³⁴ Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 7 de febrero de 1983, DOCE C, núm 46, de 17 de febrero de 1983.

⁸³⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre medio ambiente (1982-1986)”, *RDU* núm 91 (1985), págs. 115 a 138.

⁸³⁶ La segunda parte del mismo se dedica en particular a la evaluación del impacto ambiental; en el principio de “quien contamina paga”; y en la gestión racional del territorio, del medio y de los recursos naturales.

Asimismo, profundiza en el principio de prevención ambiental iniciando en el programa anterior.

4.5. El Cuarto Programa: la integración de las cuestiones ambientales en otras políticas

El IV Programa, en vigor para los años 1987 a 1992, se aprobó por Resolución de 19 de octubre de 1987⁸³⁷, insiste en la necesidad de integrar los problemas ambientales en el resto de las políticas comunitarias, incluyendo entre sus objetivos prioritarios la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales, la gestión de los residuos y las áreas urbanas y las zonas costeras, la contaminación atmosférica, la del agua y del ruido.

Como novedad, se afirma la contribución de la política ambiental a la creación de empleo y al crecimiento económico y se subraya que las normas de protección del medio ambiente no son ya una opción sino que constituyen una condición indispensable para la calidad de vida de los ciudadanos de la Comunidad.

Este Programa inicia la creación de instrumentos adecuados para el desarrollo estable de la política ambiental comunitaria tanto con elementos organizativos (Agencia Europea del Medio Ambiente), de participación (Directiva relativa al libre acceso a la Información Ambiental de 1990), como financieros (instrumento LIFE).

Al final de su vigencia, también se pusieron en marcha nuevos procedimientos de actuación fundados en el fomento de la iniciativa privada (Reglamento de la eco-etiqueta) y se produjo una formidable extensión de las técnicas de intervención sobre los espacios naturales (Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo “Habitats”). En el ámbito internacional, destaca la importante labor llevada a cabo por las autoridades comunitarias en la Cumbre de Río.

4.6. El Quinto Programa: el avance en la implantación del modelo de desarrollo sostenible

Supone el avance más importante para la implantación del modelo de desarrollo sostenible. Es en este Quinto Programa⁸³⁸, en el que se incorpora expresamente el turismo, entre uno

⁸³⁷ DOCE C, núm 289, de 29 de octubre de 1987.

⁸³⁸ Aprobado por Resolución de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DOCE, núm C, 138, de 17 de mayo de 1993).

de los sectores preferentes de la actuación ambiental de la unión europea. Es por tanto en el Quinto Programa comunitario ambiental donde se pone de manifiesto, con mayor intensidad, la necesidad de integrar los aspectos ambientales en el turismo⁸³⁹, en él se afirma que:

“El turismo es un ejemplo claro de la estrecha relación existente entre el desarrollo económico y el medio ambiente, con toda su secuela de beneficios, tensiones y posibles conflictos. Si se planifican y controlan adecuadamente, el turismo, el desarrollo regional y la protección del medio ambiente podrán ir a la par. Si se respeta la naturaleza y el medio ambiente, sobre todo en las zonas costeras y de montaña, el turismo podrá ser beneficioso y duradero”.

Este quinto programa de acción, previó un conjunto de medidas relacionadas con el turismo (“Plan de medidas comunitarias a favor del turismo”) para conseguir un desarrollo coordinado y sostenible de turismo y medio ambiente. Las medidas contenidas son las siguientes:

- Inventario de recursos turísticos de los Estados miembros.
- Conseguir un reparto a lo largo del año de las estancias turísticas y de las concentraciones estacionales.
- Guías prácticas para la industria turística y proyectos piloto sobre turismo ecológico.
- Código de conducta para el turista.
- Intercambios de información y experiencia.
- Medidas de fomento turístico-ambientales a través de premios etc.

La Comisión, además, resume los objetivos del Programa de la forma siguiente:

- Delimitar los tipos de turismo y las acciones que proceden en cada uno de ellos.
- Un adecuado comportamiento de los turistas en relación con el principio de sostenibilidad.
- Calidad de los servicios turísticos para la conservación del medio ambiente.

⁸³⁹ DIEZ VÁZQUEZ, J. "El derecho de la Unión Europea en materia de medio ambiente: la política ambiental en la Unión Europea". En *Estudios de derecho y gestión ambiental*. Fundación Cultural Santa Teresa, 1999. págs. 31-57.

Además amplía la gama de instrumentos de intervención, que son los que seguidamente se enumeran:

- Instrumentos de mercado, dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para que consuman los recursos naturales con responsabilidad y eviten la contaminación y los residuos, con objeto de fijar los precios de modo que los bienes y servicios menos nocivos no se encuentren en situación de desventaja en el mercado frente a los competidores más contaminantes.
- Instrumentos horizontales de apoyo, incluyendo más información básica y estadística; información científica, y desarrollo tecnológico (sobre tecnologías menos contaminantes y sobre tecnologías dirigidas a solucionar los actuales problemas ecológicos), mejor planificación sectorial y territorial; información al público y al consumidor; y formación profesional continua.
- Mecanismos de asistencia financiera, además de las líneas presupuestarias con objetivos directos en materia de medio ambiente (LIFE) o los fondos estructurales (por ejemplo ENVIREG), proporcionar cantidades para financiar actividades de mejora del medio ambiente.

Este Programa no tiene ninguna fuerza vinculante. Su objetivo es exponer una estrategia y un calendario de actuación de la Comunidad y de sus Estados Miembros durante el plazo de su vigencia.

Las medidas contenidas en este Programa se completan con las previstas en el Libro Verde de la Comisión sobre el papel de la Unión Europea en materia de turismo⁸⁴⁰, que señala como objetivo principal la promoción de un desarrollo sostenible que respete el medio ambiente.

Por otro lado, debemos destacar por su relación con el urbanismo, la consideración de la inclusión de esta política en un plan de desarrollo del espacio europeo, basado en tres elementos:

⁸⁴⁰ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, El papel de la Unión Europea en materia de turismo. Libro verde de la Comisión. Bruselas, 4 de abril de 1995, COM (95). Se puede ver en el apartado 5.8 de este trabajo.

- Un sistema urbano policéntrico.
- Una red de infraestructuras eficaces y aceptables para el medio.
- Una red europea de espacios abiertos de importancia ecológica y paisajística.

Así, literalmente se afirma que: “El turismo puede integrarse de inmediato en este planteamiento del desarrollo duradero dado que son escasas las actividades cuyo éxito depende tan claramente de la necesidad de hacer converger diferentes políticas para superar la complejidad de la actividad turística derivada de la combinación de una actividad económica que generalmente se ejerce a título privado y que se fundamenta en disponer de bienes públicos (espacios naturales, patrimonio cultural, equipamientos para actividades recreativas, infraestructuras de transporte, etc.). Ahora bien, la dinámica económica del sector, la satisfacción del turista y la conservación del patrimonio natural y cultural son indisociables. Abundan los ejemplos que prueban que un medio ambiente degradado –por ejemplo la calidad del agua o del paisaje- reduce el atractivo turístico. A la inversa, un patrimonio natural y cultural intacto y bien aprovechado es una baza considerable que las acciones de promoción turística no dejan de subrayar.

La necesidad de hacer contribuir políticas diferentes a un mismo fin hace del turismo un campo de acción ideal para la puesta en marcha de un desarrollo duradero. Por otra parte, el crecimiento de la frecuentación turística con sus consiguientes presiones y la mayor exigencia de calidad por los turistas impide postergar más este planteamiento (...).

A partir de ahora, el turismo en la Unión podría concebirse y realizarse respetando los principios de desarrollo duradero, con lo que se podría garantizar la perennidad de la actividad y la satisfacción del turista y se contribuiría a la conservación del patrimonio natural y cultural europeo. Y lo que es más, este planteamiento indispensable y urgente para el sector turístico, podría servir como ejemplo a otras actividades cuyo futuro depende quizá tanto, pero de forma quizá menos perceptible directamente, de la materialización de un desarrollo duradero”.

Este V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente «Hacia un desarrollo sostenible» finalizó el 31 de diciembre de 2000.

4.7. El Sexto Programa: Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos

Mediante Decisión núm. 1600/2002/CE, de 22 julio, del Consejo y del Parlamento Europeo⁸⁴¹ se aprueba el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. En este sexto programa se establecen como objetivos:

- hacer hincapié en el problema del cambio climático como principal desafío para, como mínimo, el próximo decenio, y contribuir al objetivo a largo plazo de estabilizar las concentraciones en la atmósfera de gases de efecto invernadero en un nivel que impida la interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático. Por tanto, el Programa se regirá por un objetivo a largo plazo de un aumento máximo en la temperatura del planeta de 2º Celsius con respecto a los niveles preindustriales y una concentración de CO2 inferior a 550 ppm. A más largo plazo, es posible que ello requiera una reducción general en un 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en relación con 1990, según los datos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).
- proteger, conservar, restaurar y desarrollar el funcionamiento de los sistemas naturales, los hábitat naturales, y la flora y la fauna silvestres, con el fin de detener la desertización y la pérdida de biodiversidad, y en particular la diversidad de recursos genéticos, tanto en la Unión Europea como en el mundo,
- contribuir a un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos, proporcionando un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana y el medio ambiente y fomentando un desarrollo urbano sostenible.
- una mayor eficiencia en los recursos y una gestión de los mismos y de los residuos para asegurar modelos de producción y consumo más sostenibles, disociando de este modo el uso de los recursos y la generación de residuos y la tasa de crecimiento económico, y para garantizar que el consumo de los recursos tanto renovables como no renovables no exceda la capacidad de absorción del medio ambiente.

Asimismo, respecto de la materia turística, aparece expresamente contemplada en los objetivos relativos a la garantía de la biodiversidad: (...) e) Fomentar la integración de la

⁸⁴¹ DOL 10 septiembre 2002, núm. 242 (pág. 1 , Núm. Págs. 15).

conservación y la restauración del valor paisajístico en otras políticas, incluido el turismo, teniendo en cuenta los instrumentos internacionales pertinentes.

4.8. El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea (2013-2020)

Siguiendo a FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ⁸⁴², la génesis del séptimo programa ambiental de la Unión Europea lo encontramos en la Comunicación de la Comisión relativa a "La Revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente"⁸⁴³. Este proceso de revisión, siguió su curso en base a las Conclusiones del Consejo de Medio Ambiente, celebrado en Luxemburgo el 28 de junio de 2007⁸⁴⁴.

La preparación del nuevo Programa se inicia por el Consejo de Medio Ambiente de 20 de diciembre de 2010⁸⁴⁵ al destacar, en sus Conclusiones sobre "Mejora de los instrumentos de la Política Medioambiental", la necesidad de un Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente renovado y amplio que, entre otras cosas, debía aprovechar la Estrategia Europa 2020 y la Estrategia de Desarrollo Sostenible de 2006, e invitar a la Comisión a presentar, a comienzos de 2012, y basándose en la evaluación del Sexto Programa, una Propuesta de nuevo Programa Medioambiental.

Es importante destacar la aprobación por parte del Comité de las Regiones, con fecha 5 de octubre de 2010, del Dictamen sobre "El papel de los Entes locales y regionales en la futura política de medio ambiente"⁸⁴⁶ en el que resalta la necesidad del VII Programa, precisando algunos aspectos y mencionando posibles elementos del mismo (establecer objetivos y plazos claros, fomento del uso de instrumentos de mercado, un plazo más largo para el mismo, en concreto entre 2020 y 2050, etc.).

En relación con el mismo, el Parlamento Europeo aprobó primero un Informe de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, de 6 de marzo⁸⁴⁷ y después la Resolución de 20 de abril de 2012 sobre "La revisión del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente y establecimiento de prioridades para el Séptimo

⁸⁴² DE GATTA SÁNCHEZ, D. "El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea,(2013-2020)". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, núm. 41, pág. 71-121.

⁸⁴³ COM (2007) 225 final, Bruselas,30.4.2007.

⁸⁴⁴ Sesión núm 2812, doc. 11382/07, Bruselas, 18 de septiembre de 2007.

⁸⁴⁵ Doc. 5302/11, Bruselas, 17 de enero de 2011.

⁸⁴⁶ DoUE C 15, 18.1.2011.

⁸⁴⁷ Doc. A7-0048/2012

Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente: "Un medio ambiente mejor para una vida mejor"⁸⁴⁸ en la que, en relación con el futuro Programa, hace hincapié en la urgencia de su adopción.

El Séptimo Programa⁸⁴⁹ se basa no sólo en los importantes logros de cuarenta años de política medioambiental de la Unión, sino también en una serie de recientes iniciativas estratégicas en este ámbito, y en otros relacionados que tratan de preparar, sin catastrofismos, la economía y la sociedad para un panorama no muy halagüeño, apostando claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético distinto, y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía y energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc.; destacando la hoja de Ruta de Eficiencia de los Recursos, la Estrategia de Biodiversidad 2020 y la hoja de Ruta hacia una Economía Baja en Carbono, todas de 2011.

Además de estos textos, son importantes algunos otros como la "Estrategia Europa 2020" de carácter genérico, y otros más específicos, tales como las Comunicaciones de la Comisión "Energía 2020. Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura"⁸⁵⁰ y "Energías renovables: en marcha hacia el objetivo de 2020"⁸⁵¹; el Libro Verde "Iluminemos el futuro. Acelerando el despliegue de tecnologías de iluminación innovadoras"⁸⁵², etc.

El Sexto Programa de Medio Ambiente expiró en Julio de 2012 y la Comisión Europea propuso e hizo público el 29 de noviembre de 2012 el Séptimo Programa destinado a sucederlo, y la propuesta de Decisión relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020: "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta"⁸⁵³.

Los principios del Programa son el principio de que "quien contamina paga", los principios de cautela y de acción preventiva, y el principio de corrección de la contaminación en su origen.

⁸⁴⁸ Doc. P7_TA-PRoV (2012)0147

⁸⁴⁹ Decisión núm.1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta". Diario Oficial de la Unión Europea 28.12.2013 L 354/171.

⁸⁵⁰ CoM (2010) 639 final/3, Bruselas, 14.1.2011

⁸⁵¹ CoM (2011) 31 final, Bruselas, 31.1.2011

⁸⁵² CoM (2011) 889 final, Bruselas, 15.12.2011

⁸⁵³ CoM (2012) 710 final, Bruselas, 29.11.2012.

La decisión fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea el 20 de noviembre de 2013 y abarca el periodo comprendido hasta 2020⁸⁵⁴.

5. La consideración de las cuestiones ambientales en las actuaciones turísticas de la Unión Europea⁸⁵⁵

5.1. Las orientaciones iniciales para la realización de una política comunitaria en materia de turismo

El 1 de julio de 1982, la Comisión presentó al Consejo un documento que establecía las orientaciones iniciales⁸⁵⁶ para la realización de una política comunitaria en materia de turismo⁸⁵⁷.

El Comité Económico y Social confirmó el proyecto en su Dictamen el 27 de octubre de 1983⁸⁵⁸ y en una Resolución de 16 de diciembre de 1983⁸⁵⁹, el Parlamento Europeo apoyaba la promoción del turismo mediante medidas comunitarias en el marco de una política global, con lo que se inicia el camino para la consideración del turismo como actividad específica⁸⁶⁰.

Partiendo de esta última, el 10 de abril de 1984, el Consejo aprobó una Resolución relativa a la Política Comunitaria en materia de Turismo⁸⁶¹ donde se incidía en la necesidad de considerar el turismo en la toma de decisiones de la Comunidad y se pedía a la Comisión

⁸⁵⁴ Decisión núm.1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta". Diario Oficial de la Unión Europea 28.12.2013 L 354/171.

⁸⁵⁵ Sobre la integración de las consideraciones ambientales en la actividad turística comunitaria ver VALDÉS PELÁEZ, L., "Estrategias de desarrollo turístico sostenible", en BLANQUER CRIADO, D., (Dir.), *I Congreso Universitario de Turismo*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 1999, págs 179 a 187; FERREIRA FERNÁNDEZ, J., NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible", separata de la *RArAP* núm 103, págs. 351 y siguientes; DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., "Reflexiones sobre el turismo y el desarrollo del medio ambiente en la Unión Europea", en BLANQUER CRIADO, D. (Dir.), *Turismo. II Congreso Universidad y Empresa*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 485 y siguientes.

⁸⁵⁶ DOCE C, de 30 de abril de 1984.

⁸⁵⁷ En él se incluía una propuesta para la realización de una política comunitaria de turismo y se ponía de relieve la importancia de las consecuencias económicas, sociales y culturales del turismo para la CE.

⁸⁵⁸ DOCE C, 358, de 31 de diciembre de 1983.

⁸⁵⁹ DOCE C, 10, de 16 de enero de 1984.

⁸⁶⁰ VALDÉS PELÁEZ, L., "Actuaciones en materia turística de la Unión Europea". *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*. Servicio de Publicaciones, 1996. pág. 323.

⁸⁶¹ Titulada *Por una política comunitaria del Turismo*.

que presentara propuestas en materia de turismo basadas en consultas con los Estados Miembros, en las que se respetaran las particularidades de las políticas nacionales y los compromisos internacionales de aquellos⁸⁶².

Tanto esta Resolución como en el documento de la Comisión sobre las Primeras Orientaciones para una política comunitaria de turismo, éste se concibe como un medio de acercamiento entre los pueblos⁸⁶³, destacando su importancia desde el punto de vista económico, político y cultural. También se recogen algunas conclusiones sobre la actividad comunitaria en materia de turismo, como el escalonamiento de las vacaciones, y referencias al turismo cultural y rural⁸⁶⁴. Se destaca cómo el fomento de este turismo permitiría una mejor utilización de la mano de obra rural y ayudaría al desarrollo de las zonas desfavorecidas de la Comunidad asegurando, simultáneamente, la conservación de su patrimonio natural y cultural.

La influencia de la actividad ambiental de las Instituciones se deja sentir en este ámbito – no puede olvidarse que en momento de aprobar Orientaciones, ya habían visto la luz los dos primeros programas ambientales. Así es importante subrayar cómo las Orientaciones resaltan la positiva influencia de un medio ambiente bien preservado sobre las actividades turísticas, y la necesidad de que estas tengan en cuenta las necesidades ecológicas. Se remite en particular la Comisión al proyecto del Tercer Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, en el que se mencionan explícitamente la necesidad de tener en cuenta el medio ambiente en el desarrollo de las actividades turísticas⁸⁶⁵, así como a la propuesta de directiva sobre Evaluación de Impacto Ambiental, que afecta igualmente a las actividades turísticas.

⁸⁶² Como dice CARBALLEIRA RIVERA, M. T., en "Por un turismo medioambientalmente correcto. Propuestas para el próximo milenio". *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tirant lo Blanch*, 2000, pág. 78, en ella se plantea el turismo como un instrumento de acercamiento de los pueblos más que como una fórmula de desarrollo económico.

⁸⁶³ En las *Orientaciones* presentadas por la Comisión se destacaba esta función de turismo diciendo que "El artículo 2 del Tratado de Roma asigna a la Comunidad Europea la misión de promover relaciones más estrechas entre los pueblos que la integran. El turismo contribuye a que la Comunidad cumpla dicha misión. Al poner en contacto a los pueblos europeos, el turismo constituye una contribución importante a la integración europea".

⁸⁶⁴ En las *Primeras Orientaciones para una política comunitaria en materia de turismo* (DOCE C, núm 358, de 31 de diciembre de 1983), la Comisión propone una desestacionalización de la actividad turística, mediante la oferta de precios competitivos que atrajesen la demanda hacia productos turísticos alternativos, entre los que menciona "el agroturismo o turismo rural, basado en el entorno natural y cultural del campo y en los recursos agroalimentarios típicos de diferentes regiones", según la Comisión: "el fomento de este turismo permitiría una mejor utilización de la mano de obra rural, ayudaría al desarrollo de zonas desfavorecidas de la Comunidad y aseguraría la conservación de su patrimonio natural y cultural".

⁸⁶⁵ La integración de las consideraciones ambientales en la actividad turística se menciona en el punto 8 de la introducción al Tercer Programa (DOCE núm C, 46, de 17 de febrero de 1983):

5.2. El dictamen de la Comisión sobre la Acción comunitaria en el sector del turismo: la distribución temporal y geográfica del turismo con el fin de evitar los efectos negativos del turismo de masas sobre el medio ambiente

En el dictamen de la Comisión sobre la Acción comunitaria en el sector del turismo publicado en febrero de 1986⁸⁶⁶, siendo ya miembros de la Comunidad España y Portugal, enumeraba una serie de propuestas, entre las que encontramos algunas dirigidas a la mejora de la distribución temporal y geográfica del turismo con el fin de evitar los efectos negativos del turismo de masas sobre el medio ambiente. En particular, en dicho dictamen se propuso:

- a) El escalonamiento de las vacaciones escolares e industriales
- b) El fomento de nuevas formas de turismo (alternativas al nocivo turismo de masas), entre las que se mencionan el rural, el social o el cultural.

Para ello la Comisión pedía al Consejo que adoptase una propuesta formal de legislación.

El primer Consejo de Turismo oficial celebrado en la Comunidad⁸⁶⁷, tuvo lugar en 1988 y mediante la Decisión del Consejo de 21 de diciembre⁸⁶⁸, acordó que el año 1990⁸⁶⁹, sería el Año Europeo del Turismo, fijando además una serie de medidas entre las que se encontraban las dirigidas al fomento de un mejor reparto estacional y geográfico del

“La participación de la política de medio ambiente en el desarrollo económico y social deberá traducirse en una consideración acentuada de la dimensión del medio ambiente, especialmente en los sectores de la agricultura (...) y turismo”.

⁸⁶⁶ DOCE C, núm 328, de 22 de diciembre de 1986.

⁸⁶⁷ En él se manifestó que el turismo había alcanzado el mismo nivel que cualquier otra política común de la CE, quedando su importancia oficialmente reconocida.

⁸⁶⁸ DOCE L 17, de 21 de enero de 1989, pág. 157.

⁸⁶⁹ En 1989, la Comisión creó una nueva dirección general (DG XXIII) que se encarga del turismo y del comercio. Para el Año Europeo del Turismo, el equipo se amplió con expertos de los Estados miembros y se designó una asesoría en Bruselas, el Euro Conseil, para actuar como parte de la unidad de gestión. También se creó un “business plan” que informa de manera detallada sobre los concursos, campañas y actividades del Año. También se creó un equipo de apoyo a la Comisión y al Euro Conseil, formado por funcionarios de los Estados, así como un amplio grupo de asesores en turismo.

turismo con el fin de impulsar formas alternativas al turismo de masas, como el rural el social y el cultural.⁸⁷⁰

5.3. El Año Europeo del Turismo, su papel positivo sobre el medioambiente

La Resolución del Parlamento⁸⁷¹ de 13 de diciembre de 1990⁸⁷², por la que se proclama el Año Europeo del Turismo, destaca el papel positivo que el turismo puede desempeñar - siempre que se fomente un enfoque cultural y natural- en el medio ambiente, por lo que por primera vez se reconocen los beneficios que el turismo puede reportar para la conservación del ambiente, preservación a la que también contribuye su correcta distribución geográfica del turismo entre las distintas regiones de la Comunidad, lo que también redundará en pro de los consumidores.

En esta resolución el Parlamento recomienda a la Comisión⁸⁷³ que “desarrolle una concepción de apoyo para el “turismo respetuoso con el medio ambiente” en las regiones europeas (turismo ecológicamente compatible y respetuoso con las actividades económicas tradicionales de las regiones) e insiste en que no se destinen fondos comunitarios a ningún proyecto cuyo impacto sobre el medio ambiente no haya sido previamente evaluado”⁸⁷⁴.

⁸⁷⁰ Ver COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990), *Medidas comunitarias para el fomento del turismo rural*. COM (90), 438 final, Bruselas, 29 de octubre de 1990; COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, *Turismo y desarrollo regional* núm 1063, Bruselas 20 de septiembre de 1990.

⁸⁷¹ El Parlamento Europeo ha dictado numerosas Resoluciones en las que se preocupa de los efectos del turismo sobre el medio ambiente, entre ellas destacamos la relativa a *Las medidas necesarias para proteger el medio ambiente del posible deterioro causado durante el año europeo del turismo*, DOCE C, núm 331, de 17 de septiembre de 1990.

⁸⁷² DOCE C, de 28 de enero de 1991. La proclamación de 1990 como Año Europeo del Turismo, tenía por objeto:

- Preparar la realización de un gran espacio europeo utilizando el papel integrador que desempeña el turismo.
- Fomentar un conocimiento más amplio de las distintas culturas y modos de vida por parte de los ciudadanos de los Estados miembros, sobre todo de los jóvenes.
- Impulsar un mejor reparto estacional y geográfico del turismo, las vacaciones escalonadas, las alternativas al turismo de masas y los nuevos lugares de destino.

Fomentar el turismo intracomunitario e internacional en Europa.

⁸⁷³ Ver punto 20.

⁸⁷⁴ Las actuaciones comunitarias realizadas durante el año europeo del turismo, se detallan en: VALDÉS PELÁEZ, L., "Actuaciones en materia turística de la Unión Europea". En *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*. Servicio de Publicaciones, 1996. págs. 329 y siguientes.

5.4. El plan de acciones comunitarias a favor del turismo sostenible

La promoción del turismo alternativo se intensifica a partir de los años noventa y tiene su punto de partida en la Decisión del Consejo de 17 de diciembre de 1990⁸⁷⁵, sobre la aplicación de un programa bienal (1991-1992), sobre la recogida de información estadística en el ámbito turístico.

La Decisión del Consejo 421/1992⁸⁷⁶, por la que se aprueba un plan de acciones comunitarias favor del turismo, da el primer paso hacia el turismo sostenible⁸⁷⁷, pues tiene como objeto promocionar Europa como destino turístico y -singularmente- coordinar las políticas comunitarias relativas al turismo con las de medio ambiente. En el anexo de esta decisión, se dedica un apartado a las relaciones entre turismo y medio ambiente y con el fin de promover el respeto a este último propone las medidas siguientes:

- Apoyo a las iniciativas destinadas a informar y sensibilizar a los turistas y a los prestatarios de servicios sobre la interacción entre turismo y medio ambiente, en particular mediante la creación de un premio europeo sobre el tema.
- Apoyo a acciones piloto innovadoras encaminadas a conciliar turismo y protección de la naturaleza a escala local o regional, en particular, las zonas costeras y de montaña, de los parques y de las reservas naturales, por ejemplo a través de medidas para guiar a los visitantes.
- Apoyo al desarrollo de redes de intercambio transnacional de experiencias, entre otras que sobre los problemas de medio ambiente y sus posibles soluciones en el marco de la explotación y gestión de emplazamientos turísticos (“visitor management”).
- Apoyo a iniciativas que favorezcan el “turismo limpio”.

Asimismo, se dedica un apartado al turismo rural⁸⁷⁸ (dentro del que se incluye el “agroturismo”), al social y al turismo juvenil. Con base en su artículo 5 la Comisión elaboró un informe sobre las acciones comunitarias que afectan al turismo en 1993 .

⁸⁷⁵ Decisión del Consejo 90/665/CE, de 17 de diciembre de 1990. DOCE *L*, núm 385, de 21 de enero de 1990. Sustituida más tarde por la Decisión 95/57/CEE, del Consejo, sobre la recogida de información estadística en el ámbito del turismo.

⁸⁷⁶ DOCE *L*, núm 231 de 13 de agosto de 1992.

⁸⁷⁷ Así se reconoce en el Quinto Programa sobre desarrollo sostenible.

⁸⁷⁸ Como medidas de fomento del mismo se citan:

- El apoyo a las iniciativas de cooperación entre los operadores a nivel local, regional, nacional y europeo, con objeto de hacer posible el intercambio de experiencias y prácticas mediante la organización de

5.5. El V Programa Comunitario sobre medio ambiente y desarrollo sostenible: “Hacia un desarrollo sostenible”

Como se ha indicado anteriormente⁸⁷⁹, es el Quinto Programa comunitario ambiental donde se pone de manifiesto, con mayor intensidad, la necesidad de integrar los aspectos ambientales en el turismo⁸⁸⁰, en él se afirma que:

“El turismo es un ejemplo claro de la estrecha relación existente entre el desarrollo económico y el medio ambiente, con toda su secuela de beneficios, tensiones y posibles conflictos. Si se planifican y controlan adecuadamente, el turismo, el desarrollo regional y la protección del medio ambiente podrán ir a la par. Si se respeta la naturaleza y el medio ambiente, sobre todo en las zonas costeras y de montaña, el turismo podrá ser beneficioso y duradero”.

En él se insiste en la necesidad de armonizar la relación entre el turismo y el medio ambiente, como instrumento necesario para que la actividad turística pueda perdurar asumiendo definitivamente el concepto de desarrollo sostenible⁸⁸¹.

Supone un radical cambio de estrategia respecto de los Programas anteriores cuyas deficiencias trata de superar, por lo que no se limita a enumerar actuaciones a realizar en cada uno de los sectores a los que viene referida la política comunitaria de medio ambiente, sino que fija una serie de objetivos que deberán ser alcanzados en determinados plazos hasta el año 2000, mediante la distribución de responsabilidades entre todos los agentes implicados en la protección del medio ambiente en un marco de responsabilidad

visitas, seminarios, intercambio de expertos y preparación de proyectos piloto transnacionales, en particular en el campo de la formación profesional.

- Mejora de la información de los operadores en el medio rural y de su acceso a los distintos regímenes de ayuda comunitarios disponibles en materia de turismo rural, en particular mediante la publicación de documentos divulgativos y de un manual destinado a los operadores.

- Incentivar la mejora de la calidad de la oferta de turismo rural y apoyar las medidas que faciliten el acceso al turismo en el medio rural.

⁸⁷⁹ Ver punto 4.6 de este capítulo.

⁸⁸⁰ DÍAZ VÁZQUEZ, J. A., "El derecho de la Unión Europea en materia de medio ambiente: la política ambiental en la Unión Europea". En *Estudios de derecho y gestión ambiental*. Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, pág. 38.

⁸⁸¹ Así se reconoce en la Comunicación de la Comisión relativa sobre la revisión del Quinto Programa, “El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro”.

compartida, seleccionando cinco ámbitos de actividad específicos: industria, energía, transportes, agricultura y turismo⁸⁸².

En relación con este último, parte de la idea de que su impacto sobre el medio ambiente depende de tres factores principales: el tipo de actividad turística, la calidad de los servicios turísticos y el comportamiento de los turistas.

A partir de estos tres factores, fija las líneas de actuación que son las siguientes:

- a) Diversificación de las actividades turísticas, con una gestión más adecuada del fenómeno del turismo de masas y el fomento de otros tipos de turismo;
- b) Mejora de la calidad de los servicios turísticos, con medidas de información y sensibilización, técnicas de gestión y servicios de visitantes.
- c) Actuación sobre el comportamiento de los turistas, con campañas de información en los medios, códigos de conducta, etc.

Respecto a las estrategias turísticas relacionadas con el medio ambiente, se proponen las siguientes:

- Control de los usos del suelo.
- Establecimiento de normas estrictas con respeto a las nuevas construcciones y lucha contra la construcción ilegal.
- Gestión del flujo de automóviles en las vías de comunicación hacia las regiones turísticas.
- Diversificación del turismo .
- Ejecución y cumplimiento estricto de las normas ecológicas sobre el ruido, agua potable, aguas de baño, aguas residuales y emisiones de la atmósfera.
- Creación de zonas tampón en torno a los espacios naturales sensibles como dunas y humedales.
- Escalonamiento de las vacaciones de verano.
- Sensibilización de los habitantes y turistas.
- Educación y formación de los gestores de las zonas afectadas.

⁸⁸² Además amplía la gama de instrumentos de intervención que –hasta este programa- se basaba fundamentalmente en medidas legislativas.

Además amplía la gama de instrumentos de intervención que –hasta ahora- se concretaban, fundamentalmente, en medidas legislativas⁸⁸³.

Este Programa, como los cuatro anteriores, no tiene ninguna fuerza vinculante. Su objetivo es exponer una estrategia y un calendario de actuación de la Comunidad y de sus Estados Miembros durante el plazo de su vigencia.

En todo caso, los objetivos aparecen modulados en función de la diversidad regional de la Comunidad. En las regiones menos prósperas se trata de proteger y aumentar sus ventajas y asumir la preservación de sus activos, con el fin de que puedan servir de fundamento y base a su desarrollo y prosperidad. Por el contrario, en las regiones más desarrolladas, se acentúa la obligación de restauración y garantía del medio ambiente y de los recursos naturales para asegurar la continuidad de la actividad económica y el mantenimiento de la calidad de vida.

5.6. La revisión del V Programa

Este Programa establecía como horizonte final el año 2000, si bien se preveía su revisión⁸⁸⁴ en una fase intermedia. Así, se concibe el período 1992-1995, como una fase de preparación y el correspondiente a los años 1996-2000, como la de funcionamiento completo.

En el proceso de revisión previsto, la Comisión aprobó el 30 de noviembre de 1994, la Comunicación relativa a la Revisión Provisional de la aplicación del Quinto Programa⁸⁸⁵,

⁸⁸³ Junto a ellas se enumeran:

- Instrumentos de mercado, dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para que consuman los recursos naturales con responsabilidad y eviten la contaminación y los residuos, y ello mediante la inclusión de los costes medioambientales externos (incentivos y elementos disuasorios económicos y fiscales, responsabilidad civil...etc.), con objeto de fijar los precios de modo que los bienes y servicios menos nocivos no se encuentren en situación de desventaja en el mercado frente a los competidores más contaminantes.
- Instrumentos horizontales de apoyo, incluyendo más información básica y estadística; información científica, y desarrollo tecnológico (sobre tecnologías menos contaminantes y sobre tecnologías dirigidas a solucionar los actuales problemas ecológicos), mejor planificación sectorial y territorial; información al público y al consumidor; y formación profesional continua.
- Mecanismos de asistencia financiera, además de las líneas presupuestarias con objetivos directos en materia de medio ambiente (LIFE) o los fondos estructurales (por ejemplo ENVIREG), proporcionar cantidades para financiar actividades de mejora del medio ambiente. Además el nuevo Fondo de Cohesión sobre el que se adoptó una decisión en la Cumbre de Maastricht, tiene por objeto cofinanciar proyectos de mejora del medio ambiente en varios países entre los que se encuentra España

⁸⁸⁴ Un análisis de los distintos documentos revisorios del Quinto Programa puede encontrarse en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastricht". *Noticias de la Unión Europea*, 1997, núm. 153, págs. 82 a 85.

⁸⁸⁵ COM (94) 45 final, Bruselas, 30 de noviembre de 1994.

en la que se evalúa la situación hasta el 30 de junio de 1994⁸⁸⁶. Con posterioridad la Comisión aprobó el 10 de enero de 1996, el Informe sobre la aplicación del Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que se completó con el Informe sobre el estado del Medio Ambiente que la Agencia de Medio Ambiente presentó el 10 de noviembre de 1995, conocido con el nombre de Dobris⁸⁸⁷.

En el Informe Dobris, se consideró que el turismo producía efectos negativos en diversos sectores del medio ambiente como la gestión de residuos, calidad de las aguas continentales, conservación de la naturaleza y la biodiversidad, considerando en particular los impactos sobre las zonas litorales y marinas.

Fruto de ambos, la Comisión adoptó la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la revisión del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible⁸⁸⁸, que es resultado de una evaluación global de la aplicación del Quinto Programa y se expone en forma de plan destinado a aplicar con más eficacia su estrategia, determinado cinco áreas en las que es necesario acelerar la actuación comunitaria con el fin de cumplir el Programa.

La Decisión de 24 de septiembre de 1998⁸⁸⁹, que revisa el V Programa, dedica su artículo 2 al turismo⁸⁹⁰, enumerando como objetivos prioritarios de la Comunidad, para conseguir la integración de la protección del medio ambiente y el avance hacia un desarrollo sostenible, los siguientes⁸⁹¹:

⁸⁸⁶ La evaluación se realiza en los seis elementos claves que conforman el nuevo enfoque del Programa: a) integración del medio ambiente en otras políticas; b) Ampliación de la gama de instrumentos; c) Colaboración y responsabilidad compartida; d) Cambio de actitudes y pautas de consumo y producción; e) Aplicación y observancia de la legislación; f) Dimensión internacional.

⁸⁸⁷ AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, Medio Ambiente en Europa, El Informe Dobris, Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998, págs. 243-251.

⁸⁸⁸ COM (95) 647, final, Bruselas, 24 de enero de 1996. DOCE C 140, de 11 de mayo de 1996.

⁸⁸⁹ Decisión 2.179/1998, del Parlamento Europeo y del Consejo, DOCE L, núm 275, de 10 de octubre de 1998, aprobada, lo mismo que el *V Programa*, mediante el procedimiento de codecisión, que constituye una de las principales novedades del Tratado de Ámsterdam. En el Tratado de Maastricht se recogían los procedimientos de consulta y cooperación, mientras que en el de Ámsterdam se instaura como procedimiento habitual el de codecisión, que requiere el acuerdo del Parlamento Europeo y el Consejo.

⁸⁹⁰ También dedica un apartado especial a los sectores agrícola, transporte, energía, industria.

⁸⁹¹ Ver artículo 2 apartado 5.

- a) Prever un intercambio de información periódico sobre las repercusiones en el medio ambiente de las prácticas turísticas;
- b) Apoyar las campañas de sensibilización para promover una explotación de los recursos turísticos que no perjudique el medio ambiente;
- c) Promover la aplicación de prácticas correctas innovadoras en el ámbito del desarrollo del turismo sostenible, en especial, mediante proyectos piloto que se inscriban en los instrumentos financieros existentes y aplicando el principio de “quien contamina paga”;
- d) Garantizar que los Fondos Estructurales aporten una contribución a las formas sostenibles de turismo de acuerdo con los requisitos previstos en los Reglamentos sobre los Fondos Estructurales incluyendo cualesquiera disposiciones sobre la evaluación del impacto ambiental de las diversas operaciones.

En la comunicación de la Comisión El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro, relativa a la revisión del Quinto Programa, se indica que los avances en el campo del desarrollo sostenible han sido “relativamente escasos” lo que se debe, principalmente, a la falta de un compromiso claro por parte de los Estados miembros y las partes interesadas y a la poca identificación de otros sectores con el programa, aunque se reconoce, a favor del mismo, el impulso que ha supuesto a otras medidas comunitarias que han dado lugar a mejoras en el terreno de la protección del medio ambiente.

5.7. El Libro Verde de la Comisión sobre el papel de la Unión Europea en materia de turismo

Las medidas contenidas en este Programa se completan con las previstas en el Libro Verde de la Comisión sobre el papel de la Unión Europea en materia de turismo⁸⁹² - más conocido como Libro Verde- que señala como objetivo principal la promoción de un desarrollo sostenible que respete el medio ambiente, para lo que en primer lugar, insiste en la necesidad de diversificar la oferta turística, con el fin de “favorecer un mejor reparto de las actividades y empleo en el territorio de la Unión, contribuyendo así al deseado reequilibrio entre las regiones de la Comunidad”.

⁸⁹² COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *El papel de la Unión Europea en materia de turismo. Libro verde de la Comisión*. Bruselas, 4 de abril de 1995, COM (95) 97 final. PELÁEZ, Luis Valdés. "Estrategias de desarrollo turístico sostenible". En *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*. Tirant lo Blanch, 1999. pág. 157-178.

Entre las nuevas formas de turismo se menciona el turismo cultural y el rural subrayando la necesidad de que su desarrollo se produzca de forma respetuosa con el entorno cultural y ambiental, de manera que garanticen la persistencia de estos recursos “como motor de desarrollo de determinadas zonas locales”. En particular, en el caso del turismo rural, se aboga por un planteamiento global con el fin de asegurar “una verdadera explotación razonada y patrimonial, en asociación, del yacimiento turístico, que no se puede dejar pasar por muchos de nuestros espacios rurales”.

En segundo lugar, considera indispensable la inclusión de esta política en un plan de desarrollo del espacio europeo, basado en tres elementos: un sistema urbano policéntrico, una red de infraestructuras eficaces y aceptables para el medio y una red europea de espacios abiertos de importancia ecológica y paisajística.

En tercer lugar, estima esencial la inclusión del turismo en un modelo de desarrollo “duradero” o “sostenible”, afirmando que:

“El turismo puede integrarse de inmediato en este planteamiento del desarrollo duradero dado que son escasas las actividades cuyo éxito depende tan claramente de la necesidad de hacer converger diferentes políticas para superar la complejidad de la actividad turística derivada de la combinación de una actividad económica que generalmente se ejerce a título privado y que se fundamenta en disponer de bienes públicos (espacios naturales, patrimonio cultural, equipamientos para actividades recreativas, infraestructuras de transporte, etc.). Ahora bien, la dinámica económica del sector, la satisfacción del turista y la conservación del patrimonio natural y cultural son indisociables. Abundan los ejemplos que prueban que un medio ambiente degradado –por ejemplo la calidad del agua o del paisaje- reduce el atractivo turístico. A la inversa, un patrimonio natural y cultural intacto y bien aprovechado es una baza considerable que las acciones de promoción turística no dejan de subrayar.

La necesidad de hacer contribuir políticas diferentes a un mismo fin hace del turismo un campo de acción ideal para la puesta en marcha de un desarrollo duradero. Por otra parte, el crecimiento de la frecuentación turística con sus consiguientes presiones y la mayor exigencia de calidad por los turistas impide postergar más este planteamiento (...).

A partir de ahora, el turismo en la Unión podría concebirse y realizarse respetando los principios de desarrollo duradero, con lo que se podría garantizar la perennidad de la actividad y la satisfacción del turista y se contribuiría a la conservación del patrimonio natural y cultural europeo. Y lo que es más, este planteamiento indispensable y urgente para el sector turístico, podría servir como ejemplo a otras actividades cuyo futuro depende quizá tanto, pero de forma quizá menos perceptible directamente, de la materialización de un desarrollo duradero”.

Por último, se propone impulsar el turismo rural y cultural , nuevos productos turísticos que contribuyen a la mejora de la competitividad global de la economía turística y el empleo del sector⁸⁹³. Con el apoyo a la experimentación de nuevos productos turísticos se pretende la satisfacción de una triple finalidad:

- La de los operadores, de una diversificación de la oferta susceptible de aumentar la competitividad del sector.
- La de los turistas, que encuentran un mayor abanico de posibilidades en las que emplear su ocio.
- La de la autoridades públicas que actúan siguiendo una estrategia de mejora cualitativa de la oferta mediante un escalonamiento del turismo tanto en el tiempo como en el espacio.

5.8. Las previsiones ambientales del Programa Philoxenia

En 1996, tras los informes emitidos por la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre las medidas comunitarias que afectaron al turismo en 1994, se decide elevar la primera propuesta de Decisión sobre el Primer Programa plurianual a favor del turismo europeo: Philoxenia 1997-2000⁸⁹⁴, basado

⁸⁹³ Se considera que la diversificación de la oferta puede ser un factor atenuante de las tensiones del sector: ampliando el ámbito del ejercicio del turismo fuera de las esferas y periodos tradicionales de concentración (costa, montaña, verano/invierno, por ejemplo), las autoridades públicas intentan reducir las presiones sobre el medio ambiente y estimular los medios para una mejor satisfacción del turista, conforme a la evolución de la demanda de prestaciones de calidad y más personalizadas.

⁸⁹⁴ Ver COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre un primer programa plurianual del turismo europeo PHILOXENIA (1997-2000)*. COM (96), 618 final, DOCE de 30 de abril de 1996. El Parlamento Europeo se pronunció sobre el mismo en Resolución de 1996, DOCE C, núm 347, de 18 de noviembre de 1996. El Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social emitieron sus dictámenes publicados respectivamente en DOCE C, núm 30, de 30 de enero de 1997 y DOCE C, núm 42, de 10 de febrero de 1997.

en el Libro Verde, que en su Anexo C dedicado a la mejora de la calidad del turismo europeo, proponía promover el turismo sostenible en base a tres líneas de actuación:

- Estímulo a las iniciativas locales dirigidas a la mejorar la gestión de los flujos de visitantes y su participación en redes.
- Apoyo a la aplicación de sistemas de gestión respetuosos con el medio ambiente en emplazamientos turísticos.
- Organización, cada dos años, de un Premio Europeo de Turismo y Medio Ambiente.

Sin embargo este programa, no fue aprobado, por falta de acuerdo entre los países partidarios de poner en marcha una auténtica política comunitaria de turismo y los que se oponían⁸⁹⁵.

5.9. El Sexto Programa Ambiental “El futuro está en nuestras manos”⁸⁹⁶

Como se alternativa al bloqueo de este programa, en 1997 se celebró en Luxemburgo la Conferencia sobre Empleo y Turismo de la que surgió la creación de un Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo, que presentó en 1998 una serie de recomendaciones entre las que se encontraba “el fomento del desarrollo sostenible del turismo”.

En la Agenda 2000, aprobada por el Consejo Europeo de Berlín, celebrado en marzo de 1999, se afirma que “el turismo puede contribuir de manera importante al éxito de e la ampliación; una utilización sensata de los instrumentos comunitarios de financiación para los países candidatos a la adhesión puede permitir un mayor crecimiento y desarrollo de su sector turístico con criterios de sostenibilidad y calidad”.

En 1999, la Comisión presentó una Comunicación sobre turismo en la que se insiste en el aspecto del desarrollo sostenible⁸⁹⁷.

Por último el 24 de enero de 2001, la Comisión presentó una propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Sexto Programa de acción comunitaria en

⁸⁹⁵ FERNANDEZ RAMOS, S. et al. *Manual de derecho administrativo del sector turístico*. Tecnos, 2013.

⁸⁹⁶ Ver además, punto 4.7. de este capítulo.

⁸⁹⁷ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Incrementar el potencial del turismo como generador de empleo*, COM (1999), 205 final, de 28 de abril, Bruselas, 1999.

materia de medio ambiente con el título Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos⁸⁹⁸, para el 2001 a 2010⁸⁹⁹.

En ella se recogen los objetivos prioritarios, los principales ejes del enfoque estratégico y los cuatro ámbitos de acción:

- Resolución del problema del cambio climático.
- Protección de la naturaleza y la vida silvestre.
- Abordaje de las cuestiones de medio ambiente y salud.
- Preservación de los recursos naturales y gestión de los residuos.

En esta Comunicación se constata la necesidad de superar el planteamiento estrictamente legislativo para crear un enfoque estratégico que deberá utilizar diferentes instrumentos y medidas para influir en la toma de decisiones de las empresas, de los consumidores, los políticos y los ciudadanos, para ello propone cinco ejes prioritarios de actuación:

- Mejorar la aplicación de la legislación en vigor.
- Integrar el medio ambiente en otras políticas.
- Colaborar con el mercado.
- Implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos.
- Tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y la gestión del territorio, para lo que se proponen las acciones siguientes:
 - Publicar una comunicación sobre la importancia de la integración del medio ambiente en la gestión y ordenamiento del territorio
 - Mejorar la aplicación de la Directiva sobre la evaluación de las incidencias sobre el medio ambiente.
 - Difundir las mejores prácticas y fomentar el intercambio de experiencias relativas a la planificación sostenible, incluida la del espacio urbano.
 - Integrar la planificación sostenible en la política regional comunitaria.
 - Estimular medidas de carácter agrícola y medioambiental en el marco de la política agrícola común.
- Crear una gestión sostenible del turismo⁹⁰⁰.

⁸⁹⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones de 24 de enero de 2001, COM (2001) 31 final, DOCE C, núm 154, de 29 de mayo de 2001. El texto de la misma puede consultarse en la pág. oficial de la Unión Europea: www.europa.eu.int.

⁸⁹⁹ El 31 de mayo de 2001, el Parlamento Europeo aprobó en primera lectura la propuesta de la Comisión con algunas enmiendas, que han sido, en parte aceptadas por ésta.

5.10. El Séptimo programa ambiental. La protección de riesgos para la salud y el bienestar

El Séptimo programa ambiental centra sus objetivos en proteger a los ciudadanos de la UE de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar, que se inicia resaltando los beneficios de la legislación ambiental europea, si bien la contaminación del aire y de agua y los productos químicos siguen siendo objeto de preocupación.

En relación con la contaminación atmosférica, se plantea actuar en los espacios en los que las personas, especialmente los grupos sociales sensibles, y los ecosistemas están más expuestas, como las ciudades y el interior de los edificios.

Por otra parte, el Programa constata tanto la positiva incidencia de las aguas de baño de buena calidad para la salud humana y para el turismo, como los problemas de acceso a agua de calidad satisfactoria en algunas zonas rurales y los provocados por las inundaciones, en parte por los cambios en el ciclo hidrológico y en el uso de la tierra.

Una parte de los problemas anteriores provienen del hecho de que la legislación de ambas materias no se aplica plenamente en la Unión, por lo que se actualizarán las mismas y en particular sus objetivos de acuerdo con los datos científicos más recientes y se procurará crear sinergias con las relativas al cambio climático, biodiversidad, medio marino y territorio.

5.11. La Agenda Europea por un Turismo Sostenible y Competitivo

La UE inicia lo que se denomina "una nueva política turística" en marzo de 2006 reconociendo el papel central desempeñado por el turismo en la economía europea y decide preparar una Agenda 21 europea para el turismo basada en los trabajos realizados por el Grupo de Expertos para la Sostenibilidad del Turismo⁹⁰¹.

Así, el 19 de octubre de ese mismo año ve la luz la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas titulada Agenda por un Turismo Sostenible y Competitivo⁹⁰².

⁹⁰⁰ Ver en particular págs. 23 y 24.

⁹⁰¹ Informe: "Action for more sustainable European Tourism", publicado en febrero de 2007.

⁹⁰² Comunicación de la Comisión, de 19 de octubre de 2007.

En dicha Comunicación, la Comisión de las Comunidades Europeas manifiesta que la competitividad en materia turística, se encuentra directamente unida a la sostenibilidad ya que la calidad de los destinos turísticos depende mucho de los entornos naturales y las comunidades locales, razones que justifican elaborar una Agenda a medio y largo plazo "en el marco de la cual todos los agentes del sector tomarán las medidas necesarias para reforzar la contribución de prácticas sostenibles a fin de facilitar la competitividad de Europa como el destino turístico más atractivo", instando a los agentes del sector turístico a que acepten sus respectivas responsabilidades e invitándoles a utilizar las oportunidades que ofrece el reto de la sostenibilidad como posible motor de la innovación y del crecimiento. Marcada por objetivos generales como la prosperidad económica, la equidad y cohesión social, la protección del medio ambiente y la cultura, afronta la necesidad de "encontrar un equilibrio adecuado entre el desarrollo autónomo de los destinos y la protección de su medio ambiente por un lado, y el desarrollo de una actividad económica competitiva, por otro".

Los principales retos a los que se enfrenta el sector son la conservación y gestión de los recursos naturales y culturales; la minimización de la contaminación y el uso de los recursos; la gestión del cambio en interés de la comunidad; la reducción de la estacionalidad de la demanda; la lucha contra el impacto medioambiental de los transportes vinculados al turismo; la puesta a disposición de las experiencias turísticas para todos; la mejora de la calidad de los empleos, y la seguridad de los turistas y las comunidades locales. Plantea, en relación con todo ello, que los objetivos se alcanzarán mediante políticas adecuadas que contribuyan a la gestión sostenible de los destinos, favoreciendo que tanto empresas como turistas tomen en cuenta la sostenibilidad. Con la finalidad de conseguir un turismo a la vez "competitivo y sostenible", su principal aportación son los principios que la integran, invitando a todos los agentes del sector a respetarlos:

1. Adoptar un enfoque global e integrado
2. Planificar a largo plazo
3. Lograr un ritmo de desarrollo adecuado
4. Involucrar a todas las partes interesadas
5. Utilizar los mejores conocimientos disponibles
6. Minimizar y gestionar los riesgos (principio de cautela)
7. Reflejar el impacto en los costes (quien utiliza y contamina paga)
8. En caso necesario, establecer límites y respetarlos
9. Llevar a cabo un seguimiento continuo.

En síntesis, las diferentes repercusiones del turismo deberían tenerse en cuenta en su desarrollo y planificación a largo plazo, fomentando la participación, cada vez más importante, y aplicando la sostenibilidad a partir de la comprensión de las repercusiones y de una vigilancia constante de las mismas, a fin de poder introducir las modificaciones y mejoras necesarias. En este contexto la UE se plantea movilizar a los agentes del sector para que produzcan y compartan conocimientos.

5.12. La Declaración de Madrid: "Hacia un modelo turístico socialmente responsable"

Bajo la presidencia española de la UE, en abril de 2010, se realiza una reunión informal de ministros de la cual surge un documento breve de cierta importancia que es conocido como la Declaración de Madrid: "Hacia un modelo turístico socialmente responsable".

En él, los Estados miembros declaran su deseo de tomar parte en la puesta en marcha de un nuevo marco consolidado de política turística de la UE en base al Tratado de Lisboa; fomentar el turismo ético y responsable y, especialmente, la sostenibilidad social, medioambiental, cultural y económica del turismo; concienciar sobre la importancia del conocimiento y la innovación, la utilización de nuevas tecnologías y el intercambio de buenas prácticas; así como apoyar medidas e iniciativas que propicien el alargamiento de la alta temporada turística, contribuyendo a luchar contra la estacionalidad y manteniendo el empleo en temporada baja.

En base a todo ello realizan una serie de recomendaciones a la Comisión entre las que destacamos la necesidad de "integrar la sostenibilidad en sectores relacionados con el turismo (transporte, tratamiento de residuos, gestión del agua, entre otros) y crear redes de conocimiento e intercambio de información, tecnología y difusión de buenas prácticas aplicables a la industria turística"⁹⁰³.

903

http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/madrid_stakeholders_conference/declaration_madrid_es.pdf.

5.13. Comunicación de la Comisión: Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo

La Comunicación de la Comisión Europea de 30 de junio de 2010 al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo recogería dichas sugerencias en un intento de definir un nuevo marco de acción vinculado a la Estrategia Europa 2020 para el crecimiento inteligente, sostenible e integral "a fin de reforzar su competitividad y su capacidad de crecer de manera sostenible", estableciendo entre sus posibles acciones: "... promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de calidad» mediante la elaboración de un sistema de indicadores para la gestión sostenible de los destinos, campañas de sensibilización para los turistas, la creación de una marca "Turismo de Calidad", facilitar a la industria turística la identificación de los riesgos derivados del cambio climático, proponer una carta de turismo sostenible y responsable, una estrategia para un turismo costero y marítimo sostenible, y reforzar la cooperación entre la UE, los principales países emergentes y los países del Mediterráneo para promover modelos de turismo sostenible y responsable"⁹⁰⁴.

6. La revisión del modelo turístico tradicional en España

6.1. La recepción de los principios de turismo sostenible en la política sectorial turística

En nuestro país, la evolución hacia el turismo sostenible se produce como consecuencia de diversos factores principales⁹⁰⁵. En primer lugar, la promulgación en 1978 de nuestra Carta Magna, que atribuye a las Comunidades Autónomas la responsabilidad directa en materia de ordenación y promoción del turismo y en particular, a partir de la aprobación en 1992, del Plan Marco de Competitividad del turismo español⁹⁰⁶ (Plan "FUTURES")⁹⁰⁷.

⁹⁰⁴ CAÑIZARES RUÍZ, MC. "Sostenibilidad y turismo: de la documentación internacional a la planificación en España Horizonte 2020". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2013, no 61, pág. 67-92.

⁹⁰⁵ Ver FERREIRA FERNÁNDEZ, J., NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible". *En la diversificación y la desestacionalización del sector turístico - IV Congreso de Turismo Universidad y Empresa*. Tirant lo Blanch, 2002. págs. 353 y siguientes.

⁹⁰⁶ Antes de este Plan, la Dirección General de Política Turística de la Secretaría General de Turismo, había aprobado, en el año 1990, el *Libro Blanco del Turismo Español* –ver MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES. SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA TURÍSTICA, *Libro Blanco del Turismo Español. Secretaría General de Turismo, Madrid, 1990*, con el fin de "efectuar un análisis y diagnóstico del sector turístico español, analizar sus puntos fuertes y débiles, destacar los principales problemas y retos a los que se enfrenta y definir las líneas estratégicas de actuación medio plazo"

El Plan FUTURES es un plan económico, no normativo, en el que se fijan las actuaciones que deben llevarse a cabo durante su vigencia, con el fin de amoldar en entorno jurídico e institucional a las nuevas circunstancias, evitando el deterioro de la actividad turística y creando las bases para consolidar el turismo como un sector líder en Europa.

Su propósito es “establecer las estrategias necesarias para que el turismo consolide su posición como sector económico con una fuerte capacidad competitiva, adaptándose a unos consumidores cada vez más exigentes y a los requerimientos sociales sobre su funcionamiento e impactos, con especial atención a los de índole medioambiental”⁹⁰⁸.

Como alternativa al turismo tradicional -que se califica como nuestro “producto básico”- se recoge la necesidad de desarrollar las potencialidades turísticas de los recursos naturales y culturales existentes en nuestro territorio, “dentro de un proceso equilibrado y armónico con el entorno, que contribuya a la elevación del nivel de vida de los habitantes de las zonas consideradas”, es decir, de acuerdo con los ideales del “desarrollo sostenible”.

Para conseguir esos objetivos se establecen dos ámbitos de actuación:

- a) La oferta complementaria ligada al producto sol y playa y en especial aquella que aprovecha las ventajas comparativas que nuestros recursos naturales y culturales ofrecen. Para ello se estimula el desarrollo de parques turísticos, golf, deportes acuáticos, oferta cultural o monumental situada en la zona de influencia del destino turístico, viajes e incentivos y congresos e iniciativas que permitan alargar la temporada turística.

⁹⁰⁷ *Plan Marco de Competitividad del Turismo español*. Ministerio de Comercio y Turismo. Secretaría General de Turismo, Madrid, 1994.

⁹⁰⁸ Ver *Plan Futures*, págs. 10 y 11. Resume los del mercado turístico español en los siguientes puntos:

- la exigencia de una cada vez mayor calidad en las instalaciones y en la prestación de los servicios turísticos;
- la demanda de un entorno arquitectónico y natural no degradado, que constituye un requerimiento de nuestras sociedades de enorme importancia, pero que además resulta imprescindible atender, al constituir los recursos naturales y culturales las bases de cualquier desarrollo turístico;
- el fraccionamiento de las vacaciones, lo que supone un incremento del número de viajes que se realizan, y al tiempo, un acortamiento de las estancias, lo que va unido a la búsqueda de productos turísticos diferenciados, más acordes con las inquietudes de los consumidores en el terreno de la cultura y del ocio;
- la irrupción junto al turismo de “sol y playa”, producto líder en nuestro país, de nuevos competidores que han apostado por el turismo como un sector capaz de desencadenar un importante desarrollo económico y social, que gozan de ciertas ventajas frente a aquel, en la medida en que operan con costes muy reducidos y pueden ofrecer precios bajos.

- b) La promoción de otros productos turísticos con elevada capacidad competitiva como: los productos turísticos urbanos, actividades turísticas relacionadas con la naturaleza, entre las que se mencionan el turismo de nieve, caza y pesca, explotaciones ecuestres, senderismo, deportes de aventura, parques naturales y zonas fluviales; turismo vinculado al patrimonio cultural y arquitectónico tradicional. También otras formas de turismo como el de salud, educativo y el turismo social.

Una de las líneas básicas del plan FUTURES fue el desarrollo de los Planes de Excelencia Turística, cuyo objetivo era la mejora del entorno natural y urbano de los destinos más significativos de España⁹⁰⁹.

También es importante la celebración en Calvià (Mallorca) de la Conferencia Internacional sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en el mediterráneo⁹¹⁰, en la que, entre otros temas, se insistió en la necesidad de implicarse en procesos Agenda Local 21, con el fin de desarrollar modelos de gestión local sostenible a largo plazo.

Posteriormente, en el Congreso Nacional de Turismo celebrado en Madrid los días 25 y 26 de noviembre de 1999, se presentó el Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración del Estado en materia turística, entre las que se incluía la destinada a desarrollar “el concepto de sostenibilidad medio ambiental en el sector turístico español, incorporando la conservación del medio ambiente como condición imprescindible para la perdurabilidad de los destinos y negocios turísticos”⁹¹¹.

⁹⁰⁹ Sobre los Planes de Excelencia Turística, ver LENO CERRO, F., “Turismo y medio ambiente: experiencias y líneas de actuación”, en *El turismo del siglo XXI*. Conferencia Mundial de turismo sostenible. Edita: Secretaría de la Conferencia mundial de turismo sostenible. Santa Cruz de Tenerife, 1995, págs. 70 y 71. Dice el autor que para la consecución de los objetivos previstos en dichos planes se propone: “*facilitar el desarrollo de nuevos productos turísticos como elementos de dinamización económica en aquellas áreas en que los valores culturales y monumentales sirven de atractivo para la creación de nuevas oportunidades empresariales de carácter turístico*”.

En definitiva se pretende que la actividad turística actúe como factor de reequilibrio territorial maximizando el beneficio económico y social del turismo (...). Se trata de afrontar el deterioro del medio ambiente, considerando éste, no como un “problema” en sí mismo sino como un “síntoma” de una mala gestión”.

⁹¹⁰ VALDÉS PELÁEZ, L., “Turismo, desarrollo y sostenibilidad”. *Turismo y medio ambiente*, ed. Civitas, Madrid, 2001, pág. 32, evidencia la gran importancia de esta Conferencia que superó el marco de los países de la cuenca mediterránea.

⁹¹¹ En el Plan se contenían unas propuesta de actuación a realizar a medio plazo que VALDÉS PELÁEZ, L., “Turismo, desarrollo...” resume de la siguiente forma. Realizar un programa de actuación conjunta con el Ministerio de Medio Ambiente. Impulsar la implantación de Planes Integrales de Turismo Sostenible en destinos maduros. Promover la incorporación en las empresas turísticas de sistemas de gestión medioambiental.

Finalmente, en el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICHTE)⁹¹², se consolida la idea de recuperación y regeneración de destinos maduros, presente en los Planes de Excelencia y de Dinamización Turística.

Aunque con diferente intensidad según las anualidades, la incorporación de elementos ambientales en la política sectorial de turismo también ha estado presente en la actuación ambiental del Estado a partir del PICHTE.

Así, en el siguiente documento, el Plan del Turismo Español Horizonte 2020, la sostenibilidad se convierte en una palabra clave que aparece relacionada con muchos de los conceptos que vertebran el documento (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2007). Además, es el nombre de uno de los ejes en los que se estructuran todas las actuaciones: nueva economía turística, valor al cliente, entorno competitivo, liderazgo compartido y sostenibilidad del modelo⁹¹³.

De esta manera, y dentro del contexto del Plan Nacional e Integral de Turismo, el Consejo de Ministros ha aprobado distintos convenios de colaboración con el Instituto de Crédito Oficial para la puesta en marcha de préstamos dirigidos a financiar inversiones en infraestructuras turísticas de empresas o autónomos que desarrollen su actividad dentro del sector turístico. Entre los objetivos que persigue se encuentra el aumento de la eficiencia energética, la incorporación de tecnologías y accesibilidad de colectivos con necesidades especiales, así como la generación de empleo directo e inducido, tanto turístico como en otros sectores asociados.

Cabe resaltar en este punto la aprobación mediante el Real 416/2014 del Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020. Este Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020 se centra en reforzar las sinergias positivas relacionadas con la conservación de la biodiversidad y el turismo de naturaleza, teniendo en cuenta la ventaja competitiva que supone que la biodiversidad de España sea la más

⁹¹² Contiene el Plan Estratégico de la Política Turística Española, para los años 2000-2006. Fue elaborado por la Secretaría de Comercio, Turismo y PYME, tras el visto bueno de la Conferencia Sectorial de Turismo celebrada en Madrid en octubre de 1999. Se concreta en diez programas o líneas de ejecución y pretende armonizar los esfuerzos del sector privado y las distintas Administraciones Públicas en la consecución del objetivo primordial que es la "calidad turística". Su precedente inmediato se encuentra en el Plan FUTURES.

⁹¹³ VELASCO GONZÁLEZ, M. "La incorporación de ideas en las políticas públicas. El concepto de sostenibilidad en la política turística". *Revista de Análisis Turístico*, 2011, núm. 10.

relevante de la Unión Europea y que el sector turístico sea uno de los más importantes en cuanto a su impacto económico en las cuentas nacionales de España.

La meta de este Plan es poner en valor la biodiversidad de España para impulsar el turismo de naturaleza como actividad económica generadora de empleo, asegurando siempre la correcta conservación de los valores naturales del territorio; dicho en otras palabras, integrar los objetivos de conservación de la biodiversidad en las políticas relacionadas con el turismo y posibilitar la inversión en biodiversidad creando empleo, crecimiento económico y estabilizando la población rural.

6.2. La recepción de las tendencias internacionales y comunitarias en el Derecho turístico español. El concepto de "zona saturada" y su relación con el turismo sostenible

Como acaba de exponerse, las diversas Organizaciones Internacionales, y singularmente, las Comunidad Europea, se limitan, a elaborar una serie de programas o recomendaciones que habrán de seguirse para la consecución de un turismo sostenible, si bien, carecen de fuerza vinculante limitándose a formular una serie de criterios generales que deben orientar la actuación comunitaria y estatal en la materia.

Por lo que a la Unión Europea se refiere los citados criterios generales se han concretado en disposiciones específicas de derecho derivado (fundamentalmente directivas) que, a su vez, deberán ser traspuestas por cada Estado a su ordenamiento interno.

En España, la preocupación ambiental aparece en las leyes de Turismo de las Comunidades Autónomas que son promulgadas a partir del año 1994⁹¹⁴. En ellas se adoptan soluciones diversas⁹¹⁵, en algunas, no pasa de ser una mera declaración de principios sin que en su articulado se materialicen medidas concretas que permitan llevarlo a cabo. En cambio en Canarias⁹¹⁶, la más avanzada en este aspecto, se introducen medidas específicas para tratar de reducir el impacto ambiental de las actividades turísticas. En cualquier caso, serán los

⁹¹⁴ La primera Ley de ordenación del turismo de las Comunidades Autónomas fue la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco.

⁹¹⁵ FERREIRA FERNÁNDEZ, J. A.; NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Turismo y ambiente...", op. cit., págs. 358 y siguientes.

⁹¹⁶ Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

instrumentos de planeamiento, los que deban de recoger las medidas e instrumentos precisos para lograr que el turismo que se lleve a cabo en el territorio sea realmente “sostenible”.

El instrumento que más específicamente trata de reducir el impacto ambiental de las actividades turísticas, es la declaración de zona saturada, mediante el cual se intenta frenar el deterioro de los recursos turísticos debido a su sobreexplotación.

Siguiendo a ROMÁN MARCOS⁹¹⁷, La declaración de un espacio turístico como “saturado” consiste, en términos generales: "en la restricción de la actividad turística –total o parcial, presente o futura, cuantitativa o cualitativa, temporal o indefinida– como consecuencia de una situación objetiva de sobreexplotación de sus recursos naturales y turísticos con grave riesgo para su supervivencia medioambiental y socioeconómica, y con la finalidad de preservar el entorno y la calidad tanto de sus servicios turísticos como del nivel de vida de su población residente".

La primera norma de carácter turístico que utilizó la figura de la zona saturada en el ordenamiento jurídico español fue el Decreto 3787/1970, de 19 de diciembre, sobre requisitos mínimos de infraestructura en alojamientos turísticos⁹¹⁸.

Esta norma preveía en su artículo 14.4 la posibilidad de que el Ministerio de Información y Turismo, una vez examinados los dictámenes técnicos pertinentes, declarase como “zonas saturadas” aquellas áreas, localidades o términos municipales que “[...] por insuficiencia de su infraestructura no permitan un aumento de su capacidad de alojamiento”. La consecuencia de la declaración de una zona como “saturada” sería la prohibición de instalar nuevos alojamientos turísticos, salvo que las deficiencias que motivaron tal declaración resulten subsanadas. Este último inciso revelaba la voluntad temporal de los efectos de esta norma. A pesar del laconismo de este artículo y de su falta de concreción (carece de criterios precisos para determinar cuando una zona se encuentra o no “saturada”), recoge ya la fórmula esencial del mecanismo de las zonas saturadas en materia turística.

⁹¹⁷ ROMAN MARCOS, A. *Tesis doctoral*. Universidad de Granada, 2010.

⁹¹⁸ Boletín Oficial del Estado no 15, de 18 de enero de 1971, págs. 108 y ss.

En el ámbito de la planificación turística, el Libro Blanco del Turismo Español de 1990 la recoge dentro de su “Sistema Infraestructuras, Equipamientos y Servicios”, en el que se fijaría como uno de sus objetivos prioritarios el asegurar el crecimiento selectivo de la oferta en las zonas saturadas mediante el control municipal cuantitativo y cualitativo de las licencias de construcción (acción 9a) y a través del desarrollo –con apoyo de Comunidades Autónomas y Municipios– de oferta turística fuera de las zonas litorales, rehabilitando los núcleos históricos de pueblos y ciudades (acción 11a). A día de hoy, al menos la mitad de las Comunidades Autónomas han previsto la figura de las zonas turísticamente saturadas en su normativa sectorial, bien en su legislación de más alto nivel –leyes ordenadoras del turismo– o en alguna de sus normas de desarrollo.

A través de la declaración de zonas saturadas se intenta frenar el deterioro de los recursos turísticos debido a su sobreexplotación, permitiendo a los destinos turísticos mantener un nivel de calidad que haga posible sustentar su capacidad de atracción turística a través del tiempo.

Así, son varias las Comunidades Autónomas que recogen criterios ambientales y de sostenibilidad, así como el concepto de zona turística saturada:

- Asturias.

Debemos tener en cuenta la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo de Asturias, que establece los siguientes parámetros en relación a la sostenibilidad:

En su artículo 11. Disposiciones sobre la ordenación turística en la franja costera. La franja costera y en particular las playas, en cuanto recurso turístico básico del Principado de Asturias, serán objeto de especial protección. A estos efectos, las actividades e instalaciones turísticas se desarrollarán y ejecutarán con respeto a las previsiones de la legislación de costas y de la normativa e instrumentos de ordenación del territorio y medio ambiente.

El artículo 12. Disposiciones sobre la protección del paisaje, establece que, en los lugares de paisaje abierto y natural de especial interés, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos o los núcleos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto

pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres y la instalación de otros elementos limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje o desfiguren la perspectiva del mismo.2. A estos efectos, se adoptarán las determinaciones y medidas pertinentes tanto en las directrices sectoriales de ordenación de los recursos turísticos e instrumentos que las desarrollen como en los correspondientes instrumentos de planeamiento y de ordenación medioambiental

Asimismo, el artículo 13. Disposiciones sobre la implantación de establecimientos turísticos en suelo no urbanizable. 1. La implantación de establecimientos turísticos en suelo no urbanizable se realizará con pleno respeto del espacio natural y edificado circundante. 2. En esta clase de suelo y en los asentamientos tradicionales de población que se mantengan en el mismo, se potenciarán para usos turísticos tanto la rehabilitación del patrimonio edificado existente como la edificación en su interior. En todo caso, se habrán de respetar las características propias de tales asentamientos tradicionales de población.

Finalmente esta Ley establece una serie de Directrices sectoriales de ordenación de los recursos turísticos.1. La ordenación de los recursos turísticos del Principado de Asturias se realizará por medio de unas directrices sectoriales, con arreglo al modelo establecido para los instrumentos de ordenación territorial en la legislación del Principado de Asturias sobre coordinación y ordenación territorial.

Además por Decreto del Consejo de Gobierno, pueden declararse zonas turísticas saturadas.

- Andalucía:

La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, contempla los siguientes elementos de garantía del turismo sostenible:

En su artículo 12 regula los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, de tal forma que en los ámbitos territoriales establecidos por el Plan General del Turismo, y en desarrollo de sus determinaciones, se podrán aprobar Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, que tendrán la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio de los establecidos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, y estarán sometidos a la evaluación ambiental de planes

y programas prevista en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental⁹¹⁹.

Además el artículo 14 establece que el Consejo de Gobierno podrá aprobar, a propuesta de la Consejería competente en materia de turismo, Programas de Recualificación de Destinos, en desarrollo y aplicación de previsiones contenidas en el Plan General del Turismo y, en su caso, en los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, en relación con espacios turísticamente saturados o en peligro de estarlo, atendiendo a su rápido crecimiento, fragilidad territorial y ambiental y densidad turística u otras circunstancias que produzcan desequilibrios estructurales⁹²⁰.

- Baleares:

Debemos atender a lo establecido por la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears.

⁹¹⁹ Los Marcos Estratégicos tendrán al menos el siguiente contenido:

- a) El modelo turístico aplicable a cada territorio definiendo los objetivos y estrategias para su desarrollo.
- b) La identificación de los recursos naturales, culturales y paisajísticos susceptibles de conformar productos turísticos y los criterios básicos para su puesta en valor, uso sostenible y promoción.
- c) La evaluación de la incidencia ambiental del modelo turístico propuesto, incluyendo los efectos del cambio climático, y su coherencia con el desarrollo sostenible.
- d) La evaluación de necesidades relativas a las infraestructuras, dotaciones y equipamientos que posibiliten el modelo turístico propuesto.
- e) El establecimiento de criterios para la implantación de nuevos desarrollos turísticos.
- f) La identificación de espacios turísticamente saturados o en peligro de estarlo para el desarrollo y aplicación, en su caso, de Programas de Recualificación de Destinos.
- g) El establecimiento de criterios para la implantación de campos de golf de interés turístico y otras instalaciones turísticas de alcance territorial.

⁹²⁰ Los Programas de Recualificación de Destinos andaluces, en cuya elaboración participarán los municipios afectados, contendrán, entre otras, las siguientes determinaciones:

- a) Diagnóstico turístico-ambiental, identificando las áreas que presenten deficiencias o que requieran una actuación de mejora.
- b) Determinación y priorización de actuaciones que se dirijan hacia la mejora de la competitividad de los destinos, el aumento de la calidad, la generación y el mantenimiento de empleo y la búsqueda de la sostenibilidad a través de acciones preventivas y de corrección.
- c) Marco financiero del Programa.
- d) Fórmulas de coordinación, cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas implicadas.
- e) Período de vigencia.
- f) Propuestas para la celebración de convenios entre las Administraciones Públicas implicadas para la ejecución de sus previsiones.

De acuerdo con la exposición de motivos, uno de los pilares de la presente Ley lo constituyen la ordenación, el fomento y la promoción del turismo, mediante la planificación, la formación, la innovación constante y la inversión en la reconversión y la rehabilitación de zonas turísticas saturadas o maduras, y por ello impone la modernización permanente y el control de la calidad.

El capítulo II del título IV regula la inversión, la reconversión y la rehabilitación de las zonas turísticas, constituyendo una de las grandes apuestas de esta Ley para regenerar y modernizar determinadas zonas. Para ello se permite en determinados casos, y tras un análisis de la idoneidad y la oportunidad, el cambio de uso. Los temores a afrontar esta medida, que no supone la generalización del cambio de uso, han hecho que durante años determinadas zonas turísticas se fueran degradando y degenerando simplemente porque no se daba una solución factible en términos de rentabilidad a los propietarios de edificios abandonados que la Administración no puede adquirir. Por ello se entiende que se deben posibilitar actuaciones concretas, que sean racionales desde el punto de vista de planeamiento urbanístico y que permitan atraer inversiones que redunden en la mejora de zonas turísticas maduras, saturadas o degradadas.

El artículo 77 regula el concepto de zona turística saturada o madura el ámbito territorial de la isla en el que se sobrepase el límite de oferta turística máxima que reglamentariamente se establezca, se registre una demanda causante de problemas medioambientales o que, por la obsolescencia de la mayor parte de las infraestructuras del sector turístico, se haya transformado en zona degradada o existan desequilibrios estructurales que impidan o dificulten un desarrollo competitivo y sostenible de la industria del sector turístico en la zona por la sobrecarga urbanística y ambiental, la sobreexplotación de recursos o la obsolescencia de sus equipamientos turísticos.

Cada consejo insular podrá declarar mediante acuerdo del Pleno las zonas turísticas saturadas o maduras.

- Aragón:

La Ley cabecera en materia turística en Aragón, es el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, que aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo.

Esta Ley regula la figura de los municipios turísticos, para cuya declaración se tiene en cuenta por el órgano competente la existencia de planeamiento urbanístico, con especial valoración del sistema de espacios libres, existencia de zonas verdes y espacios libres que sirvan de protección a núcleos históricos edificados.

La ordenación territorial de los recursos turísticos se produce mediante las directrices parciales sectoriales de ordenación de dichos recursos y con el contenido de las directrices generales de ordenación del territorio de Aragón.

Se regulan las zonas turísticas saturadas. Que se declaran por el gobierno de Aragón a la vista de las siguientes circunstancias: sobrepasar la capacidad de acogida o registrar situaciones incompatibles con la legislación ambiental. Esta declaración implicaría la limitación de actividades turísticas determinadas.

- Canarias:

La Comunidad Autónoma Canaria resulta ser con diferencia la que ha desarrollado con mayor precisión las condiciones ambientales y de sostenibilidad, a las que se debe sujetar la actividad turística. La normativa fundamental en este ámbito, la encontramos en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de turismo de Canarias, en Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. También resultan importantes las prescripciones de la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

En la Ley 7/1995, se prevé la sujeción de la actividad turística a los planes insulares de ordenación, así como la sumisión del planeamiento municipal al planeamiento director insular en materia turística, en concreto al plan regional de infraestructuras y al plan sectorial en materia turística.

En la exposición de motivos, se constata que: “La constatación de los negativos efectos que durante décadas ha provocado el desarrollo intensivo y desordenado, propiciado por el binomio construcción-turismo, y el aumento desproporcionado de la oferta de alojamiento, ha encendido todas las alarmas sociales e institucionales, y ha forzado a un cambio de

tendencia en la vertebración del modelo turístico canario, ello con el fin de controlar de alguna forma el impacto destructor que tal desarrollo incontrolado provoca sobre los mecanismos reguladores de los frágiles ecosistemas insulares, máxime teniendo en cuenta la creciente conciencia ambientalista de amplios segmentos del turismo europeo, reflejada de forma sistemática en las encuestas sobre índices de satisfacción de nuestros visitantes, aspectos que de no controlarse convenientemente pueden hacer perder al Archipiélago Canario su signo de identidad en los mercados turísticos, fundamentalmente basado en la defensa, protección y conservación de un entorno natural diferente y único.”

Esta Ley parte del señalamiento explícito de que el territorio, entendido como recurso natural, definido por sus características de escasez, singularidad, no renovabilidad e insularidad, constituye la base del desarrollo económico y social del Archipiélago. Las especialidades que la Ley establece se dirigen pues, a posibilitar la utilización del suelo rústico con fines turísticos como elemento dinamizador económico y social.

- Castilla y León

La normativa aplicable en esta Comunidad Autónoma es la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León.

La ordenación territorial de los recursos turísticos se llevará a cabo a través de los Planes y Proyectos Regionales, dentro del marco de referencia que suponen las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

En estos instrumentos se fijarán las determinaciones que definirán el modelo de desarrollo turístico y se mantiene la posibilidad de declarar un territorio como espacio turístico saturado cuando se sobrepase el límite de la oferta turística máxima que reglamentariamente se determine, exista un exceso de oferta o se registre una demanda causante de problemas medioambientales.

- Cataluña

La legislación turística catalana y en concreto la Ley 13/2002 de Turismo de Cataluña, contiene diversos instrumentos de protección turística ambiental.

En concreto, su artículo 12 regula la consideración urbanística de los recursos turísticos y prescribe que el ejercicio de las facultades urbanísticas de la Administración debe respetar las determinaciones de la presente Ley y favorecer la promoción y la protección de los recursos turísticos, de acuerdo con la ordenación territorial y con el objetivo de garantizar la utilización racional de los recursos del territorio y el desarrollo sostenible.

Los instrumentos de planeamiento de los municipios turísticos tienen que incluir medidas específicas para la promoción y la protección de los recursos turísticos, de conformidad con el apartado 1 y con sujeción a las determinaciones establecidas por la legislación urbanística y la legislación sectorial aplicables en materia de preservación de los valores del patrimonio cultural, paisajístico y ambiental de especial interés.

La tramitación de la primera formulación o de la revisión de una figura de planeamiento urbanístico general requiere un informe del departamento competente en materia de turismo. En cuanto a las modificaciones del planeamiento urbanístico general y a los planes urbanísticos derivados, requieren dicho informe en el caso de que desarrollen uno de los modelos turísticos definidos en la presente Ley.

También se regula en esta Ley el Plan de Turismo de Cataluña. Respecto a este instrumento, se configura como el instrumento básico de planificación turística de la Generalidad y tiene por objeto el desarrollo, la promoción y la protección de los recursos turísticos, el fomento de una oferta turística de calidad y el estímulo de las actuaciones que refuercen la consideración de Cataluña como marca turística global.

El Plan de Turismo de Cataluña es un plan territorial sectorial, al amparo de lo que establece la Ley de Urbanismo, y ha de justificar expresamente su grado de adecuación a las directrices del Plan territorial general de Cataluña.

Por lo que nos interesa en materia turística, el Plan de turismo de Cataluña ha de contener, entre otros parámetros: Los criterios para evaluar el impacto del turismo sobre los recursos que utiliza o visita y las medidas de protección de estos recursos.

También se prevé la enumeración de los municipios turísticos y de las áreas o zonas de interés turístico y la evaluación de su incidencia en la oferta turística general, así como la

indicación de las áreas en las que hay que promover el turismo interior o exterior y de las zonas turísticamente saturadas o sobreexplotadas.

- Extremadura:

La normativa aplicable la encontramos en la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura. Esta Ley prevé que podrán establecerse Planes de Acción Turística Integrada que señalarán áreas o comarcas turísticas para ser consideradas preferentes desde la perspectiva de la actuación y financiación pública. La declaración de un territorio como Área Turística de Acción Integrada se efectuará mediante acuerdo del Consejo de Gobierno. La misma implicará la subsiguiente planificación detallada del aprovechamiento adecuado de los recursos turísticos en ella existentes.

- Madrid:

Debemos atender a la Ley 1/1999 de 12 de marzo, de ordenación del turismo en la Comunidad de Madrid.

Como determinaciones con incidencia ambiental, prevé la declaración de áreas de preferente uso turístico, constituidas por aquellas zonas, localidades o comarcas en las que se requiera una vigorosa acción ordenadora o promocional de carácter turístico. Igualmente prevé la posibilidad de determinar áreas turísticas saturadas, constituidas por aquellas zonas, localidades o comarcas en las que, por exceso de oferta o por razones de protección del medio ambiente, sea desaconsejable un aumento de su capacidad turística, tanto de alojamiento como de cualquier otro tipo.

La declaración de área turística saturada comportará la prohibición de instalar en ella nuevas empresas o establecimientos turísticos.

- La Rioja

El sector turístico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, queda regulado en la Ley 2/2001 de 31 de mayo, del Parlamento de la Rioja. A destacar únicamente que en materia turística prevé aprobar un Plan General de Turismo de La Rioja. Asimismo prevé la

posibilidad de declaración de “Zonas turísticamente saturadas”, así como las acciones correctoras a adoptar.

- País Vasco:

En cuanto al País Vasco, debemos atender a dos normas fundamentales, la Ley 6/94 de 16 de marzo, del Parlamento Vasco, de ordenación del turismo y la Ley 10/98 de 18 de abril, reguladora del desarrollo rural.

En relación a la ordenación de los recursos que la Ley propone, cabe destacar: Que la ordenación de los recursos turísticos se realiza por medio del Plan Territorial Sectorial. Además este plan se integra en los instrumentos de ordenación territorial definidos por la Ley 4/1990, de 31 de mayo.

Singular importancia tiene también la previsión de los Planes Estratégicos Comarcales, en cuanto concretan en un ámbito territorial reducido los mecanismos de ordenación

- Cantabria:

La Ley 5/1999 de 24 de marzo, es la reguladora del sector turístico en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Cabe destacar las previsiones respecto de la concesión de licencias para instalación de alojamientos, creación de infraestructuras o promoción y desarrollo de actividades turísticas, debe respetar lo dispuesto por la legislación sobre conservación de los recursos naturales (flora, fauna, hábitats y espacios protegidos) y atenerse a las limitaciones de uso señaladas en los planes de ordenación de los espacios protegidos declarados en Cantabria, o futuros, así como en aquellos específicos, encaminados a la recuperación de espacios amenazados.

También se prevé la declaración de zona de preferente uso turístico a áreas concretas y determinadas, localidades, términos municipales o comarcas en donde se den o se vayan a producir excepcionales circunstancias turísticas que precisen una especial acción turística, tanto ordenadora como promotora.

Por otro lado, se establece la posible declaración de zona turística saturada a áreas concretas y determinadas, localidades, términos municipales o comarcas donde por exceso de oferta, por patente desequilibrio entre oferta y demanda o por acondicionamientos ecológicos o medioambientales no se permita el incremento del turismo en alguna de sus actividades.

En cuanto a la consideración de municipios turísticos de Cantabria, lo serán aquellos que puedan acreditar determinados parámetros con afluencia considerable de visitantes y pernотaciones. Además la Ley prevé que deberá acreditar un programa de promoción y fomento del turismo sostenible, que deberán detallar como mínimo entre otras cuestiones en la adaptación del urbanismo y la edificación al paisaje local y la ordenación integral del patrimonio. La existencia de reservas de agua estratégicas, así como su depuración y reutilización y existencia de planes para la reconversión de los recursos potenciales en productos turísticos y su ordenación en el territorio.

A la vista de la normativa expuesta, así como afirma ROMÁN MARCOS, aunque la declaración como área turística saturada sea en algunas normas autonómicas un elemento de valoración para la declaración de Municipios Turísticos, no constituye ni un requisito necesario ni un obstáculo para la declaración de éstos. Sin embargo, y a pesar de la absoluta independencia que existe actualmente entre ambas figuras, sí que es cierto que la declaración de zona turística saturada puede ser un complemento adecuado a la de Municipio Turístico en ciertos casos, ya que ésta tiene como principal efecto el conseguir recursos económicos extraordinarios para la financiación de los servicios públicos con repercusión en el sector turístico, manteniendo un grado adecuado de calidad en éstos⁹²¹.

⁹²¹ ROMAN MARCOS, A. *Tesis... op. cit.* pág. 578.

CAPÍTULO 7: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS

1. El urbanismo de los municipios turísticos

1.1. Evolución histórica y normativa urbanística reciente

Para centrar de forma necesariamente simplificada el desarrollo histórico y normativa del urbanismo en estas pocas páginas, partiremos de la evolución relatada por GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO⁹²².

Los mencionados autores manifiestan que la Ley del Suelo de 1956 configuró ya la ordenación urbanística como función pública; configuración que supuso la publicatio del ámbito delimitado por la transformación, aprovechamiento y utilización del suelo más allá de lo que se deriva directamente de su naturaleza propia, dejando reducido el derecho de propiedad a su contenido nuclear de uso y disfrute del bien conforme a su naturaleza intrínseca.

Supuso así el texto normativo de 1956 la precipitación legal de una evolución socio-económica profunda, que había alterado el concepto tradicional del derecho de propiedad; precipitación legal que si bien no vino a alterar la preexistente definición legal genérica de aquel derecho (contenida en el art. 348 del Código Civil), sí sustituyó –derogándola– la regulación civil del contenido del mismo derecho cuando recae sobre el bien inmueble tierra o suelo (regulación establecida por el artículo 350 del ya citado Código Civil), por una nueva regulación material de dicho contenido que responde a la especial estructura de la ordenación urbanística (marco legal y su desarrollo a través del planeamiento).

En el mismo sentido siguió la reforma de 1975 que no implicó una variación sustancial del régimen urbanístico del derecho de propiedad.

⁹²² GARCÍA DE ENTERRÍA E. y PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de derecho urbanístico*. Editorial Civitas, 1979.

Con la promulgación de la Ley del Suelo de 1990, el legislador estatal, pretendió dar respuesta a las transformaciones que el sector inmobiliario había sufrido al final de la década de los ochenta, transformaciones que presentaban, como característica más significativa, un importante incremento del coste de la vivienda⁹²³.

Como es de todos conocido, esta actuación legislativa iniciada con la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones, dio lugar posteriormente a la promulgación del Texto refundido de 1992, que refunde la normativa resultante de la reforma de 1990 con aquella proveniente de la Ley del Suelo de 1976 que no había sido alterada.

La Sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo⁹²⁴, dictada en relación a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el texto refundido de la Ley del suelo de 1992, viene a solucionar el conflicto competencial planteado por esta actuación legislativa estatal frente a las competencias exclusivas en la materia esgrimidas por las Comunidades Autónomas.

La importancia de la sentencia no consiste tanto en los pronunciamientos que hace sobre el urbanismo en calidad de sector material como en la interpretación del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuestión en la cual asienta posiciones doctrinales que trascienden la materia urbanística y tienen una proyección general.

El Tribunal Constitucional inicia el análisis del orden competencial que rige en materia urbanística relativizando el carácter exclusivo de la competencia autonómica sobre el urbanismo que resulta de la interpretación de los artículos 148.1.3 y 149.1 de la Constitución y de la correspondiente asunción estatutaria de la competencia, como ya había hecho en pronunciamientos anteriores.

A partir de esta perspectiva competencial, pues, dos son los ejes fundamentales entorno de los cuales el Tribunal Constitucional construye la doctrina que le lleva a declarar la

⁹²³ PAREJA I LOZANO, C." El sistema normatiu urbanístic". *El nou dret urbanístic*. Barcelona: Marcial Pons - Diputació de Barcelona, 1998.

⁹²⁴ BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997, páginas 3 a 126 (124 págs.)

disconformidad con el orden competencial de la mayoría de los preceptos del texto refundido de la Ley del suelo de 1992:

- La negación de que la regla de supletoriedad pueda servir como título habilitante para la producción de normas urbanísticas estatales.
- La consideración del artículo 149.1.1 de la Constitución (competencia exclusiva del Estado para establecer las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales) como título competencial para establecer las condiciones básicas del derecho a la propiedad urbana, que junto a otros títulos competenciales del Estado (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de la administración y legislación civil) condicionan legítimamente la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia urbanística, pero no permiten al Estado prefigurar el modelo urbanístico.

En relación con la supletoriedad, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional afirma que si todas las Comunidades Autónomas han asumido estatutariamente la competencia sobre una materia con carácter exclusivo, el Estado no tiene, de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución, ningún tipo de intervención. Por lo tanto, declara inconstitucionales todos los preceptos del texto refundido de 1992 que se declaraban supletorios.

A los efectos del presente estudio, concluir que el Tribunal Constitucional considera que la Constitución española reconoce a las Comunidades Autónomas competencia sobre todos los aspectos que conforman la ordenación del espacio y la ciudad y que determinan el modelo territorial y las técnicas e instrumentos concretos para hacerlo efectivo.⁹²⁵

La nueva Ley 6/1998, de 13 de abril, pretende encontrar su justificación, según nos dice la exposición de motivos, en el fracaso de la última de las reformas llevada a cabo por la Ley 8/1990, de 25 de julio.

Entre las novedades, encontramos la que hace referencia al sistema de clasificación del suelo, que tiene como objetivo la búsqueda de una mayor flexibilidad a la hora de facilitar

⁹²⁵ MENÉNDEZ REXACH, A. "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997". *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 153. Madrid. 1997.

el aumento de la oferta de suelo, haciéndose eco de las tendencias que propugnan una liberalización del mercado del suelo en línea con las tendencias desreguladoras que luego veremos.

Por la importancia que luego veremos ha tenido, para los municipios turísticos, el fenómeno de la liberalización del mercado del suelo, procedemos al estudio de este fenómeno de forma particular.

Para finalizar, cabe hacer referencia a la Ley 8/2007, de 28 de mayo del Suelo. Con ella el legislador introduce en nuestra legislación urbanística, de forma plena, los principios de la sostenibilidad y de la transparencia, con sus desarrollos correspondientes.

También se refiere a los patrimonios públicos del suelo y a la construcción de viviendas de protección oficial, difíciles de encajar en el panorama de los municipios turísticos, con un mercado importante de segunda vivienda.

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana mantiene esos principios de la sostenibilidad y de la transparencia.

Es por ello que se prestará especial atención a la aplicación práctica de estos instrumentos de la legislación urbanística, en los municipios turísticos.

1.2. La liberalización del mercado del suelo

El Tribunal de Defensa de la Competencia, bajo el título general, remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios, atacó ya en el año 1993, el problema de la competencia en el mercado del suelo urbano. El tribunal establece únicamente criterios para realizar modificaciones normativas, dado que considera que el cambio normativo del régimen del suelo no puede hacerse al mismo ritmo y de la misma forma que en otros sectores, dada la “rigidez del mercado del suelo”⁹²⁶.

⁹²⁶ TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA. *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*. 1993, página 148. Consultado en http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/1993/3.pdf. Fecha de la última consulta 15 de noviembre de 2015.

Planteó el tribunal, que el caso de la legislación del suelo, es un caso de intervencionismo extremo, de tal forma que la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta llegar, con el máximo detalle, a decidir el uso de cada espacio. La consecuencia a juicio del tribunal de no permitir el juego de la competencia es que las malas previsiones de la autoridad urbanística producen terrenos sin edificar que coexisten con precios altos.

En cuanto a los problemas de la normativa del suelo, el tribunal manifiesta que este intervencionismo extremo parte de la Ley del suelo de 1956, que deja sin capacidad de acción al propietario y traslada todas las decisiones a la autoridad urbanística. Así, en el punto séptimo del informe, el tribunal compara la legislación del suelo con la laboral y manifiesta la necesidad de que se produzca una similar liberalización basada en criterios económicos y de eficiencia.

En cuanto a la incidencia de los problemas de financiación de las haciendas locales, manifiesta que en el sistema actual algunos entes locales se comportan como especuladores, restringen la oferta de suelo y hacen subir su precio. Todo ello es debido, a la falta de una financiación adecuada de las haciendas locales en España.

Como recomendaciones, el tribunal propone la formación de una comisión que proceda, bajo criterios económicos, a revisar la normativa del suelo en España, con arreglo a los siguientes criterios: en el suelo urbano, acentuar su carácter reglado; en suelo urbanizable, permitir a los particulares decidir sobre el uso del espacio; en suelo no urbanizable, precisar cual ha de ser bajo criterios medioambientales, paisajísticos y ecológicos; en haciendas locales, estudiar sistemas de financiación alternativos.

Respecto de este informe sólo decir que fue seriamente cuestionado. De él se ha dicho que utiliza palabras gruesas para expresar ideas simples y que le sobra dogmatismo y le falta reflexión⁹²⁷.

Frente a esta opinión, la Comisión de expertos sobre urbanismo⁹²⁸, presentó un amplio Informe sobre suelo y urbanismo, en Salamanca el 12 de diciembre de 1994⁹²⁹.

⁹²⁷ FERNANDO LÓPEZ RAMÓN. "Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX". *REDA* núm. 104.

⁹²⁸ Nombrada por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y constituida el 31 de enero de 1994.

⁹²⁹ El Informe consultado es el publicado en el núm. 143 (mayo-junio de 1995 de la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, págs. 11-53.

Como recomendaciones de políticas urbanas y de suelo se establecen dieciséis puntos, entre los cuales encontramos: la necesidad de agotar el marco legal vigente y promover la acción pública urbanizadora; la previsión de oferta adecuada de suelo urbanizable; promover el uso del patrimonio municipal del suelo; implantar porcentajes de vivienda protegida para evitar la especulación; no olvidar la protección de los recursos naturales.

En cuanto a las recomendaciones concretas de avance normativo, se propugna la simplificación de la regulación del proceso urbanístico a través de la normativa y del planeamiento concretado en veintiséis puntos, entre los cuales destacan: la configuración de los planes generales como instrumentos menos formales, orientados a facilitar la acción urbanística estableciendo las limitaciones mínimas; simplificación del sistema de clasificación del suelo, con la unificación del régimen de los suelos clasificados como urbanizables; búsqueda de sistemas de ejecución basados en principios de agilidad y flexibilización; aprobación por los municipios del planeamiento derivado; asunción por la alcaldía de las decisiones en materia de urbanismo.

Respecto de las políticas públicas de suelo, se propone la formulación por parte de los ayuntamientos de programas municipales de suelo, que den respuesta a las demandas de solares para el desarrollo de viviendas de protección pública, mediante la acción urbanizadora directa o mediante procedimientos de iniciativa privada. La Comisión de expertos plantea también la mejora del procedimiento expropiatorio para facilitar la acción pública directa. También propone establecer normas de carácter urbanístico, que garanticen la calidad del entorno urbano y el desarrollo sostenible de las ciudades.

Entre los años 1996 y 2004, se promulgan una serie de medidas liberalizadoras como fueron la Ley 7/1997, de 14 de abril, sobre medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, que suprime la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, con la finalidad de abaratar el suelo disponible⁹³⁰.

La Ley del régimen del suelo y valoraciones, aprobada tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo, también intenta introducir la liberalización del

⁹³⁰ Se puede ver a RENYÉ I ALIMBAU, J. “La evolución legislativa, doctrinal y jurisprudencial entre los años 1996-2003, en relación al suelo no urbanizable y el derecho de la iniciativa privada a promover la transformación del suelo urbanizable”. *Revista de estudios locales. Cunal*, núm. 75, 2004, págs. 44-56.

mercado del suelo como paradigma que ha de resolver los problemas del urbanismo. La nueva regulación se basa en la idea que la incorporación indiscriminada de suelo al proceso urbanizador, solucionará los problemas de vivienda y mercado del suelo. Partiendo de esta concepción, el cambio fundamental de la Ley es que convierte el suelo urbanizable en una categoría residual.

Mediante el Real Decreto Ley 4/2000 de 23 de junio, de liberalización del sector inmobiliario y los transportes se adoptaron también medidas que pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable. La reforma habría de incrementar la oferta del suelo, trasladando este efecto al precio final de los bienes inmobiliarios.

Con la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, el legislador insiste, en su exposición de motivos, en la “evolución positiva de la economía española (...) hace necesario seguir avanzando en el proceso de liberalización para mantener el ritmo de crecimiento económico.”

Siguiendo al profesor PAREJA LOZANO⁹³¹ enmarcaremos toda esta serie de medidas en un cierto "neoliberalismo urbanístico", que nos propone un nuevo sistema de planificación urbanística negativo, a fin de superar los problemas que se entiende presenta nuestro sistema urbanístico como se ha entendido hasta la actualidad, tales como la excesiva densidad de las ciudades o la creación de un espacio económico artificial, la ciudad consolidada y sobretodo entendido como principal causante del encarecimiento del precio del suelo, que se podría ver solventado mediante la incorporación indiscriminada de la casi totalidad del territorio a los procesos de transformación urbanística.⁹³²

1.3. Los efectos de la liberalización del suelo en los municipios turísticos

La legislación liberalizadora relatada, tuvo efectos indeseables como: la depredación del territorio (sobre todo en el litoral), la inaccesibilidad de la vivienda para importantes capas sociales, las prácticas especulativas (ligadas a los criterios de valoración del suelo) y por último, los serios escándalos de corrupción.

⁹³¹ CARLES PAREJA I LOZANO, "El sistema normatiu urbanístic". *El nou dret urbanístic*. Barcelona. Marcial Pons - Diputació de Barcelona, 1998.

⁹³² SORIANO GARCÍA, J. *Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)*. Madrid. Idelco.1995.

La conocida organización ecologista Greenpeace, empezó en el año 2001 a hacer un análisis global de la situación del litoral español a través del informe anual *Destrucción a toda costa*.

Por otro lado, los medios de comunicación han hecho eco de los problemas asociados a un desarrollo urbanístico que está literalmente cubriendo de cemento y hormigón amplias extensiones de nuestro territorio, sobre todo en la costa.

Una de las propuestas de la organización Greenpeace es acometer amplias reformas legislativas, en particular un cambio en la gestión urbanística que empiece protegiendo todos los suelos que no hayan sido calificados como urbanizables; una limitación de los crecimientos urbanísticos al diez por ciento de la población o del territorio ocupado; que cualquier planificación urbanística identifique los recursos básicos tales como la energía y el agua, y establezca para ellos fórmulas de gestión sostenible.

También se considera imprescindible la participación ciudadana de forma efectiva en el diseño de las ciudades y en el control del urbanismo⁹³³.

Se pone de manifiesto en el informe, que el turista se está acercando cada año a un entorno más modificado, de tal forma que la situación provocada, no beneficiará precisamente al turismo.

Vemos por tanto, que los efectos de una normativa liberalizadora del suelo, tiene efectos especialmente importantes en los municipios turísticos, en los que se promueve vivienda nueva con destino básicamente a segunda vivienda e inversión.

Una reflexión estratégica, nos debe permitir plantear cual será la forma óptima en que la actividad turística se relacionará con el territorio, a la vista de los estudios elaborados hasta ahora respecto de los modelos de asentamiento urbano sostenibles en las ciudades convencionales.

⁹³³ GREENPEACE. "Destrucción a toda costa". *Informe sobre la situación del litoral español*. Junio 2007. Consultado en: <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/costas/destruccion-a-toda-costa-2007.pdf>. Fecha última consulta 15 de noviembre de 2015.

Partimos de la base, de que los destinos turísticos (ciudades y municipios turísticos), por las diferencias que tienen respecto de estas ciudades convencionales (funcionalidad turística importante, presencia de segundas residencias etc.) son un campo de estudio importante para la planificación estratégica.

Apuntaremos aquí, una reflexión que nos servirá de punto de partida del estudio a realizar: *“Benidorm es la máquina de turismo de masas más eficaz de España. Con una densidad tres veces superior a la de Ciudad de Méjico, acoge al 6% del turismo nacional en sólo 7 kilómetros de costa; bastarían trece Benidorms para hacer frente a toda la industria turística española”*⁹³⁴

2. Urbanismo y sostenibilidad

2.1. Urbanismo y desarrollo sostenible. Ideas previas

El concepto de desarrollo sostenible, como hemos comentado anteriormente, aparece por primera vez en el Informe elaborado en por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, y publicado en 1987 con el nombre de Nuestro futuro en común, más conocido como “Informe Bruntland”⁹³⁵.

En este informe, se apuesta por formas alternativas de desarrollo que pudiesen garantizar el crecimiento económico, mejorando, al mismo tiempo, el medio ambiente y conservando los recursos naturales.

Este tipo de desarrollo se denominó “sostenible”, porque representaba el único medio de evitar una catástrofe económica o ecológica a corto o largo plazo y se definió como “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”.

Con posterioridad, siguiendo la misma línea iniciada por el anterior informe, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, aprueba una declaración de principios: La Declaración de Río

⁹³⁴ IRIBAS SÁNCHEZ, JM. "Benidorm, manual de uso". *MAAS, Costa Ibérica. Hacia la ciudad del ocio. Barcelona: Actar, 2000*, pág. 108.

⁹³⁵ Se puede ver por ejemplo en ROCA ROCA, E. "Administración Pública y Turismo". *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, enero-agosto 2001.

sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. También aprueba un programa de acción sobre desarrollo mundial sostenible: La Agenda 21.

La agenda 21, contiene un plan de acción dirigido a la comunidad internacional para el logro del desarrollo sostenible. En ella se establecen programas de actuación, en la que se definen una serie de objetivos, actividades y medios necesarios para el logro de un desarrollo sostenible.⁹³⁶

La Agenda 21 como explican FERREIRA FERNÁNDEZ y NOGUEIRA LÓPEZ⁹³⁷, entre otras cuestiones, sostiene que la población, el consumo y la tecnología son las principales fuerzas determinantes del cambio ecológico. Deja claramente sentada la necesidad de reducir en ciertos lugares del mundo las modalidades de consumo ineficaces y con elevado desperdicio, fomentando simultáneamente en otras zonas un desarrollo más intenso y sostenible. Se proponen políticas y programas para la consecución de un equilibrio duradero entre el consumo, la población y la capacidad de sustento de la tierra. Se describen algunas de las técnicas y tecnologías que han de fomentarse para la satisfacción de las necesidades humanas, combinadas con una cuidadosa gestión de los recursos naturales.

Así pues, cualquier actividad humana que, potencial o realmente, provoque una sustancial degradación del medio ambiente que le sirve de soporte o un consumo excesivo e ineficaz de determinados bienes escasos, es una actividad que deberá ser reordenada bajo el principio del desarrollo sostenible.

En particular, nos interesa destacar las previsiones y programas de actuación relacionadas con el urbanismo, destacando la dicción literal de la agenda 21 en el sentido siguiente:

- Adoptar estrategias innovadoras de urbanismo destinadas a abordar cuestiones ecológicas y sociales.
- Elaborar estrategias locales para mejorar la calidad de vida y del medio ambiente, integrando las decisiones sobre la utilización y la ordenación de las tierras y las inversiones en los sectores público y privado, y movilizandolos recursos humanos y

⁹³⁶ LOZANO CUTANDA, B. *Derecho Ambiental Administrativo*. Dykinson. 2012.

⁹³⁷ A. XAVIER FERRERIRA FERNANDEZ Y ALBA NOGUEIRA LÓPEZ. "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible". *Documentación Administrativa*, núm. 259-260 ,enero-agosto 2001. págs. 251-286.

materiales, promoviendo así la generación ecológicamente racional de empleos que protejan la salud humana.

- Fortalecer los sistemas de datos urbanos.
- Fomentar el desarrollo de ciudades intermedias
- Todas las ciudades, especialmente las que se caracterizan por graves problemas de desarrollo sostenible, deberían, de conformidad con las leyes, normas y reglamentos nacionales, formular y fortalecer programas destinados a abordar esos problemas y a orientar su desarrollo en forma sostenible.

El avance hacia el urbanismo sostenible, no es un hecho casual: la concentración de población en las ciudades, es un hecho generalizado y creciente, y las problemáticas sociales, económicas y ambientales derivadas de esta concentración, también aumentan día tras día; estas cuestionan la calidad de vida de nuestro presente, pero también las necesidades futuras y la preservación de nuestra memoria histórica y nuestra identidad.

En este contexto, las Naciones Unidas y la Unión Europea, han advertido que resulta necesario reconducir este rápido proceso de urbanización extensiva (ciudad difusa tipo anglosajón y americana con múltiples infraestructuras viarias) hacia un desarrollo urbanístico sostenible.

Esta corriente no surge sólo de instancias internacionales⁹³⁸, por ejemplo en Estados Unidos, existen múltiples movimientos que reclaman y empiezan a avanzar hacia el urbanismo sostenible: el New Urbanism, el Smart Growth o los criterios New Community Design pretenden reconducir la actual ciudad difusa, lo que ellos denominan sprawl, para favorecer la cohesión social, la seguridad y la satisfacción ciudadana – personal y con la comunidad -, la preservación del entorno natural y agrario, la mejora de un paisaje cada vez más degradado y para disminuir la necesidad de enormes infraestructuras viarias dependientes del automóvil que fragmentan el territorio, generan un mayor tránsito y provocan nuevos crecimientos urbanísticos con usos segregados y de consumo extensivo del suelo.⁹³⁹

⁹³⁸ En España ver a GIFREU i FONT, J. "Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada". *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 2013, núm. 33, págs. 30-55.

⁹³⁹ Se puede ver en HIRSCHHORN, J; SOUZA, P. *New community design to the rescue: Fulfilling another American dream*. National Governor's Association, 2001 y en LANGDON, P. *A better place to live: reshaping the American suburb*. Univ of Massachusetts Press, 1997. En ambos se analizan los costes sociales de la ciudad dispersa y se explica el movimiento "New Urbanism".

2.2. La Unión europea y el Urbanismo sostenible

La doctrina es unánime al afirmar que en los Tratados Constitutivos no se contenía ningún precepto que, de forma expresa, fundamentara la actuación ambiental comunitaria⁹⁴⁰, de manera que los primeros actos que incidieron sobre aspectos ambientales se adoptaron con el fin de evitar distorsiones de la competencia y de la libre circulación de mercancías entre los Estados, al amparo del artículo 100 del Tratado CEE (en adelante TCEE), en el que se permitía que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptase directivas para “*la aproximación de las disposiciones (...) de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común*”.

Con el Acta Única Europea –que entró en vigor el 1 de julio de 1987- se modifica el TCEE, introduciendo un Título específico (el VII, que comprende los artículos 130R a 130T) sobre medioambiente, ofreciendo ya los argumentos jurídicos que permitían el adecuado desarrollo de la actuación comunitaria en este campo. En ellos se recogen los objetivos, principios y condiciones de la actuación comunitaria así como sus competencias en acuerdos internacionales.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, da un paso más al proclamar como objetivo principal “*promover un crecimiento sostenible, respetuoso con el medio ambiente*”. Su entrada en vigor determina la modificación de los artículos 2 y 3 del TCEE con el fin de recoger entre los objetivos comunitarios la promoción de un “*crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente*”, con lo que la política medioambiental se consolida como acción propia de la Comunidad, al mismo nivel que las restantes políticas comunitarias.

El Tratado de Ámsterdam (TA), firmado el 2 de octubre de 1997, supone un salto cualitativo en la consideración de las cuestiones medioambientales. Sobre todo por lo que nos interesa, con la inclusión del principio de sostenibilidad.

⁹⁴⁰FUENTES BODELÓN, F., “El medio ambiente en la CEE: incidencia en la legislación española”, *Noticias CEE* núm. 14, 1986.

Finalmente decir que la adopción del quinto programa medioambiental, que hemos explicado en un apartado anterior de este trabajo, supone el avance más importante para la implantación del modelo de desarrollo sostenible.

En concreto, diremos que la importancia de la protección de suelos cobra cada vez más importancia a nivel internacional. En 1992, en la cumbre de Río, los Estados participantes firmaron una serie de declaraciones relacionadas con la protección de suelos. En concreto, se acordó el concepto de desarrollo sostenible y se adoptaron varias convenciones jurídicamente vinculantes en materia de cambio climático, diversidad biológica y, posteriormente, desertificación.

La Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación de 1994 tiene como objetivo evitar y reducir la degradación del suelo, rehabilitar terrenos parcialmente degradados y recuperar tierras desertizadas. Dicha convención reconoce la relación que existe entre la desertificación, la pobreza, la seguridad alimentaria, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático.

Es por ello que en mayo de 2001, la Comisión advirtió que la erosión y el declive de la fertilidad del suelo representan una amenaza de primer orden para el desarrollo sostenible ya que reducen la viabilidad de las tierras agrícolas.

En este contexto, el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente incluye una estrategia temática para la protección del suelo que hace especial énfasis en prevenir la erosión, el deterioro, la contaminación y la desertificación.

Destacaremos, seguidamente, los instrumentos más representativos, a nuestro juicio, de esta política urbanística de la Unión Europea.

2.2.1. La perspectiva europea de ordenación territorial

La perspectiva europea de ordenación territorial (PEOT) tiene por objetivo, definir a escala de la Unión Europea objetivos políticos y principios generales de desarrollo espacial con el fin de garantizar un desarrollo sostenible equilibrado del territorio europeo y respetuoso de su diversidad.

De acuerdo con los documentos aprobados, las políticas de desarrollo espacial tienen por objeto garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión de acuerdo con los objetivos fundamentales de la política comunitaria, es decir: la cohesión económica y social, una competitividad económica basada en el conocimiento y conforme a los principios de desarrollo sostenible y la conservación de la diversidad de los recursos naturales y culturales.

Sin llegar a introducir nuevas competencias comunitarias en materia de ordenación del territorio, la PEOT, constituye un marco de orientación política con el fin de mejorar la cooperación de las políticas sectoriales comunitarias con un impacto significativo en el territorio. La PEOT constituye un documento de carácter intergubernamental, indicativo y no vinculante. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, su aplicación se lleva a cabo en el nivel más apropiado y de acuerdo con la voluntad de los distintos participantes en el desarrollo espacial.

Las primeras propuestas referentes al desarrollo espacial datan de la década de los 60, con el Plan europeo de ordenación territorial, elaborado por el Parlamento Europeo. Los documentos "Europa 2000"⁹⁴¹ y "Europa 2000 +"⁹⁴² de la Comisión Europea dieron un impulso decisivo a la instauración de una política concertada.

El Consejo de Lieja de 1993 fue el punto de partida para la elaboración de la Perspectiva europea de ordenación territorial propiamente dicha. Desde entonces, las Presidencias sucesivas, asistidas por el Comité de ordenación territorial compuesto por representantes de la Comisión y funcionarios nacionales, elaboraron varios proyectos hasta la adopción final de la PEOT en Potsdam en mayo de 1999, en el Consejo informal de los Ministros responsables de ordenación territorial.

La PEOT abarca cuatro ámbitos importantes que interactúan entre sí y ejercen presiones importantes sobre el desarrollo espacial de la Unión Europea:

- La evolución de las zonas urbanas: Cerca del 80% de la población europea vive en ciudades. Continuamente se reestructuran o surgen nuevos centros urbanos y se crean redes

⁹⁴¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. "Europa 2000: perspectivas de desarrollo del territorio de la comunidad". COM (90) 544, no publicado en el DO.

⁹⁴² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. "Europa 2000 +: cooperación para la ordenación del territorio europeo". COM (94) 354, no publicado en el DO.

de cooperación transfronteriza. Es necesario crear una nueva relación entre las ciudades y las zonas rurales para responder a los retos a los que se enfrentan los territorios.

- La evolución de las zonas rurales: Las zonas rurales de la Unión Europea corren el riesgo de verse marginadas por la existencia de dificultades específicas, tales como el alejamiento de las grandes metrópolis, los rigores climáticos, la baja densidad de población, infraestructuras deficientes o falta de diversificación económica debido al peso excesivo de la agricultura. En lo que respecta al medio ambiente, se pone de manifiesto la necesidad de proteger los recursos naturales y ecosistemas y de aprovechar de forma distinta el potencial económico que ofrecen estas zonas (turismo rural y cultural, diversificación agrícola).

- Los transportes: La realización del mercado interior implica el constante aumento del tráfico por carreteras y aéreo con las consiguientes presiones sobre el medio ambiente. La Unión Europea es uno de los principales responsables de las emisiones de dióxido de carbono en el mundo. Además, la desigual distribución de las infraestructuras en el territorio europeo puede originar desequilibrios importantes en términos de inversiones económicas y amenazar los principios de la cohesión territorial.

- El patrimonio natural y cultural: La diversidad del patrimonio natural y cultural es una gran riqueza de Europa. Ahora bien, algunos procesos de modernización económica y social amenazan tal patrimonio. La fauna, la flora, el agua, los suelos y el paisaje se enfrentan a desequilibrios nacidos de una sobreexplotación del medio ambiente por el hombre. Para alcanzar un desarrollo sostenible, la política de ordenación del territorio en Europa debe frenar tales prácticas y promover una utilización razonable de los recursos.

La PEOT se dirige al conjunto de los protagonistas del desarrollo territorial a nivel europeo, nacional, regional y local y sus objetivos y opciones políticas son los siguientes: establecer un sistema urbano policéntrico y equilibrado; promover sistemas de transportes y comunicaciones integrados que favorezcan el acceso a las infraestructuras y al conocimiento en todo el territorio de la Unión, y conservar y valorizar del entorno natural y el patrimonio cultural.

Con vistas a un desarrollo sostenible, las estrategias integradas de desarrollo de las ciudades y regiones urbanas deben responder a varios retos de importancia:

- controlar la expansión urbana inspirándose en el concepto de "ciudad-compacta" (ciudad de distancias cortas), en particular en las regiones costeras;
- mejorar la base económica, basándose en el potencial específico del territorio y mediante la creación de actividades innovadoras, diversificadas y generadoras de empleo;
- favorecer la mezcla de funciones y grupos sociales, sobre todo en las grandes ciudades, con el fin de luchar contra la exclusión social de una parte de la población, reacondicionar las zonas urbanas en crisis y las instalaciones industriales abandonadas;
- administrar inteligentemente recursos tales como el agua, el suelo, la energía y los residuos, salvaguardar la naturaleza y el patrimonio cultural y ampliar los espacios naturales;
- mejorar los accesos por medio de transportes eficaces y no contaminantes.

2.2.2. La Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano⁹⁴³

Esta decisión del Parlamento Europeo tiene como objetivo, animar a las autoridades locales a responder al desafío que plantean los problemas medioambientales y en prestar su apoyo financiero y técnico en la senda hacia la sostenibilidad.

En ella se afirma que, el estado del medio ambiente urbano, en el que vive un 80% de la población europea, constituye una preocupación fundamental, con implicaciones a escala local, europea y mundial. El agotamiento de los recursos naturales y el aumento de la contaminación y del volumen de residuos inciden en los ecosistemas locales, regionales y mundiales.

La Comunidad contrajo un compromiso internacional en la Cumbre de Río. La Agenda 21, que fue objeto del protocolo firmado en Río, prevé que la mayoría de las autoridades locales de cada país establezcan un mecanismo de consulta de la población.

Tras la Comunicación "Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea"⁹⁴⁴, la Decisión del Consejo y del Parlamento Europeo establece un marco

⁹⁴³ Decisión núm 1411/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano. DO L 191 de 13 de julio de 2001.

comunitario de cooperación destinado a fomentar la concepción, el intercambio y la aplicación de buenas prácticas en el sector del desarrollo urbano sostenible y de la Agenda 21. Los principales socios son la Comisión y las redes de ciudades organizadas a escala europea. La Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles es una alianza de 540 autoridades locales, comprometidas en el desarrollo de políticas y actuaciones locales para la sostenibilidad.

Los ámbitos que podrían beneficiarse de ayuda financiera son los siguientes:

- la información y el intercambio de información sobre el desarrollo urbano sostenible, la Agenda 21 y la calidad del medio ambiente allí donde los problemas medioambientales se añadan a los problemas socioeconómicos;
- la cooperación entre los protagonistas del desarrollo sostenible y del Programa 21 a escala europea;
- otras medidas complementarias.

La Comisión garantizará la coherencia y la complementariedad entre estas actividades y los demás programas e iniciativas, especialmente la iniciativa URBAN. Las actividades que puedan beneficiarse de otros programas y fondos comunitarios no podrán ser financiadas con arreglo al presente marco de cooperación. Los criterios de selección de las actividades son los siguientes:

- una buena relación coste-beneficio;
- un efecto multiplicador sostenible a escala europea;
- una cooperación eficaz y equilibrada entre los distintos socios;
- una contribución para un enfoque multinacional;
- un enfoque multisectorial que integre las dimensiones social, económica y medioambiental;
- una asociación sólida de todos los participantes, incluidos los representantes de la sociedad civil;
- una redinamización de los servicios públicos de interés general.

El marco comunitario de cooperación funcionó desde el 1 de enero de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2004.

⁹⁴⁴COM(1998) 605 final.

2.2.3. La comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Hacia una estrategia temática para la protección del suelo⁹⁴⁵

Este documento tiene como objetivo, establecer un plan de elaboración de una estrategia comunitaria de protección del suelo.

Partimos de la base, de que uno de los objetivos del Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente es la protección del suelo contra la erosión y la contaminación.

Con el fin de responder a este objetivo, la Comisión publica la presente comunicación que sienta las bases para la elaboración de una estrategia de protección del suelo.

El término suelo, según este documento, es la capa superior de la corteza terrestre y está compuesto de partículas minerales, materia orgánica, agua, aire y organismos vivos.

La presente comunicación examina las funciones del suelo, como:

- producir alimentos,
- almacenar, filtrar y transformar los minerales, el agua, las sustancias orgánicas, los gases, etc.,
- ser fuente de materias primas,
- servir de plataforma a la actividad humana.

También se indican las principales amenazas a las que están expuestos los suelos europeos: la erosión, la pérdida de materia orgánica, la contaminación, el sellado (causado por la construcción de viviendas, carreteras y otras infraestructuras), la compactación (causada por la presión mecánica fruto del uso de maquinaria pesada, del pastoreo excesivo y de actividades deportivas), la reducción de la biodiversidad, la salinización (acumulación excesiva de sales solubles de sodio, magnesio y calcio), las inundaciones y los deslizamientos de tierras.

⁹⁴⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones - Hacia una estrategia temática para la protección del suelo. COM/2002/0179 final.

Todos estos procesos se producen o empeoran debido a la actividad humana y algunos se han agravado durante las últimas décadas. Las consecuencias económicas y los costes de reparación relacionados con las amenazas para el suelo son enormes.

Los instrumentos creados por la Comunidad internacional para reaccionar ante la degradación del suelo se repasan en la Comunicación, así como los aplicados por los Estados miembros de la Unión Europea y los países candidatos. En cuanto a las actividades de la propia Unión, se señala que no existe ninguna política expresa. Sin embargo, las actividades realizadas en el marco de otras políticas (medioambientales, agrícolas, regionales, de transportes, de investigación) influyen en la protección del suelo.

Se afirma en consecuencia, por parte de la Comisión, que una estrategia comunitaria temática en favor del suelo parece por ello indispensable y deberá tener en cuenta los principios de cautela, anticipación y responsabilidad medioambiental y girará en torno a las iniciativas existentes en el marco de las políticas medioambientales, una mejor integración de la protección del suelo en otras políticas, la vigilancia del suelo y nuevas acciones basadas en los resultados de esta vigilancia.

En el marco de la política medioambiental, una nueva legislación ha venido a añadirse a la aplicación de la legislación vigente:

En el marco de la política agrícola común (PAC), se fomentarán la agricultura biológica, la protección de las terrazas, la utilización más segura de los plaguicidas, la utilización de compost certificado, la selvicultura, la repoblación y otras medidas destinadas a proteger el suelo. En la revisión de la PAC, la Comisión tiene la intención de dedicar más dinero al desarrollo rural y a la protección del suelo.

Uno de los problemas que detecta la comisión en su informe es el sellado del suelo: El fenómeno consistente en cubrir el suelo para la construcción de viviendas, carreteras u otros fines se denomina sellado del suelo. Cuando esto ocurre, la superficie de la que dispone el suelo para realizar sus funciones, como la absorción del agua de lluvia para su infiltración y filtrado, se ve reducida. Además, las zonas selladas pueden tener un gran impacto en los suelos adyacentes, ya que modifican el curso del agua y contribuyen a agravar la fragmentación de la biodiversidad. El sellado del suelo es prácticamente irreversible.

Este fenómeno tiene una relación muy estrecha con las estrategias de ordenación territorial, en las que lamentablemente no se suele tomar en cuenta lo suficiente los efectos de las pérdidas de suelo irremplazables.

El informe dice literalmente que: “El mejor ejemplo se puede observar en las regiones costeras del Mediterráneo, donde la proporción de zonas sin construir no deja de disminuir. En 1996, casi el 43% de la superficie de las regiones costeras italianas, que suelen estar formadas por suelos fértiles, estaba completamente construida y tan sólo el 29% seguía totalmente despejada.”

2.2.4. La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles

La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles fue aprobada en el año 2007⁹⁴⁶, con el objetivo de establecer una serie de recomendaciones en materia de desarrollo urbano, así como las correspondientes estrategias de acción para conseguir el indicado objetivo.

Entre las recomendaciones establecidas, destacan las dedicadas a la planificación y ordenación urbanística: por un lado se establece que la interacción entre la arquitectura y la planificación urbana y de infraestructuras debe identificarse para poder así crear espacios públicos atractivos y humanos; por otro lado, se aboga por una estructura urbana compacta de asentamientos, lo que debe lograrse mediante una buena planificación urbana, evitando la expansión incontrolada de las ciudades mediante un control estricto del suministro del suelo y del crecimiento del suelo⁹⁴⁷.

Estos documentos avanzan en el fomento de la cohesión territorial europea y a la vez en la necesidad de conseguir los objetivos de sostenibilidad urbana. Pero, el hecho realmente importante es el compromiso de cada Estados miembro a: propiciar un debate político en sus respectivos Estados sobre cómo integrar los principios y las estrategias de la Carta de Leipzig para una Ciudad Europea Sostenible en las políticas de desarrollo a nivel estatal, regional y local; utilizar el desarrollo urbano integrado y sus mecanismos de gobierno para su puesta en práctica, estableciendo para ello el marco adecuado en nivel nacional; y, a

⁹⁴⁶ Encuentro Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrado en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007.

⁹⁴⁷ RAMALLO LÓPEZ, FE. "El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística". *Revista española de derecho administrativo*, núm. 150, 2011, págs. 391-442

promover el establecimiento de una organización territorial equilibrada y fundamentada en una estructura urbana policéntrica.

Otro documento programático importante es el conocido como Estrategia Temática para el medio ambiente urbano; en el que se reiteran los factores tratados en los anteriores documentos pero cabe destacar la mención que realiza a que “la planificación urbana sostenible contribuirá a reducir la expansión incontrolada y pérdida de hábitats naturales y la diversidad biológica”.

Estas estrategias europeas, demuestran que la Unión Europea efectivamente apuesta por una ordenación del territorio que se guía por criterios de sostenibilidad, evitando el crecimiento disperso y desmesurado, así como limitando el consumo injustificado de suelo, entendido como recurso natural, sin embargo, no son ningún acto normativo sino que se trata de documentos programáticos de carácter no vinculante, por tanto, estas medidas no afectan directamente al planeamiento urbanístico ni a la ordenación del territorio de los Estados miembros⁹⁴⁸.

2.3. El planeamiento urbanístico y los procesos hacia la sostenibilidad (agenda 21, sistemas de gestión ambiental municipal)

2.3.1. Planeamiento urbanístico y sostenibilidad

El planeamiento urbanístico, tal y como nos dice LOZANO CUTANDA⁹⁴⁹: *“se está revelando como el instrumento básico y fundamental para el logro del objetivo del desarrollo sostenible, eje actual de toda acción o política ambiental, mediante el cual se pretende armonizar el desarrollo económico con la preservación del medio a fin de garantizar la calidad de vida tanto de las generaciones actuales como de las futuras. Sólo partiendo de una plena integración de la cuestión ambiental, con sus múltiples exigencias, en los procesos de ordenación del territorio, que son los que de forma indirecta definen y estructuran los usos del suelo, puede pretenderse que el desarrollo imparable de nuestra civilización se mantenga en unos límites sostenibles a medio y largo plazo”*.

⁹⁴⁸ RAMALLO LÓPEZ, F. E., *La planificación territorial sostenible*. Editorial Aranzadi, 2014, pág 64.

⁹⁴⁹ LOZANO CUTANDA, B. *Derecho Ambiental ...op. cit.* pág. 97.

Si atendemos a la definición realizada por el Tribunal Constitucional en su sentencia núm. 164/2001⁹⁵⁰, el plan urbanístico debe entenderse como aquel instrumento de ordenación que determina el haz de facultades urbanísticas sobre cada terreno, y hace compatible el disfrute de las facultades urbanizadoras y edificatorias con la estructura y singularidades de cada ciudad.

Aún más, si acudimos a la definición de planeamiento que realiza la Ley de la Comunidad Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, en su exposición de motivos, vamos aún más allá y vemos que el planeamiento se puede definir como “la pieza esencial del proceso de racionalización global del territorio. Establece el diseño espacial futuro de las actividades residencial, industrial, productiva, de servicios y cualesquiera otras que albergan incidencia territorial”.

Desde este punto de vista, podemos entender con la autora citada, que el planeamiento urbanístico es el lugar adecuado para recoger de forma ordenada, las ideas y medidas encaminadas a alcanzar el desarrollo sostenible de la ciudad del Siglo XXI.

2.3.2. Los problemas derivados de la segregación de usos

Muchos de los arquitectos urbanistas⁹⁵¹ consideran que se ha implantado un modelo de urbanismo de la ciudad disperso y de baja intensidad, caracterizado por una intensa segregación de usos, que fomenta la insostenibilidad del sistema urbanístico: gran ocupación del territorio, pérdida de valores naturales y paisajísticos importantes. Inviabilidad del transporte público, dispersión de escuelas y centros sanitarios, este sería el modelo anglosajón del “zoning”. Es decir, las ciudades crecen separando las funciones que originariamente se habían producido de forma imbricada (vivienda, actividades productivas, servicios etc.).

Esta nueva corriente de diseño de ciudad, propone una serie de conceptos básicos a la hora de planificar un crecimiento urbano:

⁹⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 164/2001, de 11 de junio, referente a la Ley del Suelo 6/1998. BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2001, páginas 9 a 45.

⁹⁵¹ Ver entre otros, PAU BATLLE I SOLÉ, "Criteris per a la renovació del Sector Industrial (22@) del Poble Nou". Ayuntamiento de Barcelona. 2000.

- La compacidad⁹⁵², en lugar de la dispersión. No a las urbanizaciones residenciales de baja densidad de viviendas por hectárea y dispersas.
- La complejidad en lugar de la especialización. Es más equilibrada la existencia de un conjunto de pequeñas actividades económicas que una única gran fábrica.
- La integración en lugar de la segregación: evitar los “guetos” urbanos.
- Considerar el suelo no urbanizable no como un territorio de reserva urbana, expectante de ser urbanizado, sino como un espacio con valores ambientales, paisajísticos y culturales propios.
- La cooperación. Coordinar y planificar con ámbitos lógicos: ambientales, sociales, culturales, paisajísticos etc. Independientemente de los límites administrativos.

Asimismo, entienden que la ciudad sostenible es⁹⁵³:

- Una ciudad justa, donde la justicia, los alimentos, la educación, la sanidad y las posibilidades se distribuyen debidamente y donde todos sus habitantes se sienten partícipes de su gobierno.
- Una ciudad bella, donde el arte, la arquitectura y el paisaje fomentan la imaginación y renuevan el espíritu.
- Una ciudad creativa, donde la amplitud de miras y la experimentación movilizan todo el potencial de recursos humanos y permite una más rápida respuesta a los cambios.
- Una ciudad ecológica, que minimice su impacto ecológico, donde la relación entre espacio construido y paisaje sea equilibrada y donde las infraestructuras utilicen los recursos de forma segura y eficiente.
- Una ciudad que favorezca el contacto, donde el espacio público induce a la vida comunitaria y la movilidad de sus habitantes y donde la información se intercambia, tanto de forma personal como informáticamente.
- Una ciudad compacta y policéntrica, que proteja el campo del entorno, centre e integre a las comunidades entre sí de vecinos y optimice su proximidad.
- Una ciudad diversa, donde el grado de diversidad de actividades sobrepuestas anime, inspire y promueva una comunidad humana, vital y dinámica.

⁹⁵² CERAROLS, R.; NEL-LO, O. "Cataluña, ciudad de ciudades". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2003, núm. 42, págs. 229-231.

⁹⁵³ ROGERS, R.; GUMUCHDJIAN, P. *Ciutats per a un planeta petit*. 2000. Diputació de Barcelona. Oficina Técnica de Cooperació, 2000.

2.3.3. Otros instrumentos internacionales, el Convenio europeo del paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000⁹⁵⁴

Tal y como se manifiesta en el Preámbulo, los Estados Miembros del Consejo de Europa, signatarios del presente Convenio, buscan con este convenio alcanzar un desarrollo sostenible basado en una relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente. Se entiende que el paisaje:

- Desempeña un papel importante de interés general los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo.
- Contribuye a la formación de las culturas locales y que es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo, que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea.
- Es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos.

Asimismo se fundamenta en los textos jurídicos existentes a nivel internacional en materia de protección y gestión del patrimonio natural y cultural, de ordenación regional y espacial, de autonomía local y de cooperación transfronteriza, en particular:

- El Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa (Berna, 19 de septiembre de 1979).
- El Convenio para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa (Granada, 3 de octubre de 1985).
- El Convenio Europeo para la protección del patrimonio arqueológico (La Valetta, 16 de enero de 1992).
- El Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (Madrid, 21 de mayo de 1980) y sus protocolos adicionales.

⁹⁵⁴ Este convenio fue elaborado por el Consejo de Europa, que lo aprobó en el año 2000 en Florencia (Italia). España lo ratificó el 30 de noviembre de 2007 a través del Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, y que entró en vigor el 1 de marzo de 2008.

- La Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de octubre de 1985).
- El Convenio sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992).
- La Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 16 de noviembre de 1972).
- La Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus, 25 de junio de 1998).

El convenio tiene por objetivo promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo.

El Convenio Europeo del Paisaje entró en vigor el 1 de marzo de 2004, el primer día después de haber expirado un período de tres meses tras la fecha en la que diez Estados miembros del Consejo de Europa expresaran su consentimiento de vincularse a él.

España ha ratificado el citado Convenio el 26 de noviembre de 2007⁹⁵⁵. Está en vigor en nuestro país desde el 1 de marzo de 2008.

2.4. La necesidad de una normativa urbanística específica del territorio turístico

2.4.1. La incorporación del concepto de sostenibilidad en la nueva legislación urbanística autonómica

El suelo no urbanizable, ha sido tratado generalmente como “un suelo en blanco”, una reserva de terrenos para revisiones futuras del planeamiento, un espacio pasivo, sin gestión. Era, simplemente, allá dónde el crecimiento urbanístico no tenía una previsión de llegar a medio plazo y, en el mejor de los casos, refleja las incipientes políticas de protección de espacios naturales incorporando estos cuándo eran declarados. Este es el tratamiento que se ha dado, con carácter general, en las sucesivas leyes de liberalización del suelo aprobadas en la última década.

En la actualidad, la nueva legislación urbanística dictada por las Comunidades Autónomas tras la sentencia del Tribunal Constitucional⁹⁵⁶, incorpora el nuevo concepto de urbanismo

⁹⁵⁵ BOE núm. 31 de 5 de febrero de 2008.

⁹⁵⁶ La relación de nueva legislación de las CCAA es la siguiente:

- Andalucía.

Ley 13/2005 11 noviembre, de medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
Ley 1/1994 de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Decreto-Ley 5/2012 27 noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral.
Decreto 36/2014 11 febrero, que regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
Decreto 60/2010 de 16 marzo, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.
Decreto 129/2006 27 de junio, que aprueba el Plan de Ordenación del Territorio.

- Aragón

Decreto Legislativo 1/2014 8 julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.
Ley 4/2009 de 22 de junio, de Ordenación del Territorio.
Ley 1/2008 de 4 de abril, de adaptación a la Ley 8/2007 de Suelo.
Ley 7/1998 de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.
Decreto 52/2002 de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.

- Asturias

Decreto Legislativo 1/2004 de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.
Decreto 278/2007 de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

- Islas Baleares

Ley 2/2014 25 marzo, de Ordenación y uso del Suelo
Ley 7/2012 13 junio, de medidas urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible
Ley 10/2010 de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de Ordenación Territorial, Urbanismo y de Impulso a la Inversión.
Ley 4/2008 de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears.
Ley 23/2006 20 diciembre, de Capitalidad de Palma de Mallorca.
Ley 8/2003 25 noviembre, de medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo.
Ley 14/2000 21 diciembre, de Ordenación Territorial.
Ley 9/1999 6 octubre, de medidas cautelares y de emergencia relativas a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo.
Ley 6/1999 de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y Medidas Tributarias.
Ley 1/1994 de 23 de marzo, sobre condiciones para la reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios e instalaciones afectados por obras públicas o declaradas de utilidad pública y ejecutadas por el sistema de expropiación forzosa.
Ley 1/1991 de 30 de enero, que regula los espacios naturales y el régimen urbanístico de las áreas de especial protección.

- Islas Canarias

Ley 6/2009 6 mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.
Ley 19/2003 de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.
Ley 6/2001 23 julio, de medidas urgentes de Ordenación del Territorio y del Turismo.
Decreto Legislativo 1/2000 8 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias (Ley 9/1999, 13 mayo) y de Espacios Naturales de Canarias (leyes 12/1994, 19 diciembre y 13/1994, 22 diciembre).

Decreto 183/2004 de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias.

Decreto 127/2001 de 5 junio, que regula las Directrices de Ordenación del Territorio.

- Cantabria

Ley 6/2010 de 30 de julio, de Medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.

Ley 2/2004 27 septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral.

Ley 2/2003 de 23 de julio, de Medidas Cautelares Urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Ley 5/2002 de 24 de julio, de Medidas Cautelares Urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios.

Ley 2/2001 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

- Castilla-La Mancha

Ley 1/2013 de 21 de marzo, de medidas para la dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en Castilla-La Mancha

Decreto legislativo 1/2010 18 mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Decreto 34/2011 19 abril, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Decreto 29/2011 19 abril, que aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Decreto 235/2010 de 30 de noviembre, de regulación de competencias y fomento de la Transparencia en la Actividad Urbanística

Decreto 248/2004 de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento.

Decreto 242/2004 27 julio, que aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Decreto 87/1993 13 julio, que regula los Catálogos de Suelo de uso Residencial Público.

- Castilla y León

Ley 7/2014 de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo

Ley 7/2013 de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio

Ley 4/2008 de 15 de septiembre, de medidas sobre Urbanismo y Suelo.

Ley 3/2008 de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

Ley 5/1999 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Ley 10/1998 de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio.

Decreto 22/2004 de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

- Cataluña

Decreto Legislativo 1/2010 de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.

Ley 31/2010 de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

Ley 8/2005 de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje.

Ley 1/1995 de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Catalunya.

Ley 23/1983 de 21 de noviembre, de Política Territorial.

Decreto 64/2014 13 mayo, que aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística

Decreto 305/2006 de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.

Comunidad Valenciana

Ley 5/2014 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

- Extremadura

Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Decreto 314/2007 de 26 de octubre, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura.

Decreto 7/2007 de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura.

- Galicia

Ley 7/2008 de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia.

Ley 6/2007 de 11 de mayo, de Medidas urgentes en materia de ordenación del Territorio y del litoral de Galicia.

Ley 9/2002 de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural.

Ley 10/1995 de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.

Decreto 20/2011 10 febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.

Decreto 19/2011 10 febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación del Territorio.

Decreto 80/2000 23 marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal.

Decreto 28/1999 de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo de Galicia.

- Madrid

Ley 9/2001 17 julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Ley 9/1995 28 marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

Ley 9/1985 de 4 de diciembre, de normas especiales para las actuaciones urbanísticas ilegales.

Ley 8/1985 4 diciembre, que deja sin aplicación en el ámbito de la Comunidad, la figura de los proyectos de delimitación de suelo urbano, regulada en el Real Decreto-Ley 16 octubre 1981, de adaptación de los planes generales de ordenación.

- Murcia

Ley 13/2015 30 marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística.

Ley 4/1992 30 julio, de Ordenación y Protección del Territorio.

- Navarra

Ley Foral 6/2009 de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda.

Ley Foral 35/2002 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Decreto Foral 145/2002 de 2 de julio, por el que se regula la cooperación interadministrativa en la elaboración y aplicación del planeamiento urbanístico.

Decreto Foral 85/1995 3 abril, que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, 4 julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

- País Vasco

Ley 2/2006 de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

Ley 4/1990 de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio.

Decreto 123/2012 3 julio, de estándares urbanísticos.

Decreto 105/2008 de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

Decreto 43/2007 13 marzo, que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral.

sostenible anteriormente explicado y presenta un nuevo marco en el planeamiento, uno de los objetivos principales del cual es el logro de la sostenibilidad territorial.

En concreto el concepto de urbanismo sostenible se introduce expresamente en la siguiente legislación de las Comunidades Autónomas, algunas ya derogadas⁹⁵⁷:

- Ley 1/2003, de 17 enero, de las Cortes de Castilla-la Mancha, de ordenación del territorio y urbanismo.
- Ley 9/2002, de 30 diciembre, del Parlamento de Galicia, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.
- Ley foral 35/2002, de 20 diciembre del Parlamento de Navarra, de ordenación del territorio y urbanismo. Ley foral de ordenación del territorio y urbanismo.
- Ley 7/2002, de 17 diciembre del Parlamento de Andalucía. Ley de ordenación urbanística de Andalucía.
- Ley 2/2002, de 14 marzo del Parlamento de Cataluña, de urbanismo.
- Ley 2/2001, de 25 junio del Parlamento de Cantabria, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo.
- Ley 5/1999, de 8 abril de las cortes de Castilla y León, de urbanismo.
- Ley 2/1998, de 4 junio de las cortes de Castilla- La Mancha de ordenación del territorio y urbanismo.

Podemos destacar a modo de ejemplo en este punto, lo dispuesto por el apartado 3 del artículo 9 de la Ley 2/2002 del suelo de Cataluña, que establece como directriz del planeamiento urbanístico que: “El planeamiento urbanístico tiene que preservar los valores paisajísticos de interés especial, el suelo de alto valor agrícola, el patrimonio cultural y la identidad de los municipios.”

Se multiplican, pues, las posibilidades y motivación de declaración del suelo no urbanizable y se plantean nuevos retos. Es decir, el correcto tratamiento del suelo no urbanizable se convierte en una herramienta de primero orden en la incorporación de la componente ambiental en la planificación urbanística y territorial.

Decreto 206/2003 9 septiembre, que regula el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales.

Decreto 28/1997 de 11 de febrero, que aprueba las Directrices de Ordenación Territorial.

La Rioja

Ley 5/2006 de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

⁹⁵⁷ Ver nota al pie núm. 23.

2.4.2. La legislación de protección de espacios naturales y fauna silvestre

La legislación sobre este aspecto ya define figuras territoriales y de protección de espacios naturales que determinan, necesariamente, la consideración de Suelo No Urbanizable.

Es el caso de los Espacios Naturales de Protección Especial (Parques Nacionales, Parques Naturales, Parajes Naturales de Interés Nacional, Reservas Naturales). La legislación obliga a incorporar estas figuras en el planeamiento y, lógicamente, forman parte del suelo no urbanizable.

También existen espacios que no tienen las figuras anteriores, pero que, bajo la Ley de Espacios Naturales, pueden ser considerados como suelo no urbanizable. Se trata de las zonas húmedas, protegidas de manera genérica.

Para precisar lo que se entiende por espacio natural protegido, hay que tener en cuenta que su régimen jurídico deriva tanto de disposiciones nacionales -estatales o autonómicas- como comunitarias e internacionales.

La norma básica es la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁹⁵⁸. A través de esta norma se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española. A su vez, había derogado la Ley 4/1989, de 27 de marzo⁹⁵⁹, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre -que deroga la anterior de 2 de mayo de 1975⁹⁶⁰.

Se contemplan seis figuras de protección, a las que hay que añadir las ya declaradas, o que se declaren, por las Comunidades Autónomas⁹⁶¹, al amparo de la previsión del artículo 21.2 de aquella⁹⁶².

⁹⁵⁸ BOE núm. 227, de 22 de septiembre de 2015.

⁹⁵⁹ BOE núm 74, de 28 de marzo de 1989.

⁹⁶⁰ BOE núm 107, de 5 mayo de 1975.

⁹⁶¹ Casi todas las Comunidades Autónomas, cuentan con su propia Ley en materia de espacios protegidos. Tales leyes son las siguientes:

- Andalucía: Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen Medidas Adicionales para su Protección (modificada por leyes 2/1992, de 15 de junio y 6/1996, de 18 de julio).

- Aragón: Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón.

Junto a estos tipos, cabe recordar que también existen otras áreas naturales cuya protección deriva del empleo de técnicas previstas en diversas leyes sectoriales (aguas, montes, caza, etc.).

Por último, determinadas zonas del territorio reciben la protección básica o residual prevista en la legislación urbanística⁹⁶³.

Por otra parte, destacar la relevancia de las figuras impuestas por disposiciones de Derecho Comunitario Derivado: Las Zonas de Especial Protección para las Aves -ZEPAS- y Zonas de Especial Conservación -ZECONS-, resultado de trasponer las Directivas 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril relativa a la conservación de aves silvestres⁹⁶⁴ y 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres⁹⁶⁵.

La consideración de una especie como protegida con su máximo nivel obliga (Ley de Protección de los Animales, Directiva Aves, Directiva Hábitat, Catálogo Nacional de

- Canarias: Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, refundida con la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio Canarias, por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

- Castilla-La Mancha: Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza.

- Castilla-León: Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla-León.

- Cataluña: Ley 12/1985, de 13 de julio, de Espacios Naturales.

- Comunidad Valenciana, Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.

- Extremadura: Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura.

- Islas Baleares: Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares (modificada por leyes 7/1992, de 23 de diciembre; 6/1997m de 8 de julio; 6/1999, de 3 de abril y 1/2000, de 9 de marzo).

- Principado de Asturias, Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales

- Región de Murcia: Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia (modificada por leyes 1/1995, de 8 de marzo de Protección del Medio Ambiente en Murcia; y 6/1995, de 21 de abril).

- Navarra: Ley 9/1996, de 17 de junio, de Normas reguladoras de los Espacios Naturales.

- País Vasco: Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

Relación extraída de GONZÁLEZ NAVARRO, F.; DEL GUAYO CASTIELLA, I.; PÉREZ GÁLVEZ, J. F., *Código Básico de Derecho a la vida*. Eunsa, Navarra, 1998. El estado de las áreas protegidas en España se puede ver en MÚGICA DE LA GUERRA, M., et al. *Anuario 2011 del estado de las áreas protegidas en España*. 2012.

⁹⁶² Este artículo establece que: *“Las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, y con competencia para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, podrán establecer, además de las figuras previstas en los artículos anteriores, otras diferentes regulando sus correspondientes medidas de protección”*.

⁹⁶³ El Tribunal Supremo ha declarado en varias ocasiones la idoneidad de determinadas figuras de planeamiento (los Planes Especiales) para la protección de los recursos naturales. Ver, SSTs de 17 de diciembre de 1985; 11 de julio de 1987 y 23 de marzo de 1998.

⁹⁶⁴ DOCE L 103, de 25 de abril de 1979.

⁹⁶⁵ DOCE L 206, de 22 de julio de 1992.

Especies Amenazadas) a conservar los hábitat de estas especies, cuestión que sólo puede ser implementada con la conservación sin alterar estos espacios mediante su catalogación como suelo no urbanizable.

2.4.3. La problemática aplicación de la normativa general urbanística a los territorios y municipios estrictamente turísticos

Vemos por tanto, a la vista de lo expuesto, que la propuesta de incorporación indiscriminada del suelo al proceso urbanizador se considera por algunos autores, del todo inaceptable, en cuanto que entra frontalmente en contradicción con los principios constitucionales que rigen las políticas de los poderes públicos en este ámbito.⁹⁶⁶

En efecto, es necesario recordar aquí la reiterada doctrina pronunciada en el sentido de la conveniencia de considerar la componente ambiental en cualquier formulación de la política territorial, consideración que constituye requisito obligatorio para que las políticas territoriales sean congruentes con los principios constitucionales.

En este sentido PAREJO ALFONSO⁹⁶⁷ manifiesta que se pueden destacar diferentes principios, contenidos en nuestro texto constitucional, que avalan esta afirmación. Considera el citado autor que existe una íntima conexión entre el mandato general contenido en el art. 45 CE⁹⁶⁸ sobre preservación del medio ambiente y uso racional de los recursos naturales y su concreción en lo referente al suelo, contenida en el artículo 47⁹⁶⁹ del propio texto constitucional.

Vemos por tanto, con los citados autores, que la obligación de velar por la utilización racional del indicado suelo se traduce en su necesaria planificación, como expresión de una

⁹⁶⁶ PAREJA I LOZANO, C. "El sistema normativo urbanístico". *El nuevo derecho urbanístico*. Barcelona, Marcial Pons. Diputación de Barcelona, 1998.

⁹⁶⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA E. y PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de ...* op. cit. pág. 578.

⁹⁶⁸ Art. 45 CE: "Artículo 45.: 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

⁹⁶⁹ Artículo 47 CE: Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

política preventiva que tiene que presidir la utilización de los recursos naturales, y, en especial, del territorio.

Esta conclusión se deduce no tan solo de la propia Constitución Española, sino también de las regulaciones internacionales, que hemos citado anteriormente, entre las que es necesario destacar especialmente la declaración aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro el mes de junio de 1992.

En la perspectiva comunitaria europea es, asimismo, destacable la recomendación de someter a evaluación de impacto ambiental los Planes de Ordenación Urbana. Así lo estableció la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio, modificada por la Directiva 97/11, de 3 de marzo de 1997, traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 6/2001 de evaluación de impacto ambiental, y que amplía considerablemente el número de proyectos para los que se recomienda su sometimiento a evaluación de impacto, entre ellos los relativos a zonas industriales, a proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos, o a proyectos de urbanizaciones turísticas y complejas hoteleros fuera de las zonas urbanas, y construcciones asociadas.

El profesor PAREJA⁹⁷⁰ señala, también, que: “la necesaria consideración de la componente ambiental en todas las actuaciones que se produzcan sobre el territorio y, en especial, en la acción planificadora, constituye un mandato imperativo, sin perjuicio de su necesaria ponderación con el resto de valores constitucionales, por lo cual, en definitiva, se tiene que concluir que la indicada componente ambiental constituye un elemento indispensable para la definición del contenido normal de la propiedad inmueble, que según el establecido en los arts. 33 y 47 CE, aparece supeditado a su función social, función en la cual, obviamente, juega un papel determinante su señalada condición de recurso natural sometido a los principios de prevención y planificación, en congruencia con el mandato de uso racional contenido en el indicado artículo 45 de la CE”.

En el referido contexto, se ha demostrado difícilmente sostenible el modelo de utilización del suelo que se pretendió implantar con las leyes y decretos de liberalización, en cuanto que comporta someter de forma indiscriminada el conjunto del territorio a su posible

⁹⁷⁰ PAREJA I LOZANO, C. "El sistema normatiu ... op. cit. pág. 97.

urbanización, confiriendo, además, el núcleo esencial de esta decisión a la iniciativa privada.

Ciertamente este planteamiento era fuertemente contradictorio con el mandato constitucional que atribuye a los poderes públicos la capacidad y la obligación de regular la utilización del suelo de forma racional, y no coincide en nada, en definitiva, con las más modernas tendencias y obligaciones internacionales formuladas con el objeto de garantizar un desarrollo sostenible.

2.4.4. El planeamiento como instrumento de urbanismo y turismo sostenible. La planificación de los recursos turísticos

Las técnicas jurídicas que pueden utilizarse para alcanzar modelo turístico sostenible medioambientalmente, pueden exponerse, de acuerdo con el modelo clásico, diferenciando tres grandes grupos:

- Preventivas.
- De fomento
- Represivas.

Es menester tener en cuenta, además, las nuevas medidas propuestas por el Derecho Comunitario, que se suman a las tradicionales legislativas, y cuya implantación se ha ido consolidando en nuestro país.

A ellas se hace expresa referencia en el Quinto Programa comunitario sobre medio ambiente y desarrollo sostenible:

a) Instrumentos de mercado, dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para que consuman los recursos naturales con responsabilidad y eviten la contaminación y los residuos, lo que se realizará mediante la inclusión de los costes medioambientales externos (mediante la aplicación de incentivos y elementos disuasorios económicos, fiscales, de responsabilidad civil...) con objeto de fijar correctamente los precios de manera que los productos y servicios menos dañinos no se encuentren en situación de ventaja respecto de los nocivos⁹⁷¹. En este primer grupo se incluyen la “eco etiqueta” o la “eco auditoría”

⁹⁷¹ Por tener que soportar mayores costos para su generación o depuración, por ejemplo, lo que, además podría dar lugar a una especie de “dumping” medioambiental.

b) Instrumentos horizontales de apoyo, incluyendo más información básica y estadística, investigación científica y desarrollo tecnológico (sobre tecnologías menos contaminantes o técnicas dirigidas a solucionar los problemas ecológicos), o apoyo a técnicas no contaminantes como la producción artesana o las actividades tradicionales de agricultura. Entre los instrumentos horizontales se hace especial mención a la necesidad de mejorar la planificación sectorial y territorial⁹⁷².

c) Por último los instrumentos de asistencia financiera, previéndose que todas las actividades de los fondos comunitarios y, en particular, de los Fondos Estructurales, deberán tener en cuenta las consideraciones ecológicas y cumplir la legislación medioambiental.

No es nuestra intención el análisis de todas y cada una de las técnicas aludidas, labor que excedería, con mucho, los límites de un trabajo de razonable extensión, por lo que nos vamos a limitar, dentro de las técnicas preventivas, a la planificación.

La planificación, en general, puede definirse, siguiendo a LOZANO CUTANDA⁹⁷³ como un proceso de racionalización, referible a cualquier tipo de actuaciones, mediante el cual los poderes públicos identifican los objetivos que se pretenden conseguir en determinado ámbito y fijan los medios para su consecución.

Las técnicas planificadoras⁹⁷⁴ bien conocidas en otros ámbitos⁹⁷⁵, serían también aplicables a los recursos turísticos⁹⁷⁶.

⁹⁷² Ver capítulo 7.3 de la primera parte del Programa.

⁹⁷³ LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental*....., op. cit. pág. 54.

⁹⁷⁴ El detenido estudio de las técnicas planificadoras y sus relaciones puede verse, en los siguientes trabajos: CARDELÚS Y MUÑOZ SECA, B., "La planificación ambiental", *DA* núm. 179, 1978, páginas 159 a 190; CARRASCO CANALS, C., "Las Áreas de Montaña, una regulación singular: la legislación sectorial", *REDA* núm. 44, 1984, páginas 693 a 727; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*. La Ley, Madrid, 2001, páginas 855 a 893; PÉREZ ANDRÉS, A. A., "Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales", *RDU* núm. 165, páginas, 143 a 188; PAREJO ALFONSO, L., "Ordenación del territorio y medio ambiente", *RDU* núm. 146, 1996, páginas 131 a 178; RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., "Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente (II)", *RDU* núm. 186, 2001, páginas 11 a 60; "Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente (I)", *RDU* núm. 170, 1999, páginas 11 a 32; VELOSO PUIG, E., "El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial (I)", *DA* núm. 184, 1979, páginas 5 a 52; del mismo autor ver, "El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial (II)", *DA* núm. 186, 1980, páginas 5 a 57; MENÉNDEZ REXACH, A., "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico", *DA* núm. 230-231, 1992, páginas 229 a 296; CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M., "Las Comunidades Autónomas y la protección de espacios naturales. La planificación de los recursos naturales", *RJAs* núm. 19, 1995, páginas 45 a 60 y "La declaración de los espacios naturales y la sentencia del Tribunal Constitucional 163/1995, de 8 de

En el ámbito que nos ocupa, la planificación se considera como una técnica imprescindible, por su utilidad como elemento preventivo y de coordinación de la protección del medio ambiente con otros intereses públicos que se hacen también efectivos sobre el territorio –entre los que pueden citarse los turísticos además de los relativos a la defensa nacional, el desarrollo económico o las comunicaciones, etc.–, permitiendo a los poderes públicos dar cumplimiento a la obligación constitucional de velar por la utilización racional de los recursos naturales⁹⁷⁷ y adecuar su gestión a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la Ley, dotando de estabilidad sus actuaciones frente a los avatares políticos o administrativos al fijar unas líneas de actuación duraderas y adecuadas.

Se ha dicho que la planificación ambiental no aparece como una competencia sustantiva, sino que es un elemento más del amplio concepto de medio ambiente, lo que implica que las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas para planificar vienen condicionadas por las que les correspondan en general sobre medio ambiente.

Como es sabido, el artículo 149.1.23 de la Constitución, atribuye al Estado la competencia para el dictado de la legislación básica en materia de medio ambiente, pudiendo las Comunidades Autónomas- además de las competencias que les corresponden para el desarrollo de la legislación básica estatal- dictar normas adicionales de protección sobre la

noviembre”, *RAAP* núm. 27, 1996, páginas 173 a 186; BERTOLO CADENAS, J. J.; CLAVER FRÍAS, I.; FERNÁNDEZ-CAVADA Y ROYO VILLANOVA, F., “La ordenación del territorio y del medio ambiente”, *BIMA* núm 4 ,1977, páginas 55 a 101; PÉREZ ANDRÉS, A. A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, páginas 666 a 689; ESTEVE PARDO, J., “La protección de la naturaleza. Espacios naturales, flora y fauna silvestre”, ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*. Editorial Civitas, 1996, páginas 265 a 284.

⁹⁷⁵ Como dice EMBID IRUJO, A., en *La planificación hidrológica: régimen jurídico*. Ed. Tecnos, Madrid, 1991, página 18, prácticamente cada incidencia del legislador en un sector del ordenamiento lleva consigo la creación de un nuevo tipo de plan. No es de extrañar por tanto, la articulación de instrumentos planificatorios específicos para una materia tan importante como la que nos ocupa, para la que no existían instrumentos adecuados.

⁹⁷⁶ PÉREZ ANDRÉS, A. A., “Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: la planificación ambiental”. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 1998, vol. 32, núm. 165, páginas 150 y siguientes.

⁹⁷⁷ Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, para quien: “La planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (art. 45.1). Es una ordenación del espacio y de su contenido coincidente en aquella dimensión con la ordenación del suelo y la planificación urbanística, que poco o nada tiene que ver con la planificación económica a la cual también se refiere, como competencia estatal exclusiva en lo básico el artículo 149.1.23 CE. No es éste el título competencial principal ni coadyuvante donde pueda apoyarse esta Ley, que en ningún lugar de su texto lo invoca”. Ver STC 102/1995, FJ 13, primer párrafo.

materia, amén de su competencia para ejecutar la legislación estatal básica, así como la propia conforme al artículo 148.1.9 de nuestro Texto Fundamental.

3. Los instrumentos de planificación turística y su incidencia sobre el urbanismo municipal

Como afirma ROCA ROCA⁹⁷⁸ en el prólogo a su magnífico Código de Turismo editado por Aranzadi, el nacimiento del turismo moderno, entendido como el desplazamiento de personas dentro de un mismo país, o entre países distintos, coincide con el nacimiento del derecho administrativo en sentido estricto.

Resulta evidente, de la simple observación de la práctica local, que el turismo genera una serie de problemas de carácter transversal que afectan desde los transportes, medios de desplazamiento, alojamiento, medio ambiente etc.

Cuando hablamos de la transversalidad del derecho turístico, se está poniendo de manifiesto la coincidencia de intervenciones públicas diversas sobre el mismo objeto, en este caso las actividades turísticas.

Esta diversidad de intervenciones administrativas sobre un mismo objeto, obedece a que son diversos los sectores de actividad pública afectados, de forma que se dan diversas perspectivas coincidentes en un mismo hecho: una misma iniciativa, la obertura de un hotel, afecta entre otros a la política económica, al medio ambiente, al urbanismo, a los consumidores etc. Este fenómeno justifica que la autoridad administrativa competente para gestionar cada uno de estos sectores, deba intervenir.

Asimismo se aprecia la importancia que ejerce sobre el turismo, y viceversa, la planificación del territorio, el crecimiento urbanística y medioambientalmente sostenible y en especial la intervención administrativa sobre las actividades turísticas. A todos ellos se ha intentado dar por parte del ordenamiento jurídico respuesta adecuada, generando lo que para algunos autores es una grave dispersión normativa.

En el turismo, la Administración más próxima es, lógicamente, la Administración local. En este sentido, la subsidiariedad, que es un principio basado en dar la máxima capacidad de

⁹⁷⁸ ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, MM; PEREZ GUERRA, R. *Código de turismo*. Aranzadi, 2007.

gestión a la Administración más próxima al ciudadano, se justifica especialmente en el caso del turismo, ya que tanto para la planificación como para el desarrollo sostenible quien mejor puede defender los intereses de los destinos es la Administración local. Otra cosa es que, dentro de las políticas de planificación y regulación del sector, convenga hacer una política de ámbito más amplio o de mayor alcance que el de la demarcación municipal, en concreto de ámbito comarcal o regional.

Las empresas turísticas dan su servicio en un territorio, en un espacio físico, en el que para ejercer su actividad necesitan, en primer lugar, la autorización de la Administración local. Por su parte, el turista ve la oficina de turismo local como el punto de contacto con la Administración del destino, donde puede obtener información, aclarar sus dudas, resolver problemas y tramitar reclamaciones.

Las políticas de la Administración local intervienen más en el detalle, de forma más próxima de cara a los empresarios y ciudadanos, de modo que, en buena parte, los ayuntamientos son los responsables de la gestión turística del destino local.

Su intervención es menor en el ámbito regulador de los servicios, pero en cambio tiene una mayor participación en los diferentes ámbitos que se enumeran a continuación:

- ordenación del tejido urbano y del territorio,
- control de la construcción y de los equipamientos,
- saneamiento,
- seguridad,
- viabilidad y comunicaciones dentro del municipio,
- señalización e información turística,
- promoción del destino local y
- dinamización y mejora de la calidad de la oferta turística del destino.

El principal problema al que se tiene que enfrentar la Administración local, como se ha expuesto anteriormente en este trabajo, es la limitada capacidad impositiva que tienen los ayuntamientos y consecuencia de ella, la insuficiencia presupuestaria. En este sentido, allí donde se aplica el impuesto turístico en Europa, en el ámbito local acostumbra a ser una tasa municipal que se carga al precio del alojamiento (normalmente con una cantidad fija por noche y persona) en concepto de financiación de los servicios que el ayuntamiento y la

oficina de turismo ofrecen al turista⁹⁷⁹.

En España, aún no se ha cerrado el debate entre la conveniencia o no de un impuesto turístico, aunque algunas experiencias, como la de la tasa ecológica aplicada en Baleares a los turistas con fines de sostenibilidad ambiental, supuso un gran enfrentamiento entre la Administración autonómica y el sector turístico. En el caso de Cataluña, la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. Este impuesto se afecta a un fondo de turismo con finalidades de promoción, impulso, preservación, fomento y desarrollo de infraestructuras turísticas. Se configura como un tributo propio de la Generalidad en el que el hecho imponible está constituido por la estancia en los establecimientos que conforman el ámbito de aplicación subjetiva del propio tributo, y se establece una graduación de la carga tributaria según la categoría del establecimiento.

Por otro lado, ha sido destacado por diversos autores, la necesaria planificación integrada del turismo, como reacción a la ordenación particular por cada municipio de forma desconectada respecto de los municipios vecinos⁹⁸⁰.

Veremos ahora, una relación con carácter no exhaustivo, de normas turísticas con incidencia directa en el urbanismo municipal.

3.1. Legislación estatal

3.1.1. La normativa reguladora de los centros y zonas de interés turístico nacional

Entre la legislación estatal dictada en materia turística, con evidente inclusión de regulación urbanística, destaca la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de centros y zonas de interés turístico nacional.

Esta Ley, desarrollada mediante Reglamento de 23 diciembre 1964, contempla la regulación urbanística de los centros y zonas de interés turístico nacional, en concreto,

⁹⁷⁹ IZARD, O. M., I SIMON, R. A., I HEREU, J. C., REVERTÉ, F. G., DE PINEDA, J. M. P. *Gestión pública del turismo*. Editorial UOC, 2011,

⁹⁸⁰ BOUAZZA ARIÑO, OMAR afirma que sólo una ordenación del territorio comprensiva y coordinadora de los distintos sectores que inciden en el territorio, puede llevar a la práctica las postulaciones acerca de la sostenibilidad y la posible convivencia entre turismo, medioambiente, cultura, tradiciones y progreso social. En *Ordenación del Territorio y Turismo*. Editorial Atelier 2006.

contiene determinados preceptos relativos a la planificación urbana de estos centros, que se refieren esencialmente a:

- La competencia para la aprobación de los planes, que corresponde al Consejo de Ministros.
- El contenido del plan, que coincide sustancialmente con el de los planes parciales regulados en la Ley del suelo.
- La tramitación del plan, que determina el informe del ministerio de información y turismo.

Estos planes en su día perseguían la ordenación desde el punto de vista turístico de un centro o zona de interés turístico. Tenían carácter previo al planeamiento urbanístico que ha de aprobarse para dichos centros o zonas de interés turístico y su contenido está constituido fundamentalmente por los planes de ordenación urbana de los centros interés turístico nacional, su naturaleza es la de Plan Parcial.

Esta Ley ya fue en su día muy contestada por la doctrina, sobretodo por su falta de adaptación a los preceptos de la Ley del suelo y por la exclusión de los municipios del proceso de aprobación.⁹⁸¹

Actualmente la vigencia de esta figura depende de la normativa autonómica en materia de turismo. Las normas reseñadas se declaran en vigor en la tabla de vigencias de la Ley del suelo de 1976 y la jurisprudencia ha declarado su vigencia residual.

En concreto, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en numerosas ocasiones⁹⁸² en el sentido que: “En Sentencia de 20 de diciembre de 1995 (y las que en ella se citan) esta Sala ha declarado que la vigencia de aquella normativa turística es meramente residual, esto es, en cuanto no se oponga a la LRBRL y a la Ley del Suelo, a través de las cuales opera específicamente la autonomía municipal en materia urbanística, garantizada en el artículo 140 de la Constitución. Es decir, el interés turístico nacional se ha titularizado con el régimen constitucional en las Comunidades Autónomas, en las Provincias y en los Municipios, aunque persista además en el Estado. Hasta tal punto ha sido esto así, que la Ley 28/1991, de 5 de diciembre ha venido a certificar la desaparición del mundo de las

⁹⁸¹ GOMEZ-FERRER MORANT, R. "La planificación urbana de los centros de interés turístico nacional y la reforma de la Ley del Suelo. *Revista española de derecho administrativo*, 1976, núm. 10, págs. 451-468.

⁹⁸² Por todas citaremos la Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 29 de junio de 1998. Roj: STS 4310/1998 - ECLI:ES:TS:1998:4310.

disposiciones vivas de aquella normativa turística por motivo, entre otros, de inaplicación de la misma en muchos años.”

La vigencia de la normativa turística señalada es pues, meramente residual; es decir, aplicable en cuanto no se oponga a la LRBRL y a la legislación urbanística, a través de las cuales opera específicamente la autonomía municipal en materia urbanística, garantizada en la Constitución española.

El interés turístico nacional atribuye por tanto, a las Comunidades Autónomas, las provincias y los municipios.

Formalmente estas disposiciones estatales fueron derogadas por Ley 28/1991, de 5 de diciembre, por la que se deroga la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. Sin embargo, su vigencia se mantiene, de forma meramente residual, en tanto su régimen transitorio deja abierta en cierto modo la aplicabilidad de las normas que deroga⁹⁸³.

3.1.2. La intervención estatal en materia de subvenciones para la modernización de destinos turísticos maduros

En este campo resulta relevante, aunque sea de forma indirecta, las previsiones del Real Decreto 1916/2008 sobre iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros.

Este Real Decreto se dicta en desarrollo de Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, que en su disposición adicional 43ª regula el apoyo financiero estatal⁹⁸⁴ a los planes de renovación de tales destinos desarrollados por las entidades locales y empresas privadas o, en supuestos de reconversión o modernización integral, también por otras Administraciones o entidades.

⁹⁸³ La Disposición Transitoria de la Ley 28/1991, de 5 de diciembre, por la que se deroga la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, establece que: "*Los beneficios concedidos a los Centros de Interés Turístico Nacional de conformidad con las previsiones de la Ley 197/1963, quedarán subsistentes estrictamente condicionados en su disfrute al cumplimiento de las normas y requisitos en cuya virtud fueron concedidos*".

⁹⁸⁴ A través del Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas (FOMIT). Se trata de un programa que busca apoyar financieramente, mediante la concesión de préstamos bonificados a través del ICO, los planes de renovación, modernización y reconversión integral de destinos turísticos maduros.

Entre otros criterios, el carácter maduro depende de la sobrecarga urbanística y ambiental y de la obsolescencia de equipamientos.

Son financiables proyectos orientados a la reforma o rehabilitación de equipamientos turísticos municipales o entornos urbanos y naturales del destino que contengan (alternativa o conjuntamente) actuaciones incidentes sobre infraestructuras públicas, equipamientos turísticos o servicios públicos asociados a ellos (todos municipales), calidad ambiental y paisajística y reducción de la densidad urbanística de zonas turísticas. Entre los criterios de evaluación de solicitudes de financiación, destaca la contribución del proyecto a la rehabilitación urbanística del municipio y a su sostenibilidad.

3.2. Legislación de las Comunidades Autónomas

- Asturias

Debemos tener en cuenta la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo de Asturias⁹⁸⁵, esta Ley establece los siguientes parámetros urbanísticos en relación a la franja costera, el paisaje y los establecimientos turísticos a implantar en suelo no urbanizable.

En su artículo 11, regula las disposiciones sobre la ordenación turística en la franja costera. La franja costera y en particular las playas, en cuanto recurso turístico básico del Principado de Asturias, serán objeto de especial protección. A estos efectos, las actividades e instalaciones turísticas se desarrollarán y ejecutarán con respeto a las previsiones de la legislación de costas y de la normativa e instrumentos de ordenación del territorio y medio ambiente

En cuanto a las Disposiciones específicas sobre la protección del paisaje, las encontramos en su artículo 12, que establece que, en los lugares de paisaje abierto y natural de especial interés, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos o los núcleos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres y la instalación de otros elementos limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje o desfiguren la perspectiva del mismo.2. A estos efectos, se adoptarán las

⁹⁸⁵ BO. del Principado de Asturias 6 julio 2001 , núm. 156 , pág. 9154 ; BOE 24 agosto 2001 , núm. 203, pág. 31937.

determinaciones y medidas pertinentes tanto en las directrices sectoriales de ordenación de los recursos turísticos e instrumentos que las desarrollen como en los correspondientes instrumentos de planeamiento y de ordenación medioambiental

Asimismo, el artículo 13 establece una serie de Disposiciones sobre la implantación de establecimientos turísticos en suelo no urbanizable. *En concreto, se establece que la implantación de establecimientos turísticos en suelo no urbanizable se realizará con pleno respeto del espacio natural y edificado circundante.*

En esta clase de suelo y en los asentamientos tradicionales de población que se mantengan en el mismo, se potenciarán para usos turísticos tanto la rehabilitación del patrimonio edificado existente como la edificación en su interior. En todo caso, se habrán de respetar las características propias de tales asentamientos tradicionales de población.

Finalmente esta Ley establece una serie de Directrices sectoriales de ordenación de los recursos turísticos, en concreto indica que la ordenación de los recursos turísticos del Principado de Asturias se realizará por medio de unas directrices sectoriales, con arreglo al modelo establecido para los instrumentos de ordenación territorial en la legislación del Principado de Asturias sobre coordinación y ordenación territorial.

La iniciativa se atribuye a la consejería competente en materia de cultura, según el procedimiento regulado en Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y el ámbito territorial de las mismas es todo el territorio del Principado.

El desarrollo de las directrices sectoriales se puede efectuar por el planeamiento urbanístico general y mediante planes territoriales específicos de alcance subsectorial, sin perjuicio de otros mecanismos o instrumentos.

Por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejería del ramo turístico y de la competente en ordenación territorial o del concejo o concejos afectados, pueden declararse zonas turísticas saturadas. Es también preceptivo informe de la Cámara de

Comercio correspondiente⁹⁸⁶. Esta declaración, que se mantiene mientras subsistan las circunstancias que justificaron la declaración, implica la suspensión de otorgamiento de nuevas autorizaciones o permisos para actividades turísticas .

- Andalucía

La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de turismo de Andalucía, también contiene una serie de parámetros con incidencia urbanística.

En concreto, desde el plano territorial y urbanístico destacan las siguientes disposiciones: En primer lugar, la regulación del plan general de turismo de Andalucía⁹⁸⁷, que establece los marcos estratégicos de ordenación de los recursos turísticos, así como los instrumentos planificadores en los ámbitos territoriales que establece. Tanto el plan general de turismo de Andalucía como los instrumentos planificadores por él establecidos, tienen el carácter de plan con incidencia en la ordenación del territorio.

La previsión de que los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional incorporarán determinaciones, en el ámbito de sus competencias, que permitan llevar a efecto el modelo turístico establecido para los distintos ámbitos territoriales en los instrumentos antes indicados, realizándose la incorporación de estas determinaciones de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el respectivo plan de ordenación de ámbito subregional y conforme a las directrices establecidas en el plan de ordenación del territorio de Andalucía para las áreas turísticas⁹⁸⁸.

La emisión de informe preceptivo por la consejería competente en materia de turismo en el procedimiento de aprobación de los citados planes de ámbito subregional en el plazo de un mes con carácter previo a su sometimiento al trámite de información pública, sin perjuicio de la necesaria coordinación entre órganos administrativos durante su redacción.

⁹⁸⁶ Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de turismo.

⁹⁸⁷ Aprobado por Decreto 340/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo de Andalucía.

⁹⁸⁸ La inclusión de determinaciones turísticas en los planes de ordenación territorial de ámbito subregional es aplicable a los que se tramiten desde la entrada en vigor de la Ley 13/2011 o los que, a tal fecha, estén en trámite sin haber concluido la información pública y la audiencia. En el resto, se incorporan en el momento de su revisión.

La necesidad de previa alteración del instrumento de planeamiento que lo habilite, en caso de cambio de uso del suelo turístico donde se ubique un establecimiento de alojamiento turístico, o de parte del mismo, a uso residencial u otro uso distinto.

La regulación de la figura del municipio de uso turístico, con los requisitos que se determinan por reglamento, entre otros, los de la población turística asistida, sin exclusión legal de ninguno por razón de población⁹⁸⁹.

- Baleares

La Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, incide de forma importante en la ordenación de la oferta turística y su relación con el plano urbanístico. También es importante tener en cuenta el Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Illes Balears, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, dictado en desarrollo de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Illes Balears.

En este sentido, establece que la ordenación de la oferta turística gravita, con la referencia básica del plan integral de turismo, sobre los planes de intervención en ámbitos turísticos (PIAT), que tienen el carácter de planes directores sectoriales, cuyo objeto es regular el planeamiento, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos en el ámbito indicado.

Corresponde a los consejos insulares respectivos elaborar y aprobar los PIAT⁹⁹⁰ que se coordinan mediante los instrumentos de ordenación general, las directrices de ordenación territorial y los planes territoriales insulares. Los PIAT y, en su caso, los planes territoriales insulares, pueden establecer la densidad global máxima de población; delimitar zonas y ámbitos turísticos y de protección y fijar su tamaño y caracteres; fijar parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos; señalar excepciones por ubicación o características especiales; y determinar estos parámetros respecto de las zonas residenciales colindantes con las turísticas.

⁹⁸⁹ Hay que tener en cuenta el Decreto 158/2002, regulador del municipio turístico. BOJA número 66 de 06/06/2002.

⁹⁹⁰ Artículo 11.2 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial de las Islas Baleares.

Estos instrumentos fijan la ratio turística conforme a los caracteres de las islas y de los municipios. Los que no se hayan adaptado a los planes directores sectoriales de ordenación turística o, en su caso, a los planes territoriales insulares, deben respetar una ratio mínima de 60 m² de parcela por plaza hasta su adaptación, que será exigible a los nuevos establecimientos alojativos turísticos y a las ampliaciones del número de plazas de los existentes, excepto en operaciones de reconversión⁹⁹¹.

Los planes generales han de delimitar zonas aptas para los usos turísticos e interrelacionados.

Así, la ordenación territorial de los recursos turísticos de cada isla se realizará de acuerdo con los instrumentos de planeamiento y el resto de normas de ordenación del territorio aplicables.

En cuanto a la regulación de las zonas turísticas saturadas, se considera zona turística saturada o madura el ámbito territorial de la isla en el que se sobrepase el límite de oferta turística máxima reglamentariamente establecido, se registre una demanda medioambientalmente problemática o la que, por la obsolescencia de la mayoría de las infraestructuras turísticas, se haya transformado en zona degradada o en la que existan desequilibrios estructurales que impidan o dificulten un desarrollo competitivo y sostenible de la industria turística en la zona.

Cada consejo insular puede declarar por acuerdo plenario las zonas estudiadas y aprobar, de oficio o a iniciativa de los municipios afectados, planes de rehabilitación turística integral tendentes a la mejora, la recalificación, la rehabilitación o la reconversión de la zona, sin necesidad de que el planeamiento de los municipios esté adaptado al plan territorial insular correspondiente.

El procedimiento de aprobación de estos instrumentos, en defecto de regulación reglamentaria específica, es el propio de los planes especiales. Su aprobación puede llevar aparejada la declaración de interés autonómico y turístico, y su trámite es preferente.

⁹⁹¹ Los hoteles de ciudad, de interior, agroturismos, hoteles rurales, albergues, refugios, hospederías y aquellos establecimientos hoteleros de categoría mínima de 4 estrellas que estén abiertos los 12 meses del año, se eximen de la ratio indicada.

La declaración de una de estas zonas, previo informe del ayuntamiento, implica la consideración como de interés autonómico de todo plan, proyecto o actuación que pretenda la mejora, revalorización, recalificación, rehabilitación o reconversión de la zona⁹⁹².

Finalmente, también se regulan los cambios de uso, de tal forma que se puede instar ante la Administración turística competente el cambio de uso, con informe vinculante del ayuntamiento en el que se encuentre la parcela o el establecimiento, respecto a aquellos establecimientos alojativos o parcelas de uso turístico respecto a los que exista incompatibilidad del uso turístico con la zona en que ubican; se reúnan condiciones o elementos de hecho que justifiquen la inviabilidad turística y económica, especialmente en las zonas definidas en los PIAT, por su notoria obsolescencia cuando no estén ubicados en zonas eminentemente turísticas, cuando sea procedente a la vista de los criterios de racionalidad del planeamiento urbanístico, en este caso, si se trata de parcelas, cuando no estén edificadas, o respecto de establecimientos turísticos dados de baja definitivamente, como alternativa a la demolición y reedificación o a la demolición y paso de la parcela a situación de inedificabilidad.

El acuerdo que autorice la alteración de uso se entiende sin perjuicio de las licencias municipales precisas. En todo caso, cuando el nuevo uso sea residencial, el tamaño mínimo de la vivienda autorizable será de 90 m² de superficie construida.

La densidad máxima será de una vivienda por cada 120 m² de edificación, debiendo prever la propuesta un mínimo del 10% de la edificación destinada a usos diferentes del residencial de entre los siguientes: establecimiento público, administrativo, comercial, deportivo, docente o sociocultural.

Como mínimo, cada vivienda resultante debe estar dotada de una plaza de aparcamiento en la parcela afectada o a 200 m de distancia como máximo. Se establecen dos excepciones:

- un 10% del número de viviendas resultantes podrá tener una superficie inferior a 90 m², pero superior a 35 m²;
- dispensa motivada y singular por la Administración turística competente, previo informe vinculante del ayuntamiento, con determinación del tamaño mínimo de vivienda (nunca

⁹⁹² Decreto Ley 1/2013, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter turístico y de impulso de las zonas turísticas maduras.

inferior a 35 m2 construidos), la densidad, el porcentaje de edificación destinada a otros usos y las plazas de aparcamiento necesarias.

Cuando el cambio de uso se produzca sobre una parcela no edificada, los parámetros urbanísticos serán los de su calificación urbanística en el momento de la solicitud.

En todos los casos en que se autorice un cambio de uso, este se condiciona a la rehabilitación integral del establecimiento afectado. No obstante, cuando por las características de un edificio en situación de inadecuación sea procedente la alteración de uso y no resulte viable la rehabilitación integral, a instancia de sus titulares se puede acordar la demolición para su reconstrucción adaptándose a los parámetros urbanísticos que tenía el edificio sobre el que procede el cambio.

El titular del establecimiento cuyo uso se modifica tiene que abonar a la Administración municipal competente, en concepto de monetización de la cesión de aprovechamiento, el 5% del presupuesto de ejecución material de la rehabilitación integral o reconstrucción del edificio en el que se haya formalizado el cambio, aplicado sobre la superficie construida correspondiente al nuevo uso. Estos ingresos deben destinarse a actuaciones e inversiones en la zona, previo informe vinculante de la Administración turística competente.

En cuanto a las solicitudes de modernización de establecimientos turísticos existentes, situados en suelo urbano o rústico, que se presenten antes de 23-7-2017 y cuyo objeto sea la mejora de servicios e instalaciones, así calificadas por la Administración turística competente mediante informe vinculante para la obtención de licencia municipal de obras, quedan excepcionalmente excluidas de los parámetros de planeamiento territorial, urbanísticos y turísticos que impidiesen la ejecución, siempre que persigan potenciar la desestacionalización, la búsqueda o la consolidación de nuevos segmentos del mercado o mejorar la calidad, la oferta, la seguridad, la accesibilidad o la sostenibilidad medioambiental.

La modernización puede llevarse a cabo aunque suponga un incremento relativo de la superficie edificada y de la ocupación, que no podrá exceder para todo tipo de establecimientos turísticos en un 10%, 15% para establecimientos de 3 estrellas o llaves, y 20% para establecimientos de 4 y 5 estrellas o 4 llaves (hasta 40% en el caso de hoteles singulares de 5 estrellas).

De acuerdo con lo anterior, pueden realizarse obras, ampliaciones, reformas, demoliciones y reconstrucciones parciales o totales en los edificios efectivamente destinados a la explotación de alojamientos turísticos siempre que:

- no supongan un incremento superior a los expuestos de la superficie edificada y de la ocupación existentes, o permitidas si éstas fueran mayores que las existentes, sin ocupar la separación a linderos; o las mínimas permitidas, si éstas fueran menores;
- no incrementen la altura máxima existente o permitida si ésta fuera mayor, excepto en lo necesario para la instalación de equipamientos de ascensor, escaleras de emergencia, climatización, telecomunicaciones, eficiencia energética y homogeneización de elementos en cubiertas;
- las edificaciones resultantes queden vinculadas al uso turístico :
- se presente autoevaluación acreditativa de que la zona ampliada reúne las condiciones necesarias para adquirir la misma categoría que tenga el establecimiento o la que se solicite.

En el caso de demolición y reconstrucción, el propietario o titular del establecimiento ha de abonar a la Administración municipal competente el 5% del valor del presupuesto de ejecución material en el momento de la solicitud⁹⁹³ . Cabe abonar la cantidad que resulte fraccionadamente en 10 años, previa presentación de aval. Esta prestación se destinará obligatoriamente a la mejora de la zona turística y del entorno.

En el caso de los establecimientos de restauración, recreo, entretenimiento, deportivo, cultural o lúdico, se pueden realizar las actuaciones indicadas -que persigan iguales objetivos- siempre que no supongan un incremento superior a un 10% de la edificabilidad existente en la parcela o de la máxima permitida, si fuese ésta mayor.

Estas solicitudes deben contar con el informe previo y vinculante de la Administración turística competente para la obtención de licencia municipal de obras. Los establecimientos turísticos que hayan ejecutado obras de acuerdo con lo expuesto en este apartado quedan legalmente incorporados al planeamiento como edificios adecuados y su calificación urbanística se corresponderá con su volumetría específica.

⁹⁹³ Art. 18 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

En aquellos supuestos en que la ampliación de los establecimientos se produzca por agregación de parcelas colindantes, la edificabilidad de la parcela agregada incrementa la de la parcela resultante y puede destinarse cualquier uso, incluido el de alojamiento. Si la agregada no fuera colindante, su edificabilidad también podrá transferirse cuando así lo establezca el planeamiento y, en cualquier caso, destinarse también a los mismos usos señalados para las parcelas colindantes. El incremento de edificabilidad y ocupación, así como el aprovechamiento del subsuelo, será de aplicación también en nuevos establecimientos turísticos, si sus fines consisten en las mejoras expuestas.

Las actuaciones realizadas al amparo de este régimen en edificios que sean BIC o catalogados deben observar en todo caso la normativa de patrimonio histórico que les sea de aplicación, y obtener informe favorable de la Administración competente insular o municipal.

En cuanto a la regulación de la oferta turística en suelo rústico, en todos los tipos de suelo rústico, con independencia de su grado de protección, se permite la oferta de establecimientos de alojamiento de turismo rural, sin que sea precisa la declaración de interés general, salvo nuevos hoteles rurales (sometidos a dicho trámite). Tampoco es necesaria tal declaración para actuaciones en establecimientos turísticos implantados legalmente en dicho suelo. Los promotores de cualquier licencia de obras, instalación, apertura o funcionamiento para reformas, ampliaciones o nuevos establecimientos de alojamiento, exentas o no de la necesidad de obtener declaración de interés general, están obligados al abono de la prestación compensatoria derivada de la atribución de un uso y aprovechamiento excepcional atípico de este suelo.

El uso turístico también está permitido en los edificios catalogados ubicados en cualquier tipo de suelo, previo informe vinculante de la Administración turística y de la competente en materia de patrimonio. También en edificaciones que tengan o hayan tenido uso militar, siempre que conserven sus valores patrimoniales.

En cuanto a los grandes equipamientos, se permite la actividad, en suelo rústico, de grandes equipamientos deportivos, recreativos, culturales o de cualquier otro uso que contribuyan a la desestacionalización, entre ellos los campos de golf, y se rige por las condiciones que disponga el plan territorial insular correspondiente -y, hasta que las

establezca, por las fijadas en la L Baleares 8/2012 disp.trans.6^a-, quedando sometida a la previa declaración de interés general.

El órgano competente para su otorgamiento señalará las condiciones oportunas para garantizar que las instalaciones proyectadas se ajustan a la declaración, quedando incorporadas a la licencia de obras como condiciones limitativas de la misma.

Cuando las instalaciones proyectadas, excepto en la isla de Ibiza donde se limita a la de campo de golf, contemplen la construcción de oferta complementaria de alojamiento, únicamente se admitirá un establecimiento de turismo rural o la construcción de un establecimiento turístico de un mínimo de 5 estrellas, siendo su capacidad máxima de 450 plazas para la isla de Mallorca y de 200 plazas para las de Menorca, Ibiza y Formentera. Las edificaciones no podrán superar las dos plantas y deberán integrarse en el entorno.

El incumplimiento de las condiciones impuestas en la declaración de interés general, la falta de actividad del equipamiento o el cese definitivo de actividad supondrán, con audiencia previa al interesado, la revocación de las autorizaciones y/o las licencias concedidas para el establecimiento turístico .

Cuando las instalaciones proyectadas no prevean oferta complementaria de alojamiento, la vinculación a la actividad desestacionalizadora de los terrenos donde se pretenda esta actividad se podrá efectuar sobre terrenos ya vinculados al uso de vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico, y ambas vinculaciones serán compatibles. Esta vinculación podrá tener carácter temporal por un período idéntico al de la realización de la actividad desestacionalizadora.

Sobre esta regulación, se afirma por parte de la doctrina que la cuestión clave es evitar la especulación, en este sentido CUDOLÀ I CASANOVAS⁹⁹⁴, afirman que: *"No se trata de ordenar la zona turística con la intención de obtener a corto plazo beneficios privados, sino de obtener un beneficio para toda la sociedad balear, en el sentido de adoptar medidas que, a largo plazo, contribuyan a aumentar la calidad turística de las zonas que actualmente se encuentran en situación de obsolescencia"*.

⁹⁹⁴ CUDOLÀ, VA; CASANOVAS IBÁÑEZ, O. *El impacto del derecho de la Unión Europea en el turismo*. Atelier, 2012.

Respecto de las poblaciones de Palma de Mallorca i Menorca, se establecen una serie de previsiones específicas:

A los efectos de la declaración de determinadas zonas de la ciudad de Palma como turísticas u otras con un tratamiento equivalente desde la perspectiva urbanística, entre otras, el municipio puede no ser considerado como una unidad de actuación integral. El ayuntamiento es competente para realizar estas declaraciones⁹⁹⁵.

Respecto de Menorca, por Acuerdo Consell Insular 22-12-2014⁹⁹⁶, se aprueba la norma territorial transitoria que sustituye la ordenación suspendida entre tanto se tramita y aprueba la alteración del Plan Territorial Insular de esta isla, y que contiene ciertas determinaciones en sede de turismo⁹⁹⁷.

- Aragón

La norma aplicable en Aragón es el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón. En cuanto a las normas que contiene y que tienen incidencia territorial y urbanística, cabe destacar las siguientes:

En primer lugar, contiene la regulación de la figura de los municipios turísticos, para cuya declaración se tiene en cuenta por el órgano competente la existencia de planeamiento urbanístico, con especial valoración del sistema de espacios libres, así como la existencia de zonas verdes y espacios libres que sirvan de protección a núcleos históricos edificados.

⁹⁹⁵ Art. 78 de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma.

⁹⁹⁶ BOIB de 5 de enero de 2015.

⁹⁹⁷ La Norma Territorial Transitoria, tal y como se expone en su preámbulo, es una disposición normativa de carácter excepcional —sólo puede utilizarse una vez— emanada del Consejo Insular de Menorca, que desplazará la regulación de los artículos del Plan Territorial Insular que se señalen y vinculará directamente el planeamiento urbanístico de la Isla. Dicha Norma desplazará temporalmente la aplicación de los artículos del Plan Territorial que se señalen de acuerdo con la habilitación legal contenida en la disposición adicional novena de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de Medidas Urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible, en la redacción dada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, que modifica la anterior. El artículo 2 del Plan Territorial Insular incide en la promoción de la integración y la cohesión sociales, mediante la creación de vivienda asequible y la localización y el desarrollo de actividades económicas de interés general y de equipamientos públicos e infraestructuras; así como en la utilización equilibrada de espacios naturales, rurales y urbanos, el control de la movilidad y el tráfico rodado, la preservación de los recursos y la prevención de los riesgos.

La ordenación territorial de los recursos turísticos se produce mediante las directrices especiales de ordenación de dichos recursos, el planeamiento urbanístico ha de adaptarse a tales directrices⁹⁹⁸.

En cuanto a la regulación de las zonas turísticas saturadas. Se declaran, en su caso, por el Gobierno de Aragón, a propuesta de los departamentos responsables de turismo, ordenación del territorio y medio ambiente, previo dictamen del Consejo de Ordenación del Territorio y del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón⁹⁹⁹ así como de las entidades locales afectadas. Puede afectar a uno o varios municipios en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- sobrepasar la capacidad de acogida reglamentariamente determinada, o
- registrar situaciones incompatibles con la legislación ambiental.

Esta declaración implica la limitación de las actividades turísticas que se determinen en la misma.

Asimismo, la normativa turística aragonesa recoge la regulación de una serie de recursos turísticos en concreto: los centros de esquí y de montaña y los denominados "centros de ocio de alta capacidad"¹⁰⁰⁰.

⁹⁹⁸ De conformidad con lo dispuesto en la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón artículo 21 ss., y con el contenido de la estrategia territorial de Aragón (Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, que deroga y sustituye a las directrices generales de ordenación del territorio de esta comunidad, aprobadas por la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón).

⁹⁹⁹ Condición introducida por la Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón.

¹⁰⁰⁰ La Ley 6/2009, de 6 de julio, regula los Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón (COACA). Se definen como aquellos complejos turísticos destinados a ubicar, de forma integrada, actividades de ocio, recreativas, deportivas, culturales, de juego y apuesta, comerciales y hoteleras, con sus servicios complementarios correspondientes, formando una unidad funcional de explotación, siempre que: tengan una superficie mínima de 1.000 hectáreas; supongan la creación de al menos 3.000 puestos de trabajo directos en las actividades económicas ubicadas en el centro; y la de un mínimo de 8.000 plazas de alojamiento hotelero, sin poder contener viviendas para residencia permanente, salvo las destinadas al alojamiento de directivos y empleados. Las empresas interesadas en la creación y explotación de un centro de esta clase deben elevar al Gobierno de Aragón, a través del departamento competente en materia de turismo, una solicitud con la documentación expresiva de todos los parámetros del centro.

La urbanización y construcción de los centros de ocio de alta capacidad, se rige por el correspondiente proyecto de ordenación y sus instrumentos de desarrollo, cuya aprobación legitima las obras, construcciones e instalaciones precisas para su establecimiento. Se tramitan, y ejecutan conforme a las reglas que se exponen seguidamente, aplicándose, en su defecto, la legislación urbanística y de ordenación del territorio propia de los instrumentos de planeamiento supramunicipal de la Comunidad de Aragón. Se someten a procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas. Estos proyectos se elaboran y formulan por la sociedad

gestora del centro de ocio de alta capacidad. Entre otros documentos, debe incluirse la ordenación propuesta, con detalle de las soluciones adoptadas respecto del acceso rodado y aparcamiento de vehículos, abastecimiento y evacuación de aguas, suministro de energía y demás servicios urbanísticos, debiendo garantizarse el adecuado enlace con los sistemas generales y, si resultara preciso, la sobredotación de los mismos; así como las previsiones contenidas en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aplicables, si los hubiera, y articulación con las mismas, con detalle de las posibles discrepancias del proyecto con la ordenación urbanística que comporten su necesaria alteración.

La documentación precisa se formulará con el grado de detalle propio de un plan general de ordenación urbana.

La urbanización y edificación de las diferentes zonas en que se divida el proyecto requiere la previa aprobación de un plan parcial y proyecto de urbanización, cuya tramitación y aprobación corresponderá al consorcio que se menciona más adelante.

Cuando la extensión superficial prevista del centro de ocio de alta capacidad o las previsiones de su implantación y ampliación sucesiva lo aconsejen, el proyecto delimitará las zonas de reserva cuyo planeamiento se pospone a fases posteriores de desarrollo.

Corresponde al Gobierno de Aragón la aprobación de los proyectos de ordenación. El plazo para la emisión y notificación del acuerdo aprobatorio es de 6 meses, contados desde la fecha de admisión a trámite de la solicitud antes mencionada.

La aprobación de un proyecto de ordenación (que implica la declaración de utilidad pública a los efectos expropiatorios que, en su caso, sean necesarios para la ejecución de las infraestructuras anejas al mismo) determina la clasificación y calificación urbanísticas de los terrenos que constituyan su ámbito en orden a su ejecución de acuerdo con el plan de etapas que se acuerde. Sus determinaciones vinculan a los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico de los municipios afectados, prevaleciendo sobre estos.

Las condiciones impuestas por el Gobierno regional en el acuerdo de aprobación definitiva de un proyecto de ordenación vincularán a la sociedad gestora del COACA, a las empresas que se instalen en el mismo y a quienes se subroguen en las obligaciones de las mismas.

Realizada la evaluación ambiental del proyecto, no será necesaria la evaluación ambiental de los planes parciales de desarrollo.

La gestión y ejecución se desarrolla mediante el sistema de compensación, directamente por la sociedad gestora, en su condición de propietario único de los terrenos comprendidos en su ámbito de actuación.

se regularán mediante convenio con el consorcio, que contendrá, entre otras, las siguientes previsiones:

- a) Las garantías para asegurar la correcta ejecución de las obras, nunca inferiores al 10% del coste de ejecución material de las obras de urbanización de la correspondiente unidad de ejecución.
- b) La cuantificación de los deberes legales de cesión y determinación de la forma en que serán cumplidos. En el caso de que se prevea la monetarización, deberá contener un anexo de valoración emitido por funcionario técnico competente de los servicios técnicos del consorcio.
- c) Las determinaciones relativas a la conservación de la urbanización.

La sociedad gestionará hasta su conclusión la obra urbanizadora del centro, con sujeción a su propuesta y a las condiciones establecidas en la resolución de aprobación definitiva, asumiendo en su integridad los costes de la ejecución.

La ejecución de la urbanización por parte de la sociedad gestora se desarrolla bajo la supervisión del consorcio, al que corresponderán cuantas potestades y competencias atribuye la legislación urbanística a los municipios para la ejecución del planeamiento, de acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos.

En el ámbito de actuación del proyecto, como parte de la actividad de ejecución, ha de cederse al consorcio, libre y gratuitamente, terrenos urbanizados en los que se materialice la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el planeamiento urbanístico o su equivalente económico (previa aceptación por el consorcio). Tendrán las dimensiones y condiciones de ordenación adecuadas para albergar el 10% del producto del coeficiente de edificabilidad o del aprovechamiento unitario del área, según proceda, y se cederán en los términos que resulten de la gestión del sistema de ejecución.

Al ayuntamiento en cuyo término municipal se ubique el centro corresponderá el 50% de los terrenos edificables objeto de la cesión o de su equivalente económico, de los que podrá disponer conforme a la normativa urbanística. Si fueran varios los ayuntamientos, esta parte se distribuirá entre los mismos en proporción a la superficie del COACA localizada en cada uno de los términos municipales.

Para el ejercicio de las potestades públicas sobre cada COACA, se constituirá un consorcio entre las Administraciones públicas afectadas, con personalidad jurídica, inmediatamente después de la adopción por el Gobierno regional del acuerdo de aprobación del proyecto, y tendrá una duración indefinida en relación con el proyecto que motivó su creación.

- Canarias

La Comunidad Autónoma Canaria resulta ser con diferencia la que ha desarrollado con mayor precisión las condiciones urbanísticas a las que se debe sujetar la actividad turística. La normativa fundamental en este ámbito, la encontramos en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de turismo de Canarias, Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias¹⁰⁰¹. También resultan importantes las prescripciones de la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

En la Ley 7/1995, se prevé la sujeción de la actividad turística a los planes insulares de ordenación, así como la sumisión del planeamiento municipal al planeamiento director insular en materia turística, en concreto al plan regional de infraestructuras y al plan sectorial en materia turística.

En el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos¹⁰⁰², se establecen los estándares aplicables a la urbanización turística y en general, al suelo en que el planeamiento permita el uso turístico así como los criterios y objetivos generales a los que deben atender los instrumentos de planeamiento urbanístico al objeto de asegurar el diseño, ejecución y mantenimiento de la urbanización turística.

En la exposición de motivos, se advierte que: “La constatación de los negativos efectos que durante décadas ha provocado el desarrollo intensivo y desordenado, propiciado por el binomio construcción-turismo, y el aumento desproporcionado de la oferta de alojamiento,

¹⁰⁰¹ Respecto a los apartados 2 y 3 del artículo 3 de la Ley canaria 7/2009, el Tribunal Constitucional en Sentencia 5/2015, de 22 de enero de 2015, publicada en el BOE núm. 47, de 24 de febrero de 2015, ha declarado su inconstitucionalidad, al pretender “determinar y modular el alcance que la norma estatal otorga a las medidas de protección que se proyectan sobre el dominio público marítimo-terrestre y sobre sus terrenos colindantes, en este caso en lo relativo a la salvaguarda o condena de unas determinadas edificaciones, obras o construcciones ubicadas en aquellos espacios, lo que lleva a considerar la inconstitucionalidad de los apartados referidos”. Un análisis completo de la Sentencia se puede encontrar en BLASCO HEDO, E. "Jurisprudencia al día: Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 2015". *Actualidad jurídica Ambiental*. Revista digital. 11 de marzo de 2015. <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-constitucional-canarias-costas/>. Fecha de la última consulta: 11 de noviembre de 2015.

¹⁰⁰² B.O.C. núm. 17, de 5 de febrero de 2001.

ha encendido todas las alarmas sociales e institucionales, y ha forzado a un cambio de tendencia en la vertebración del modelo turístico canario, ello con el fin de controlar de alguna forma el impacto destructor que tal desarrollo incontrolado provoca sobre los mecanismos reguladores de los frágiles ecosistemas insulares, máxime teniendo en cuenta la creciente conciencia ambientalista de amplios segmentos del turismo europeo, reflejada de forma sistemática en las encuestas sobre índices de satisfacción de nuestros visitantes, aspectos que de no controlarse convenientemente pueden hacer perder al Archipiélago Canario su signo de identidad en los mercados turísticos, fundamentalmente basado en la defensa, protección y conservación de un entorno natural diferente y único.”

En cuanto a las urbanizaciones turísticas, el artículo 35 de la Ley establece que el planeamiento municipal definirá la densidad máxima admisible en las parcelas mediante un estándar mínimo de metros cuadrados de solar por plaza de alojamiento. Para, los establecimientos de nueva implantación, no podrá ser inferior a 60 m² de superficie mínima de parcela neta por plaza. La aplicación del estándar mínimo de densidad del suelo turístico a los establecimientos de alojamiento sometidos a proyectos de renovación edificatoria se regirá por lo dispuesto en la Ley de Renovación y Modernización Turística de Canarias.

En cuanto a los planes insulares de las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, se encuentran reguladas en la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma¹⁰⁰³.

Esta Ley parte del señalamiento explícito de que el territorio, entendido como recurso natural, definido por sus características de escasez, singularidad, no renovabilidad e insularidad, constituye la base del desarrollo económico y social del Archipiélago. Las especialidades que la Ley establece se dirigen pues, a posibilitar la utilización del suelo rústico con fines turísticos como elemento dinamizador económico y social.

- Castilla y León

La normativa aplicable en esta Comunidad Autónoma es la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León.

¹⁰⁰³ BOIC núm. 89 de 01 de Julio de 2002 y BOE núm. 187 de 06 de Agosto de 2002.

Aunque no contiene normativa urbanística concreta, el título V se dedica a la Ordenación, fomento y promoción del turismo y en su Capítulo I, con el título Ordenación general de la actividad turística y de los recursos turísticos, refuerza una serie de principios que deben presidir la ordenación turística, como el desarrollo turístico sostenible y el apoyo a las iniciativas de turismo accesible, bajo la denominación Castilla y León accesible, con la convicción de que un turismo más accesible es un turismo de más calidad.

La ordenación territorial concreta de los recursos turísticos se llevará a cabo a través de los Planes y Proyectos Regionales, dentro del marco de referencia que suponen las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León. En estos instrumentos se fijarán las determinaciones que definirán el modelo de desarrollo turístico y se mantiene la posibilidad de declarar un territorio como espacio turístico saturado cuando se sobrepase el límite de la oferta turística máxima que reglamentariamente se determine, exista un exceso de oferta o se registre una demanda causante de problemas medioambientales.

La planificación turística se ejecutará a través de Planes Estratégicos de Turismo, de carácter plurianual, que determinarán las principales necesidades, las respuestas y los distintos programas de acción para un desarrollo turístico sostenible.

Finaliza el capítulo con un artículo dedicado a la calidad turística, como una meta a conseguir a través de un elenco de actuaciones para lograrlo, mediante la colaboración con el sector a través de las asociaciones profesionales y agentes sociales.

- Cataluña

La legislación turística catalana y en concreto la Ley 13/2002 de Turismo de Cataluña, tiene gran incidencia en materia urbanística.

En concreto, su artículo 12 regula la consideración urbanística de los recursos turísticos y prescribe que el ejercicio de las facultades urbanísticas de la Administración debe respetar las determinaciones de la presente Ley y favorecer la promoción y la protección de los recursos turísticos, de acuerdo con la ordenación territorial y con el objetivo de garantizar la utilización racional de los recursos del territorio y el desarrollo sostenible.

Los instrumentos de planeamiento de los municipios turísticos tienen que incluir medidas específicas para la promoción y la protección de los recursos turísticos, de conformidad

con el apartado 1 y con sujeción a las determinaciones establecidas por la legislación urbanística y la legislación sectorial aplicables en materia de preservación de los valores del patrimonio cultural, paisajístico y ambiental de especial interés.

La tramitación de la primera formulación o de la revisión de una figura de planeamiento urbanístico general requiere un informe del departamento competente en materia de turismo. En cuanto a las modificaciones del planeamiento urbanístico general y a los planes urbanísticos derivados, requieren dicho informe en el caso de que desarrollen uno de los modelos turísticos definidos en la presente Ley.

También se regula en esta Ley el Plan de Turismo de Cataluña. Respecto a este instrumento, se configura como el instrumento básico de planificación turística de la Generalidad y tiene por objeto el desarrollo, la promoción y la protección de los recursos turísticos, el fomento de una oferta turística de calidad y el estímulo de las actuaciones que refuercen la consideración de Cataluña como marca turística global.

El Plan de Turismo de Cataluña es un plan territorial sectorial, al amparo de lo que establece la Ley de Urbanismo, y ha de justificar expresamente su grado de adecuación a las directrices del Plan territorial general de Cataluña.

Por lo que nos interesa en materia turística, el Plan de turismo de Cataluña ha de contener, entre otros parámetros: Los criterios para evaluar el impacto del turismo sobre los recursos que utiliza o visita y las medidas de protección de estos recursos. También se prevé la enumeración de los municipios turísticos y de las áreas o zonas de interés turístico y la evaluación de su incidencia en la oferta turística general, así como la indicación de las áreas en las que hay que promover el turismo interior o exterior y de las zonas turísticamente saturadas o sobreexplotadas.

- Extremadura

La normativa aplicable la encontramos en la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura. Esta Ley prevé que podrán establecerse Planes de Acción Turística Integrada que señalarán áreas o comarcas turísticas para ser consideradas preferentes desde la perspectiva de la actuación y financiación pública. La declaración de un territorio como Área Turística de Acción Integrada se efectuará mediante

acuerdo del Consejo de Gobierno. La misma implicará la subsiguiente planificación detallada del aprovechamiento adecuado de los recursos turísticos en ella existentes.

- Galicia

La Ley de cabecera en materia turística en Galicia es la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia.

Esta Ley prevé en su título III la existencia de áreas turísticas, geodestinos turísticos y territorios de preferente actuación turística. Las mismas implicarán la subsiguiente planificación detallada del aprovechamiento adecuado de los recursos turísticos en ella existentes.

En concreto el artículo 26 de la Ley gallega, regula el contenido del plan de actuación integral del territorio de preferente actuación turística indicando que contendrá las propuestas de reforma del planeamiento urbanístico precisas para la dotación de los equipamientos turísticos.

- Madrid

Debemos atender a la Ley 1/1999 de 12 de marzo, de ordenación del turismo en la Comunidad de Madrid.

Como determinaciones con incidencia urbanística, únicamente cabe destacar la previsión en su artículo 6 relativa a que la Dirección General de Turismo será consultada previamente a la elaboración de los planes de urbanismo y demás instrumentos de ordenación o planificación del territorio en el ámbito de sus competencias.

Además prevé la declaración de áreas de preferente uso turístico, constituidas por aquellas zonas, localidades o comarcas en las que se requiera una vigorosa acción ordenadora o promocional de carácter turístico. Igualmente prevé la posibilidad de determinar áreas turísticas saturadas, constituidas por aquellas zonas, localidades o comarcas en las que, por exceso de oferta o por razones de protección del medio ambiente, sea desaconsejable un aumento de su capacidad turística, tanto de alojamiento como de cualquier otro tipo. La declaración de área turística saturada comportará la prohibición de instalar en ella nuevas empresas o establecimientos turísticos.

- La Rioja

El sector turístico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, queda regulado en la Ley 2/2001 de 31 de mayo, del Parlamento de la Rioja. A destacar únicamente que en materia turística prevé aprobar un Plan General de Turismo de La Rioja. Asimismo prevé la posibilidad de declaración de “Zonas turísticamente saturadas”, así como las acciones correctoras a adoptar.

- País Vasco

En cuanto al País Vasco, debemos atender a dos normas fundamentales, la Ley 6/1994 de 16 de marzo, del Parlamento Vasco, de ordenación del turismo y la Ley 10/1998 de 18 de abril, reguladora del desarrollo rural.

En relación a la ordenación de los recursos que la Ley propone, cabe destacar: Que la ordenación de los recursos turísticos se realiza por medio del Plan Territorial Sectorial. Además este plan se integra en los instrumentos de ordenación territorial definidos por la Ley 4/1990, de 31 de mayo.

Singular importancia tiene también la previsión de los Planes Estratégicos Comarcales, en cuanto concretan en un ámbito territorial reducido los mecanismos de ordenación

- Comunidad Valenciana

La Ley fundamental en materia turística en la Comunidad Valenciana es la Ley 3/1998 de 21 de mayo, de promoción y ordenación del turismo.

A destacar el concepto de municipio turístico, que de acuerdo con la Ley sería aquel que pueda identificarse con alguno de los siguientes supuestos:

- Destino Turístico. Aquellos que a lo largo de todo el año mantienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, suponiendo esta actividad la base de su economía y en los que la capacidad de sus alojamientos turísticos resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia.

- Destino Vacacional. Aquellos que en algún momento del año tienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, pudiendo tener como complemento para su economía otras actividades y que la capacidad de sus alojamientos turísticos, añadida a la de las viviendas de segunda residencia resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia; en dicho cómputo, el número de plazas en alojamientos turísticos deberá representar al menos el uno por ciento de su oferta.

-Destino de atracción turística. Aquellos que por sus atractivos naturales, monumentales, socioculturales o por su relevancia en algún mercado turístico específico, reciben en un determinado momento del año un número significativo de visitantes en relación a su población de derecho, sin que los mismos pernocten necesariamente en ellos.

En función de la clase de municipio turístico, la entidad local gozará de determinado régimen especial, con incidencia también en materia urbanística.

Así, el régimen especial de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana, declarados Municipio Turístico por la vía de Destino Turístico o destino vacacional se asienta entre otras, sobre las siguientes bases: En la tramitación de los planes urbanísticos municipales, se requerirá informe preceptivo de la Agencia Valenciana del Turismo, que no tendrá carácter vinculante. Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.

- Cantabria

La Ley 5/1999 de 24 de marzo, es la reguladora del sector turístico en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Cabe destacar las previsiones respecto de la concesión de licencias para instalación de alojamientos, creación de infraestructuras o promoción y desarrollo de actividades turísticas, debe respetar lo dispuesto por la legislación sobre conservación de los recursos naturales (flora, fauna, hábitats y espacios protegidos) y atenerse a las limitaciones de uso señaladas en los planes de ordenación de los espacios protegidos declarados en Cantabria, o futuros, así como en aquellos específicos, encaminados a la recuperación de espacios amenazadas.

También se prevé la declaración de zona de preferente uso turístico a áreas concretas y determinadas, localidades, términos municipales o comarcas en donde se den o se vayan a producir excepcionales circunstancias turísticas que precisen una especial acción turística, tanto ordenadora como promotora.

Por otro lado, se establece la posible declaración de zona turística saturada a áreas concretas y determinadas, localidades, términos municipales o comarcas donde por exceso de oferta, por patente desequilibrio entre oferta y demanda o por acondicionamientos ecológicos o medioambientales no se permita el incremento del turismo en alguna de sus actividades.

En cuanto a la consideración de municipios turísticos de Cantabria, lo serán aquellos que puedan acreditar determinados parámetros con afluencia considerable de visitantes y pernотaciones. Además la Ley prevé que deberá acreditar un programa de promoción y fomento del turismo sostenible, que deberán detallar como mínimo entre otras cuestiones en la adaptación del urbanismo y la edificación al paisaje local y la ordenación integral del patrimonio. La existencia de reservas de agua estratégicas, así como su depuración y reutilización y existencia de planes para la reconversión de los recursos potenciales en productos turísticos y su ordenación en el territorio.

4. Estudio de la práctica planificadora de un territorio turístico en Cataluña. El Centro Recreativo y Turístico de Vilaseca y Salou

4.1. Los parques temáticos como recurso turístico

Los parques temáticos, entendidos como espacios formalmente dedicados al ocio, aparecen en nuestro país como un fenómeno nuevo, de tradición más larga en la sociedad americana.

Se considera un parque temático aquel equipamiento que tiene como finalidad el entretenimiento a través de diversas atracciones y mecanismos¹⁰⁰⁴.

¹⁰⁰⁴ DE GROOTE, P. "Globalisation of Commercial Theme Parks. Case: The Walt Disney Company". En KESTELOOT C., GOOSSENS M., VAN DER HAEGEN H., CABUS P., VANNESTE D., VANDERHALLEN D. (Eds.), *Acta Geographica Lovaniensia; Liber Amicorum Etienne Van Hecke. Van Bas-Congo tot Dadizele, Veelzijdigheid in de Geografie*, volume 38. Leuven, Belgium: 2009, págs. 177-186. Establece una serie de características comunes a este tipo de instalaciones:

- La diversidad de atracciones: Existen grandes atracciones (al estilo de las montañas rusas) que se complementan con otras infraestructuras secundarias o de soporte para demanda más joven y con

La industria de parques temáticos nació en Norte América con la apertura de Disneyland en California en 1955. A partir de entonces esta industria ha crecido rápidamente extendiéndose por todo el mundo¹⁰⁰⁵.

Teniendo como modelo el Disneyland de California, posteriormente se extendieron los parques temáticos a escala estadounidense y mundial¹⁰⁰⁶.

El resultado ha sido la aparición de parques temáticos en todos los continentes, con una auténtica eclosión en Europa, con Alemania, Francia y Gran Bretaña a la cabeza. En Asia, destacan Japón y en los últimos años China, con decenas de parques en construcción, como también ocurre en Dubái. Se trata, sin duda, de una industria emergente y global, que da trabajo a miles de empleados y se dirige a decenas o centenares de millones de consumidores.

manifestaciones de teatro, cine, música, etc. A veces las atracciones se basan en capacidades tecnológicas sofisticadas (holografías, láseres, juegos interactivos, robots etc.)

- La localización y equipamientos: Se suelen localizar en espacios verdes en las cercanías de las ciudades y tienen equipamientos para satisfacer cualquier tipo de necesidad durante el día de visita (entretenimientos, restauración y tiendas).

- La existencia de una identidad temática o de áreas temáticas planificadas: Esta estrategia permite a los visitantes identificar claramente el producto y tener la impresión de estar realizando un viaje. El tema de cada lugar determina las distintas alternativas en materia de atracciones, compra, restauración etc.

- Los altos niveles de calidad ambiental y de producto: Todos los parques están pensados para satisfacer al consumidor y crear una sensación ambiental agradable (ausencia de basuras, calidad de la comida, atracciones en vivo para los que hacen cola, facilidades de orientación etc.)

- El precio único: Es común en este tipo de instalaciones que se establezca un precio único de entrada ("all-day-all-in ticket"), que permita a los visitantes disfrutar de todas las instalaciones del parque sin tener que realizar desembolsos adicionales.

¹⁰⁰⁵ CORDOBA HERNÁNDEZ, R. "El modelo de urbanismo neoliberal enfocado en el turismo y el ocio como ejemplo de insostenibilidad". *Encrucijadas-Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 2014, vol. 8, págs. 189-203. Relata que uno de los padres del fenómeno de los macrocomplejos turísticos fue el productor, director, guionista y animador estadounidense Walter Elías Disney, más conocido como Walt Disney. Pionero del cine de animación, además fue el creador del primer parque temático contemporáneo: Disneyland, inaugurado en Anaheim (California) en el verano de 1955. Con este proyecto buscaba construir el mayor parque para el entretenimiento familiar, frente a otros contemporáneos como el Parque de Atracciones urbano de Coney Island. A este proyecto se le sumaron otros similares de la misma factoría. Así, la expansión del imperio Disney por todo el mundo cuenta en la actualidad, como principales complejos, con los inaugurados en Florida en octubre de 1971 (Disneyworld), el Tokyo Disneyland que abrió las puertas en abril de 1983 o Eurodisney Paris inaugurado en abril de 1992. El complejo localizado en Orlando cuenta con un total de 4 parques temáticos principales, dos parques acuáticos, seis circuitos de golf, un complejo deportivo, una pista de carreras, 23 hoteles de la marca Disney y numerosas tiendas, restaurantes y lugares de entretenimiento a lo largo y ancho de más de 8.000 hectáreas. Tanto es así que se ha convertido en el complejo de parques temáticos más grande del mundo.

¹⁰⁰⁶ Los principales operadores de estos parques siguen siendo grupos estadounidenses como Disney, Six Flags, Universal Studios, Paramount Parks o Anheuser Busch Theme Parks. Todas ellas empresas con una estrecha relación con la industria del entretenimiento mediático.

En Europa y España su aparición es relativamente reciente¹⁰⁰⁷, destacando en España los casos de PortAventura en Vilaseca y Salou (Tarragona) o Tierra Mítica en Benidorm (Alicante)¹⁰⁰⁸.

4.2. La intervención de la Administración en su promoción e implantación territorial

Los casos de PortAventura en Vilaseca y Salou (Tarragona) o Tierra Mítica en Benidorm (Alicante) se caracterizan por la intensa presencia de la Administración en su promoción e implantación territorial¹⁰⁰⁹.

La justificación de la intervención del sector público en este tipo de recurso turístico, se justifica por la necesidad de afrontar los cambios en el sector turístico español, fruto de la transformación de las motivaciones de la demanda turística, así como de la progresiva multiplicación de los destinos turísticos. Para afrontar estos cambios, el sector turístico español precisa de una mejora en las infraestructuras y en el entorno urbano y medioambiental, también la adaptación de los equipamientos existentes a las nuevas necesidades vacacionales y finalmente la generación de nuevas ofertas de carácter recreativo y comercial¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁷ Los modelos de parques temáticos en Europa se han desarrollado en distintas fases a partir de los años sesenta, destacando un aumento significativo a finales de los años ochenta y durante toda la década de los noventa.

¹⁰⁰⁸ En concreto, se construyeron cuatro grandes parques temáticos. Port Aventura, fue el primero de ellos. Inaugurado en mayo de 1995 en Salou (Tarragona) en uno de los tres posibles asentamientos que se barajaron para el complejo Eurodisney Resort que finalmente se localizó en París. Cuenta con un centro de convenciones para 4.000 personas y tres campos de golf desarrollados en 200 hectáreas del total de 825 hectáreas que ocupa el complejo. En la Comunidad Valenciana se construyó Terra Mítica. En esta ocasión el complejo estaba dedicado a las antiguas civilizaciones del Mediterráneo: Egipto, Grecia, Roma, las islas del Mar Egeo e Iberia. El tercero de ellos se localiza en Sevilla, sobre parte de los terrenos que en su día fueron la Exposición Universal de 1992. Por último destaca el Parque Warner Madrid, anteriormente conocido como Warner Bros Movie World Madrid.

¹⁰⁰⁹ JIMÉNEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., hace una reflexión crítica sobre esta afirmación en "Régimen jurídico urbanístico de los parques temáticos". *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO, DAVID. Tirant lo Blanch. 2002. págs. 507-520.

¹⁰¹⁰ FUERTES, A. M^a y MOLINA; C.A. "Parques temáticos y especialización del territorio: el caso de Terra Mítica"; en *II Congreso Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia. 2000. Los autores indican que la construcción en España de diversos parques temáticos (Port Aventura, Isla Mágica, Terra Mítica etc.) se enmarca en una estrategia de incrementar la oferta complementaria. Además de generar nuevas posibilidades recreativas, una instalación de esas características tiene importantes implicaciones económicas tanto en el sector turístico, como directa o indirectamente en el resto de sectores de la economía, por lo que se podría transformar en un instrumento de reactivación económica (generador de riqueza y empleo) que justificaría en parte el apoyo que el sector estuviera dispuesto a dar en materia de decisiones fiscales y financieras, de programación de infraestructuras y/o de ordenación territorial.

En cuanto a su implantación territorial, la elección del lugar se ha descrito como esencial. Son criterios que determinan la localización: las facilidades de acceso, los medios de comunicación para transportes en común y la calidad del entorno.

Estos desarrollos de macro-complejos turísticos y de ocio, acompañados de desarrollos de urbanizaciones colindantes, tienen difícil encaje en el planeamiento municipal. Desde el punto de vista del ordenamiento urbanístico, los parques temáticos se configuran como “cuerpos extraños”¹⁰¹¹ injertados dentro de un sistema tradicional que no los contempla.

Hay que tener en cuenta, que el régimen de usos del suelo necesario para poner en marcha complejos de este tipo, contiene de forma simultánea el uso hotelero, el de ocio, el residencial y un régimen de edificabilidades particular para el proyecto en concreto. Así, la doctrina destaca que resultan de difícil encaje como consecuencia de ser en si mismos, una agrupación de caracteres que el ordenamiento trata de forma separada: el ocio y el comercio, la regulación urbanística y el turismo, lo público y lo privado y las importantes consideraciones económicas.

Es por ello que, como se verá más adelante, las distintas Comunidades Autónomas han optado por crear figuras urbanísticas previas, es decir, instrumentos específicos de ordenación del territorio para la regulación y ejecución de estos determinados proyectos, caracterizados por la concurrencia de un interés de carácter supramunicipal.

Son particulares las consecuencias de ese difícil encaje en Cataluña, donde se dictó una Ley *ad hoc*¹⁰¹² y se constituyó un ente municipal, también *ad hoc*, el Consorcio Recreativo y Turístico de Vila-seca y Salou, ente supramunicipal participado y gestionado por la Generalitat de Cataluña y por los dos municipios afectados que funciona de manera independiente, con un territorio, unos recursos y una estructura administrativa propios, como se verá más adelante.

Lo mismo sucedió en Francia en el caso de Disneyland París, que desarrolla su actividad en un marco jurídico y territorial especial, que se rige por un convenio entre The Walt Disney Company, el estado francés, la región Ile-de-France, el departamento de Seine et

¹⁰¹¹JIMÉNEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. “Régimen jurídico-urbanístico de los parques temáticos”. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. coord. por David Vicente Blanquer Criado, 2002, pág. 511.

¹⁰¹²Ley 2/1989, de 16 de febrero, de Centros Recreativos Turísticos de Cataluña (DOGC, núm. 1109, de 20 de febrero).

Marne, el EPA de Marne-la-Vallée y la región autónoma de transportes de París¹⁰¹³. Es importante destacar que este acuerdo regula de forma implícita, tal y como también sucede en el caso de VilaSeca-Salou, el proceso de planificación y las claves del desarrollo regional en Marne (accesos, infraestructuras, equipamientos colectivos y el proyecto urbano Val d'Europe)¹⁰¹⁴.

En el caso de la Comunidad Valenciana, es la propia Generalidad Valenciana la que, a través de una empresa en la que inicialmente participaba¹⁰¹⁵, expropió los terrenos necesarios en Benidorm y Finestrat y ha promovido el Parque, a partir de la cobertura legal que le otorga el artículo 99 de Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística.

Terra Mítica es en estos momentos el único parque en España con cargo a presupuestos de una Administración Pública, en el caso catalán, la administración pública se limitó a favorecer la captación de recursos privados, mediante la agilización de trámites, cesión de terrenos y apoyo oficial.

4.3. La normativa autonómica reguladora de los instrumentos de planeamiento para la implantación de los parques temáticos y otros proyectos de interés supramunicipal

A la vista del difícil encaje territorial de este tipo de proyectos, las distintas Comunidades Autónomas han optado por crear instrumentos específicos de ordenación del territorio para su ejecución. En cada Comunidad Autónoma pueden recibir un nombre distinto, pero sus objetivos e intenciones son similares.

- Cantabria:

La legislación cántabra define como Proyectos Singulares de Interés Regional a los “instrumentos de planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de

¹⁰¹³ CLAVÉ, S. A, "El desarrollo de parques temáticos en un contexto de globalización". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 1999, no 28, pág. 85-102.

¹⁰¹⁴ HANDSCHUH, E. “Disneyland Paris. Un équipement d'aménagement du territoire qui a réussi son intégration locale”. *Cahier Espaces*, núm. 58, 1998, págs. 97-106

¹⁰¹⁵ La sociedad que construyó y gestionó el parque es Terra Mítica SA, constituida por capital público (15%) a través de la sociedad Parque Temático de Alicante (SPTA), promotora del proyecto y parte con capital privado procedente de diversas entidades empresariales y financieras de la Comunidad Valenciana (Bancaja, CAM, Lladró, Reig Martí, Autopistas Aumar etc.).

instalaciones y usos productivos y terciarios, de desarrollo rural, turísticos, deportivos, culturales, actuaciones de mejora ambiental, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en un solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características”¹⁰¹⁶.

- Castilla-La Mancha:

En Castilla-La Mancha estas figuras reciben el nombre de Proyectos de Singular Interés. Se entiende por ellos a las “actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas, con carácter básico y para su inmediata ejecución, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo”¹⁰¹⁷.

- Aragón:

En el caso de Aragón se trabaja sobre los denominados Planes y Proyectos de Interés General de Aragón¹⁰¹⁸. Con ellos podrán autorizarse, tanto en suelo urbanizable no delimitado como en suelo no urbanizable, actuaciones de urbanización y edificación con distintas finalidades como la ejecución de grandes equipamientos, redes e infraestructuras de servicios públicos o de interés general; la ejecución de los programas y políticas públicas de suelo y vivienda; la implantación de actividades industriales y de servicios de especial importancia entre otros¹⁰¹⁹.

- Madrid:

En el caso de Madrid, la Ley 9/1995, de 28 de marzo, por la que se regulan las medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid contempla los Proyectos

¹⁰¹⁶ Artículo 26 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

¹⁰¹⁷ Artículo 19 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

¹⁰¹⁸ Capítulo II. Instrumentos Especiales de Ordenación Territorial Planes y Proyectos de Interés General de Aragón del Título III. Instrumentos de Gestión Territorial e Instrumentos Especiales de Ordenación Territorial de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

¹⁰¹⁹ Con esta figura se intentó realizar el proyecto del mega-resort Gran Scala en Los Monegros (Huesca). Se contemplaba la creación de 32 casinos, 70 hoteles, 4 grandes parques temáticos, museos, campos de golf, un centro comercial y un hipódromo.

de Alcance Regional y los define como aquellas “actuaciones territoriales que en desarrollo del Plan Regional de Estrategia Territorial y demás instrumentos de Ordenación del Territorio aplicables o cuando razones de urgencia o excepcional interés público así lo exijan, ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución” distintas actuaciones como infraestructuras regionales de cualquier tipo; obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos, dotaciones y equipamientos; instalaciones para el desarrollo de actividades económicas que tengan por objeto la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios; o proyectos que supongan la implantación de actividades económicas que revistan interés por su relevancia en la creación de empleo, por la inversión que comporten o por la creación de riqueza para la región.

4.4. La normativa reguladora de los centros recreativos y turísticos en Cataluña

La Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos tiene por objeto ordenar la creación de este tipo de centros, que podrán instalarse en las zonas previstas en esta, determinar las condiciones mínimas en cuanto a instalaciones, inversiones y servicios que deberán reunir los Centros citados y regular los beneficios de que puedan disfrutar.

La Ley concibe los Centros Recreativos Turísticos como áreas en las cuales se ubican, de forma integrada, no sólo las actividades propias de los parques temáticos sino también los usos complementarios deportivos, comerciales, hoteleros y residenciales, con sus servicios correspondientes¹⁰²⁰.

¹⁰²⁰ En este sentido, es significativa la definición de Centro Recreativo y Turístico que realiza el art. 2.º de la Ley 2/89: “Los Centros Recreativos Turísticos se configuran como áreas de gran extensión en las cuales se ubican, de forma integrada, las actividades propias de los parques temáticos de atracciones de carácter recreativo, cultural y de recreo y usos complementarios deportivos, comerciales, hoteleros y residenciales, con sus servicios correspondientes.

Precisamente, y con la finalidad de propiciar la instalación de este tipo de instalaciones y dar impulso a una primera gran inversión de este tipo en Cataluña, se dictó el Decreto 26/1989, de 24 de febrero, convocando concurso público para la presentación de las solicitudes para la instalación y construcción de un centro recreativo turístico en una de las zonas que preveía la mencionada Ley.

El Gobierno, mediante el Decreto 152/1989, de 23 de junio, aprobó el proyecto de construcción e instalación del Centro Recreativo Turístico de Vila-seca y Salou, centro que pasaría posteriormente a denominarse Port Aventura, y en su artículo 3 lo declara como de interés turístico y social, otorgándosele el beneficio de la expropiación forzosa y determinando cuándo se entenderán cumplidas las finalidades de la expropiación en los diferentes ámbitos de actuación del centro; y en sus artículos 4 y 5, se perfila y establece las condiciones y plazos de ejecución del proyecto a cumplir por la empresa adjudicataria.

Posteriormente, por Decreto 73/1992, de 9 de marzo, se establece en su artículo 3 un nuevo calendario de ejecución del proyecto y condiciones, los cuales fueron actualizados por el artículo 3.2 del Decreto 80/1994, de 6 de abril. Se procedió finalmente, a la actualización del programa de actuación del proyecto, y se pospuso

En el mismo sentido, los Estatutos del Consorcio del Centro Recreativo y Turístico de Vila-Seca y Salou, hacen especial hincapié en la distribución de competencias necesaria para llevar a cabo las “actuaciones territoriales” que se desarrollen en el ámbito del Centro Recreativo. Así, se atribuyen competencias al Consorcio en todo lo relativo a gestión urbanística y actuación territorial, entendida esta última como “*cualquier operación de transformación, urbanización y edificación del suelo, desde el momento de su planificación, hasta el de su explotación*”.¹⁰²¹

La Ley 2/1989, de 16 febrero del Parlamento de Cataluña, sobre centros recreativos y turísticos, tiene por objeto ordenar la creación de los "Centros Recreativos Turísticos" que podrán instalarse en las zonas previstas en ésta, determinar las condiciones mínimas en cuanto a instalaciones, inversiones y servicios que deberán reunir los Centros citados y regular los beneficios de que puedan disfrutar.

Este intento de promoción y ordenación de los mencionados centros, se fundamenta en la idea que la política turística se ha de orientar a reestructurar la oferta actual, e impulsar y racionalizar, en el ámbito de Cataluña, las grandes inversiones que por sus programas e innovación puedan tener efectos sociales beneficiosos y contribuyan a acreditar la imagen turística del país.

Los Centros Recreativos Turísticos se configuran como áreas de gran extensión en las cuales se ubican, de forma integrada, las actividades propias de los parques temáticos de atracciones de carácter recreativo, cultural y de recreo y usos complementarios deportivos, comerciales, hoteleros y residenciales, con sus servicios correspondientes, y deberán reunir los requisitos y características siguientes:

- a) Una inversión mínima inicial de 30.000 millones de pesetas, de la que al menos 15.000 millones han de corresponder al parque temático de atracciones.
- b) Una superficie mínima de quinientas hectáreas, de la que al menos ciento cincuenta hectáreas se asignarán al parque temático de atracciones y a sus estacionamientos y servicios complementarios.

para la fase final del centro recreativo turístico, la construcción de las instalaciones hoteleras, residencial y usos deportivos, según Decreto 161/2003, de 23 de junio.

¹⁰²¹ Artículo 5.1, letras a) y b) de los Estatutos del Consorcio del Centro Recreativo y Turístico.

- c) Un mínimo de veinte atracciones mecánicas y cinco locales para espectáculos, en el ámbito del parque temático de atracciones.
- d) La creación de un mínimo de mil quinientos puestos de trabajo en las actividades económicas ubicadas dentro del Centro, de las cuales ciento cincuenta, como mínimo, deberán ser fijos.
- e) La zona para usos hoteleros, residenciales y sus servicios no excederá del 30% de la superficie del Centro ni la densidad de viviendas residenciales referida a la superficie total del citado Centro será superior a tres viviendas por hectárea.
- f) La edificabilidad máxima para usos residenciales no sobrepasará el 0,06 m²/m² de la superficie total del Centro.
- g) El área deportiva y de espacios libres no será inferior, en su conjunto, al 30% del total del ámbito del Centro.

Los beneficios que se podrá otorgar al titular o titulares de la adjudicación del concurso para la instalación del Centro Recreativo Turístico serán los siguientes:

- a) Expropiación forzosa de bienes y derechos sobre los terrenos comprendidos dentro del perímetro del futuro Centro Recreativo Turístico e imposición de servidumbres de paso para vías de acceso, líneas de transportes de energía y canalizaciones de líquidos y gases. A tales efectos, los solicitantes tendrán el carácter de beneficiarios de la expropiación por causa de interés social, de conformidad con la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y su Reglamento del 26 de abril de 1957, llevando implícita la aprobación del proyecto la declaración de interés social de la expropiación, que se tramitará por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 52 de la Ley citada. La finalidad de la expropiación se entenderá cumplida, en los ámbitos hotelero, residencial y comercial, cuando se haya realizado íntegramente la urbanización del suelo de la fase o sector que corresponda y efectuado las cesiones previstas por esta Ley al Ayuntamiento y, en los otros ámbitos, cuando se hayan efectuado las obras e instalaciones previstas en el proyecto aprobado por el Gobierno de Generalidad.
- b) Estímulos que sean legalmente procedentes.
- c) Derecho de uso y disfrute de los bienes de dominio público, de acuerdo con las autorizaciones y concesiones que en cada supuesto sean preceptivas, de conformidad con la normativa vigente sobre el patrimonio de la Generalidad y otras cuando proceda.

Los ámbitos territoriales destinados para usos hoteleros, residenciales y comerciales, con sus servicios, se clasificarán en el régimen de suelo urbanizable para su desarrollo mediante plan parcial. Los ámbitos para los usos de parque temático de atracciones, zonas deportivas, incluidos sus servicios, o espacios libres, se clasificarán en el régimen de suelo no urbanizable.

1. En el ámbito objeto de actuación se preverán las siguientes cesiones obligatorias de suelo:

a) Las reservas de suelos para cesiones obligatorias y gratuitas se realizarán para los fines que contempla la legislación urbanística en las cuantías establecidas en aquélla, referidos los ámbitos hoteleros, residenciales y comerciales. En especial, se cederá en terrenos urbanizados el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento medio para los usos hoteleros, comerciales, residenciales y sus servicios complementarios. Estos terrenos, la Corporación Local los podrá enajenar con derecho preferente a favor de la empresa cedente y los ingresos por dicho concepto podrá aplicarlos a otras actuaciones urbanísticas o equipamientos públicos del municipio.

b) En los ámbitos del parque temático, espacios libres y zonas deportivas se cederá un 3% para equipamientos públicos colectivos.

2. Las vías internas y los espacios libres correspondientes a los ámbitos, según usos globales que no tengan repercusión en el funcionamiento general del sector, podrán ser de titularidad privada y ejecutadas, conservadas y mantenidas, en especial sus jardines, con cargo a la sociedad promotora, sociedad encargada de la conservación o de la entidad urbanística colaboradora que corresponda. No obstante, de acuerdo con la legislación urbanística, la empresa solicitante tendrá la obligación de costear las obras de urbanización y de infraestructura que sean pertinentes.

3. La aprobación definitiva del Plan Parcial exigirá la formalización de las garantías para las obras de urbanización de la primera etapa o polígono de actuación en algunas de las formas exigidas por las leyes urbanísticas vigentes y antes de iniciar las etapas restantes se procederá de la misma forma.

La tramitación del planeamiento, tanto el de carácter general como el parcial, a que se refiere la presente Ley será la que dispongan las leyes urbanísticas vigentes, con la exclusión del trámite formal del artículo 125 del Reglamento de Planeamiento por lo que

se refiere a la revisión del Planeamiento General (R. D. 2159/1978, del 23 de junio), que se sustituirá por una mayor difusión pública de los trabajos antes de la aprobación inicial.

La tramitación de los planeamientos motivada por causa de la declaración de un sector como Centro Recreativo Turístico y de su desarrollo tendrá carácter de urgencia y, en consecuencia, los plazos fijados por la Ley en cada trámite se reducirán a la mitad, exceptuando los de información pública y recursos.

Las licencias de las construcciones de la zona residencial y hotelera no se podrán conceder hasta que se haya llevado a cabo una tercera parte, como mínimo, de la inversión correspondiente a la zona del parque temático de atracciones, ni se podrán conceder las licencias de primera ocupación hasta que haya finalizado la construcción del parque temático de atracciones, salvo que la inversión para la construcción no realizada que corresponda se garantice mediante aval bancario u otra garantía suficiente en derecho.

Ley 6/1994, de 19 mayo, del Parlamento de Cataluña, modifica la Ley anterior, para permitir que las actividades propias de los parques temáticos de atracciones de carácter recreativo, cultural y de ocio y usos complementarios deportivos, comerciales, hoteleros y residenciales, con sus correspondientes servicios no debe suponer necesariamente que cada uno de los ámbitos previstos en dicha Ley deba ser construido y explotado por una sola persona. Muy al contrario, sin perder aquel carácter, puede resultar aconsejable, por simples razones de especialización técnica, que cada uno de aquellos ámbitos o dos o más de ellos sean desarrollados por personas distintas, lo cual puede ser, en la práctica, un factor que garantice el buen funcionamiento del conjunto, que es, en último término, lo que la Ley 2/1989 se propuso.

Mediante Decreto 26/1989, de 24 de febrero, se convoca por parte de la Generalitat de Cataluña el concurso público para la instalación de un Centro Recreativo y Turístico.

Finalmente mediante Decreto 152/1989 de 23 de junio, se aprueba la instalación de un centro recreativo turístico en Vila-seca y Salou. El propio Decreto establece que el proyecto al que se hace referencia aportará una mejora sensible para el turismo de Cataluña, tanto en su aspecto cuantitativo y cualitativo, en un momento decisivo para el

endurecimiento del mercado turístico en general, donde el crecimiento de la demanda es cada vez más dificultoso.¹⁰²²

Además de la definición propuesta por las distintas leyes de turismo, se pueden citar, la Ley del Parlamento de Cataluña 2/1989, de 16 de febrero, sobre Centros Recreativos Turísticos, en cuya Exposición de Motivos dice que los Centros recreativos turísticos, son “*recursos turísticos de primer orden*”¹⁰²³.

4.5. Las recientes modificaciones de la normativa catalana

La Ley 6/2014, de 10 de junio, ha modificado recientemente la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos, y de establecimiento de normas en materia de tributación, comercio y juego.

Conforme expresa su exposición de motivos, la modificación se justifica en la intención de impulsar la oferta turística en Cataluña y favorecer, en el ámbito del centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou, nuevos proyectos de inversión que se adapten a las nuevas demandas del mercado turístico, por lo que resulta necesario introducir las modificaciones pertinentes para ampliar las actividades permitidas en dicho centro. Estas modificaciones se concretan, fundamentalmente, en el hecho de facilitar la implantación de nuevas actividades relacionadas con el turismo de negocios, congresos, convenciones, comercio y actividades de juego y apuestas, lo que requiere la adaptación de la normativa reguladora de estas actividades y su tributación, y las pertinentes adaptaciones y disposiciones urbanísticas y de comercio.

La ordenación urbanística de las nuevas actividades de juego y apuestas es competencia del planeamiento urbanístico municipal, que, con la modificación pertinente, puede regular una nueva ordenación de los usos del suelo y de los aprovechamientos con sujeción a los

¹⁰²² El gobierno de la Generalitat, mediante Decreto 152/1989, de 23 de junio, aprobó el proyecto de construcción e instalación del Centre Recreatiu Turístic de Vila-seca i Salou, que pasaría a denominarse posteriormente Port Aventura. Se adjunta como anexo plano del municipio donde se aprecia la reserva de terrenos correspondiente al CRT, que representa una parte importante del antiguo terreno municipal.

¹⁰²³ La Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre Centros Recreativos Turísticos, afirma en su preámbulo que con la regulación de este tipo de recursos: “*se trata de facilitar la creación de nuevas ofertas que son fundamentales para articular una política integral del tiempo de ocio en Cataluña. La instalación de unos centros turísticos recreativos de moderna concepción y tecnología es uno de los medios para conseguir aquellos objetivos prioritarios.... El Gobierno de la Generalidad, que tiene competencias exclusivas en materia de turismo y ordenación del territorio, cree que la materia que se regula constituirá un valioso instrumento para alcanzar los objetivos expuestos y en beneficio de un armonioso desarrollo económico, social y territorial de Cataluña*”.

parámetros establecidos legalmente, sin perjuicio de que, mediante un plan director urbanístico, pueda realizarse una reordenación global del ámbito del centro y establecer otros parámetros.

En este sentido, en el ámbito del centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou, se mantiene el Decreto 152/1989, de 23 de junio, por el que se aprueba la instalación de un centro recreativo turístico en Vila-seca y Salou, modificado por el Decreto 161/2003, de 23 de junio, con las siguientes precisiones:

"a) Se admiten las actividades de juego y apuestas, excepto en el área del parque temático, cuyos usos globales deben seguir siendo los existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley de modificación de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos, y de establecimiento de normas en materia de tributación, comercio y juego.

b) La edificabilidad de los espacios destinados a actividades de juego y apuestas, a usos hoteleros y a usos comerciales es la que determina el planeamiento urbanístico. La superficie de suelo destinado a usos residenciales, hoteleros y de juego y apuestas no puede superar el treinta por ciento de la superficie total del centro recreativo turístico.

c) Los usos del suelo y de los aprovechamientos pueden reordenarse mediante una modificación del planeamiento urbanístico municipal, con sujeción a los parámetros establecidos por la presente Ley y respetando los usos hoteleros temáticos vinculados al parque de atracciones y sus servicios complementarios".

No obstante lo establecido por la disposición adicional primera, mediante un plan director urbanístico puede reordenarse el ámbito del centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou y establecer los parámetros correspondientes para los distintos usos, incluidos los de juego y apuestas –admitidos fuera del área del parque temático de atracciones–, sin sujeción a los parámetros urbanísticos establecidos por el artículo 2.e, f y g y por las disposiciones reglamentarias que desarrollan la presente Ley.

No obstante, el plan director urbanístico puede clasificar y calificar el suelo y establecer el resto de determinaciones a las que se refiere el artículo 56.6 del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, de forma compatible con las determinaciones del Plan territorial parcial del Camp de Tarragona y de acuerdo con el Plan director urbanístico del sistema costero y el régimen normativo del Plan de espacios de interés natural.

El plan director urbanístico debe establecer, para los incrementos de aprovechamiento, las reservas de suelo para sistemas y de suelo con aprovechamiento de cesión obligatoria y gratuita que correspondan, de acuerdo con la legislación urbanística.

El Consell de Garanties Estatutàries emitió Dictamen número 13/2014, de 15 de mayo, sobre el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos, y de establecimiento de normas en materia de tributación, comercio y juego.

Las cuestiones que analiza son diversas, pero respecto de la regulación del plan director urbanístico que puede reordenar el ámbito del CRT y establecer los parámetros correspondientes para los diferentes usos, sin estar sujeto a los parámetros urbanísticos que establecen la propia Ley y los reglamentos que la desarrollan, concluye:

"El legislador expone razones objetivas para establecer este régimen, como son el impulso de la oferta turística en Cataluña en el ámbito del CRT de Vila-seca i Salou y el favorecimiento de nuevos proyectos de inversión que se adapten a la demanda del mercado turístico, que incluyen la incorporación de los usos de juego y apuestas en este CRT; finalidades que pueden considerarse legítimas y que se inscriben en el seno de las políticas de planificación económica, turismo y juego de la Generalitat. Por otra parte, debemos tener presente que el ámbito territorial afectado presenta particularidades propias, en la medida en que ya tiene instalado un parque de atracciones temático (Port Aventura) y que debe adaptarse esta circunstancia a los nuevos proyectos urbanísticos".

Finalmente respecto de la posibilidad de que el Plan Director establezca un régimen urbanístico con singularidades propias para el CRT de Vila-seca i Salou, añade:

"... no puede apreciarse desproporción sin conocer cuál será el contenido de este futuro plan que, en todo caso, está sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Y, de entrada, la singularidad de este ámbito territorial y la complejidad que puede presentar, por el hecho de reunir numerosas y diversas actividades, todas ellas

diferentes, y afectar a diversas entidades públicas y sujetos particulares, puede requerir el establecimiento de un régimen urbanístico con especificidades propias"¹⁰²⁴.

Se concreta por tanto, un marco normativo muy favorable, en el cual a través de esta última modificación legal se facilita la regulación urbanística especial y singularizada de esta zona del territorio.

¹⁰²⁴ Se formuló un voto particular al Dictamen, que formula el consejero señor Marc Carrillo que expresa su disenso respecto de la conclusión primera del Dictamen e interpreta que el apartado 1 que el artículo 2 del Proyecto añade a la disposición adicional segunda de la Ley 2/1989 debería haberse declarado inconstitucional por vulnerar la igualdad en la Ley del artículo 14 CE. Se coincide con la mayoría en que el Proyecto en su integridad no es una Ley singular, pero se discrepa respecto de la no vulneración del principio constitucional de igualdad por parte de las normas singulares que contiene el Proyecto.

Concretamente, considera que: el tratamiento jurídico determinado que el Proyecto atribuye específicamente al CRT de Vilaseca i Salou introduce factores objetivos de discriminación normativa que exceden el legítimo ámbito de discrecionalidad que le corresponde ejercer al legislador democrático, y acaba incidiendo de forma lesiva sobre el principio de igualdad en la Ley garantizado por la Constitución (art. 14 CE). Esta afectación lesiva que provoca el tratamiento normativo singularizado del Proyecto en favor del citado CRT repercute sobre sectores de los ciudadanos potencialmente beneficiarios de la acción del legislador en todo el territorio de Cataluña.

Además añade que: El tratamiento específico urbanístico ad hoc para el CRT de Vila-seca i Salou que articula esta nueva disposición adicional segunda incorporada a la Ley 2/1989 comporta una especie de autoexcepción que establece el Proyecto, por configurar una deslegalización en favor de un futuro plan director urbanístico aprobado por la administración pública competente, aplicable de forma singular y exclusiva al citado CRT excluyendo otros supuestos similares que eventualmente pudieran darse en el futuro. Es decir, el Proyecto permite que la futura Ley se degrade de rango para regular intereses de carácter específico de un determinado CRT a través de un plan director, sin sujeción alguna a lo previsto en la misma que ahora es objeto de modificación, la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos.

Esta Ley prevé una serie de requisitos para la creación de CRT en que, por ejemplo, se establecen una serie de límites cuantitativos a las zonas de reserva de usos hoteleros, residenciales y de sus servicios que no podrá exceder el 30% de la superficie del centro, ni la densidad de viviendas residenciales referida a la superficie total del CRT será superior a las tres viviendas por hectárea (art. 2.e). Pues bien, ahora, a través de un futuro plan director aprobado por la correspondiente disposición reglamentaria, y sin más precisión material, estos requisitos urbanísticos derivados de la Ley 2/1989 y sin excluir también la legislación general urbanística contenida en el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, a causa de la genérica formulación del precepto, podrán ser modificados por una norma de rango inferior.

En este sentido, comparto las advertencias que realiza la mayoría sobre el precepto desde la perspectiva de la relación entre la Ley y el reglamento. Esta operación deslegalizadora comporta una notoria ampliación de la potestad reglamentaria en materia urbanística que se llevará a cabo sin una determinación material mínimamente precisa y una finalidad delimitada que supone una degradación de rango que el propio Proyecto acepta a través de la excepción establecida en la disposición adicional segunda. Más allá de los problemas que plantea respecto de las relaciones entre la disposición por la que se aprueba el futuro plan director y la Ley como norma superior, lo que en todo caso se constata es el tratamiento urbanístico especialmente diferenciado que el Proyecto atribuye al complejo dedicado al entretenimiento y al juego del futuro CRT de Vila-seca i Salou.

4.6. El Plan Director Urbanístico de reordenación del ámbito del Centro Recreativo de Vila-seca i Salou

Como se expone en el punto anterior, la disposición adicional segunda de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos, introducida por el artículo 2 de la Ley 6/2014, de 10 de junio, establece que mediante un plan director urbanístico se puede reordenar el ámbito del centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou y establecer los parámetros correspondientes para los diferentes usos, incluidos los de juego y apuestas admitidos fuera del área del parque temático de atracciones, sin sujeción a los parámetros urbanísticos establecidos por la Ley 2/1989 y por las disposiciones reglamentarias que desarrollen esta Ley¹⁰²⁵.

¹⁰²⁵ La figura de los planes directores urbanísticos está prevista en el Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, y modificado por la Ley 3/2012, de 22 de febrero.

El artículo 56.1 del vigente texto refundido de la Ley de urbanismo establece que corresponde a los planes directores urbanísticos establecer:

- a) Las directrices para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de alcance supramunicipal.
- b) Determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de personas y mercancías y el transporte público.
- c) Medidas de protección del suelo no urbanizable, y los criterios para la estructuración orgánica de este suelo.
- d) La concreción y la delimitación de las reservas de suelo para las grandes infraestructuras, como redes viarias, ferroviarias, hidráulicas, energéticas, portuarias, aeroportuarias, de saneamiento y abastecimiento de agua, de telecomunicaciones, de equipamientos y otros semejantes .
- e) La programación de políticas supramunicipales de suelo y vivienda, concertadas con los ayuntamientos afectados en el seno de la tramitación regulada por el artículo 83. Esta programación debe garantizar la solidaridad intermunicipal en la ejecución de políticas de vivienda asequible y de protección pública, la suficiencia y la viabilidad de estas políticas para garantizar el derecho constitucional a la vivienda y el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 3.
- f) La delimitación de una o varias áreas residenciales estratégicas y las determinaciones necesarias para proceder a la ejecución directa de estas actuaciones.
- g) La delimitación y ordenación de sectores de interés supramunicipal para la ejecución directa de actuaciones de especial relevancia social o económica o de características singulares.

En los apartados 2 y 3 del artículo 56 se establecen las especificaciones y las determinaciones genéricas que deben incluir, así como la documentación que deben contener.

El artículo 56.6 del Texto refundido de la Ley de urbanismo, introducido por la Ley 3/2012, regula los planes directores urbanísticos de delimitación y ordenación de sectores de interés supramunicipal, y entre otras determinaciones, pueden clasificar y calificar el suelo, o con el fin de delimitar sectores de suelo urbanizable delimitado o de suelo urbano no consolidado, pueden modificar la clasificación urbanística del suelo o las condiciones de desarrollo previstas por el planeamiento urbanístico vigente; como así especifica expresamente la disposición adicional segunda.2 de la Ley 2/1989 (introducida por el artículo 2 de la Ley 6/2014).

D otra parte, cabe destacar que el artículo 157 bis.1 del Texto refundido de la Ley de urbanismo, introducido también por la Ley 3/2012, establece que los sectores de interés supramunicipal son actuaciones de especial relevancia social o económica o de características singulares que promueve la Administración de la Generalidad mediante la elaboración de planes directores urbanísticos del aprobación definitiva permite llevar a cabo directamente la transformación urbanística del suelo.

Estos sectores se deben situarse en los ámbitos de interés territorial definidos por el planeamiento territorial, en coherencia con sus normas, y deben poder garantizar una buena accesibilidad a la red de comunicaciones. En caso de que la actuación de interés territorial no esté prevista en el planeamiento territorial, es requisito

Este Plan director urbanístico se formuló al amparo de la resolución del consejero de Territorio y Sostenibilidad de 31 de julio de 2014, que acordó iniciar el procedimiento de formulación del Plan director, y resolvió encargar a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo la redacción del documento.

Por tanto, el objetivo general de este documento es reordenar el ámbito del centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou, para facilitar, en determinadas zonas, la implantación de nuevas actividades relacionadas con el turismo de negocios, congresos, convenciones, comercio y actividades de juego y apuestas, y con el fin de ajustar los parámetros urbanísticos, con el objetivo de impulsar la oferta turística en Cataluña y favorecer nuevos proyectos de inversión que se adapten a las demandas del mercado turístico, como así se exponía en el preámbulo de la Ley 6/2014, de 10 de junio¹⁰²⁶.

El centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou ha sido establecido en el amparo de una legislación específica que evidencia el interés territorial de estos centros por su contribución a acreditar la imagen turística del país y al desarrollo económico, social y territorial de Cataluña. En el caso del parque temático de Port Aventura es patente esta contribución ya que se ha convertido en el parque de ocio principal de Cataluña y uno de los más importantes a nivel europeo y mundial. El interés territorial del centro justifica que la Ley 6/2014, de 10 de junio, haya previsto que mediante un plan director urbanístico se pueda hacer una reordenación global del ámbito del centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou con las determinaciones previstas en el artículo 56.6 TRLU (las propias de los planes directores urbanísticos de delimitación y ordenación de sectores de interés supramunicipal); asimismo en el acuerdo de la Comisión de Política Territorial id Urbanismo de Cataluña de 29 de julio de 2014 se expresa el interés territorial de esta actuación.

previo para la formulación y aprobación del plan director urbanístico correspondiente del acuerdo de la Comisión de Política Territorial id Urbanismo que reconozca el interés territorial actuación.

¹⁰²⁶ La formulación del Plan director urbanístico se adecua a las disposiciones de la legislación urbanística aplicable, constituida por el texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, y modificado por la Ley 3/2012, de 22 de febrero. Al amparo de lo establecido en los artículos 56.1.a, 56.1.g, 56.6 y 157.bis del TRLU, y conforme a la posibilidad prevista en la disposición adicional segunda de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos, introducida por la Ley 6/2014. Sobre la figura del Plan Director Urbanístico ver a GIFREU FONT, J. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Marcial Pons, Madrid, 2012.

En cuanto a la tramitación del Plan director urbanístico y participación de los entes locales afectados¹⁰²⁷, el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, ya dictaminó no se

¹⁰²⁷ La tramitación de los planes directores urbanísticos está regulada en los artículos 76.1, 83 y 157 bis del Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, y los artículos 106 y 107 del Reglamento de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto 305/2006, de 18 de julio.

De conformidad con lo establecido en el artículo 76.1 y 157 bis.2 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo, el consejero de Territorio y sostenibilidad, en fecha 31 de julio de 2014, resolvió acordar la iniciación del procedimiento de formulación del Plan director urbanístico de reordenación del ámbito del centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou, y resolvió encargar a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo la redacción del documento.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 83.1 del TRLU, reguladores de la tramitación urbanística de los planes directores, con carácter previo a la aprobación inicial se ha redactado el Documento de objetivos y propósitos generales y se ha efectuado la consulta a las corporaciones locales incluidas en el ámbito del PDU (Ayuntamientos de Salou y Vila-seca), para garantizar en la redacción del Plan la participación de los entes locales afectados y dar a conocer los objetivos y propósitos generales de la iniciativa. De acuerdo con el artículo 14.4 de la Ley 6/2009, de 28 de abril, en la redacción dada por la Ley 10/2011, de 29 de diciembre, la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico se regula por medio de la legislación urbanística en los aspectos relativos al procedimiento y al contenido del informe de sostenibilidad ambiental.

No obstante, hay que tener en cuenta que desde el 12 de diciembre de 2014 es de aplicación lo establecido con carácter básico en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

El artículo 8.1.c) de la Ley 6/2009 incluye los planes directores urbanísticos entre los planes sometidos a evaluación ambiental en función de una decisión previa de evaluación ambiental (evaluación ambiental estratégica simplificada en los términos de la Ley 21/2013). Sin embargo, el artículo 86 bis.2 del Texto refundido de la Ley de urbanismo prevé que, en el caso de los planes urbanísticos a los que sea de aplicación el procedimiento de decisión previa, se seguirá directamente el procedimiento de evaluación ambiental si el promotor considera que el plan se debe someterse a evaluación ambiental. Atendiendo al carácter estratégico de la reordenación del ámbito del centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou, en el existencia dentro de su ámbito de un espacio PEIN y LIC como es la Acequia Mayor, el presente Plan director urbanístico se sujetará al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria de planes y programas.

La tramitación ambiental se inicia, por tanto, con la presentación del Avance de instrumento de planeamiento y el Documento Inicial Estratégico ante el órgano ambiental competente, que efectúa las consultas a los organismos, asociaciones y particulares necesarios y elabora el documento de alcance del Estudio Ambiental Estratégico en los plazos previstos legalmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 y siguientes de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

En este sentido, simultáneamente al trámite de consulta a los Ayuntamientos, se inició la tramitación de Evaluación Ambiental Estratégica con la presentación del documento de objetivos y propósitos generales y del Documento Inicial Estratégico (DIE) ante la Dirección General de Políticas Ambientales que, previa la tramitación correspondiente, emitió el documento de alcance del Estudio Ambiental Estratégico en fecha 20 de marzo de 2015.

La tramitación urbanística del Plan director será la siguiente:

1. Aprobación inicial y provisional por la Comisión Territorial de Urbanismo de Tarragona, para corresponder a los municipios del ámbito del Plan director urbanístico, Salou y Vila-seca, en el ámbito de competencial mencionada Comisión.
2. Aprobado inicialmente, el PDU se someterá a exposición pública por un periodo de al menos 45 días hábiles, y simultáneamente se solicitarán los informes preceptivos a los departamentos interesados y organismos afectados por razón de sus competencias sectoriales, que los tienen emitir también en un plazo de 45 días hábiles. Asimismo, se notificará a los organismos y asociaciones que establezca el documento de alcance (artículos 21 y 22 de la Ley 21/2013).
3. La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo incorporará al Estudio ambiental estratégico las consideraciones de las alegaciones e informes recibidos, en su caso, y elaborará la propuesta final del Plan. Se remitirá al órgano ambiental el expediente de evaluación ambiental estratégica completo formado por la propuesta del PDU, el Estudio ambiental estratégico, el resultado de la información pública y las consultas y un documento resumen, en lo que se describa la integración en la propuesta final del PDU de los aspectos ambientales, del Estudio ambiental estratégico, y de su adecuación al documento de alcance, el resultado de las consultas realizadas y cómo éstas se han tomado en consideración

vulnera la competencia urbanística de los ayuntamientos ni se afecta a la autonomía local, en este sentido, tal y como establece el Dictamen, debemos tener presente que las competencias urbanísticas de los ayuntamientos no son absolutas, sino que se configuran según los diferentes instrumentos del planeamiento, y justamente uno de estos instrumentos es el PDU.

Se trata por tanto, de una intervención supramunicipal y se justifica en la memoria que concurre la necesidad de ejecución directa de actuaciones de especial relevancia social y económica. En consecuencia, aunque la competencia de urbanismo es muy importante para los municipios, estos deben actuar siempre de acuerdo con la Ley que aprueba la Generalitat, quien también ejerce sus competencias urbanísticas de acuerdo con el Estatuto y la Constitución. En este caso concreto, no solo se regula por Ley sino que también se hará mediante una figura, el plan director, prevista en la legislación general urbanística, y por lo tanto no hay infracción de la competencia de urbanismo de los municipios.

Por razones parecidas el dictamen concluye que tampoco se vulnera la autonomía local porque la garantía institucional que la protege, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, no puede construirse al margen de las leyes. La delimitación de la autonomía local por la Ley figura expresamente en el artículo 3.1 de la Carta europea de autonomía local y ha sido recordada también por las sentencias del Tribunal Constitucional, como en el caso, por ejemplo, de la STC 103/2013, de 25 de abril (FJ 6).

Además la propia disposición adicional segunda, en su apartado 4, prevé expresamente la participación de los municipios en la aprobación inicial y final del PDU, a través del Consorcio del CRT de Vila-seca i Salou.

4. La Subdirección General de Evaluación Ambiental realizará un análisis técnico del expediente y emitirá, en el plazo de cuatro meses, la Declaración Ambiental Estratégica, la cual tendrá naturaleza de informe preceptivo y determinante que contendrá una exposición de los hechos que resuma los principales hitos del procedimiento, incluyendo los resultados de la información pública, de las consultas y de las determinaciones, medidas o condiciones finales que se hayan de incorporar a la versión del PDU que se apruebe definitivamente.

5. La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo incorporará la Declaración Ambiental Estratégica al PDU y lo someterá al aprobación definitiva por parte del el órgano sustantivo.

6. La Comisión de Política Territorial id Urbanismo de Cataluña, con los informes previos adecuados, emitirá el informe previo a la resolución definitiva.

7. La aprobación definitiva, se acordará por resolución del consejero de Territorio y Sostenibilidad con expresa consideración de los aspectos ambientales.

Igualmente, el antes citado artículo 83 TRLU exige la consulta a los ayuntamientos afectados, antes de su aprobación inicial y con respecto a los objetivos y propósitos generales de la iniciativa.

Y por último, con respecto a esta misma cuestión, el Tribunal Constitucional ha reconocido que se respeta la autonomía local cuando se permite la intervención del municipio en el procedimiento administrativo previo de elaboración de la norma reglamentaria, permitiéndole expresar su voluntad y criterio, en relación con las competencias que le corresponden (STC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 6).³² En consecuencia, los apartados 1 y 2 de la disposición adicional segunda que el artículo 2 del Proyecto añade a la LCRT no vulneran las competencias urbanísticas de los municipios ni el principio de autonomía local.

4.7. La colaboración público privada. El Consorcio del Centro Recreativo y Turístico como ente de cooperación y coordinación entre el sector público y privado

La cooperación y coordinación entre sector público y privado y entre las mismas administraciones es una necesidad ineludible en turismo. Por un lado, el desarrollo del turismo no sería óptimo si se dejara totalmente de la mano del sector privado, dado que su principal motivación es la obtención de beneficios, pero tampoco si fuera dominado totalmente por el sector público, ya que éste no alcanza a abarcar la total naturaleza del turismo, que combina una oferta de bienes y servicios privados (alojamiento, restauración, ocio) y públicos (infraestructuras, sanidad, playas, equipamientos complementarios) fundamentales para el establecimiento de la experiencia turística del visitante. Por lo tanto, la gestión de producto turístico depende de la coordinación entre los prestatarios públicos y privados; según cómo sea de eficaz esta gestión, dependerá la calidad del producto y el grado de satisfacción de la demanda.

Por otro lado, se debe conseguir la coordinación entre diferentes administraciones públicas y niveles tendrían que salir políticas turísticas no contradictorias, sino complementarias.

Con el fin de garantizar esta coordinación, se establecen organismos públicos mixtos entre la Administración y el sector empresarial o una representación del mismo. Los patronatos, los consorcios o las agencias turísticas son algunas de las formas de asociación existentes.

Como se ha expuesto en el punto anterior, en el caso de Cataluña, además de una Ley *ad hoc*¹⁰²⁸ que posibilitara la implantación territorial del Centro Recreativo y Turístico, se constituyó un ente municipal, también *ad hoc*, el Consorcio Recreativo y Turístico de Vila-seca y Salou.

El Consorcio Recreativo y Turístico de Vila-seca y Salou, es un ente supramunicipal participado y gestionado por la Generalitat de Cataluña y por los dos municipios afectados que funciona de manera independiente, con un territorio, unos recursos y una estructura administrativa propios.

En este sentido, los Estatutos del Consorcio del Centro Recreativo y Turístico de Vila-Seca y Salou, hacen especial hincapié en la distribución de competencias necesaria para llevar a cabo las “actuaciones territoriales” que se desarrollen en el ámbito del Centro Recreativo. Así, se atribuyen competencias al Consorcio en todo lo relativo a gestión urbanística y actuación territorial, entendida esta última como “*cualquier operación de transformación, urbanización y edificación del suelo, desde el momento de su planificación, hasta el de su explotación*”.¹⁰²⁹

Lo mismo sucedió en Francia en el caso de Disneyland París, que desarrolla su actividad en un marco jurídico y territorial especial, que se rige por un convenio entre The Walt Disney Company, el estado francés, la región Ile-de-France, el departamento de Seine et Marne, el EPA de Marne-la-Vallée y la región autónoma de transportes de París.

Es importante destacar que este acuerdo regula de forma implícita, tal y como también sucede en el caso de VilaSeca-Salou el proceso de planificación y las claves del desarrollo regional en Marne-la-Vallée (accesos, infraestructuras, equipamientos colectivos y el proyecto urbano Val d’Europe)¹⁰³⁰.

Los consorcios se han definido por la jurisprudencia como entes con naturaleza jurídica problemática, de carácter voluntario, asociativo y público, cuyos fines concretos y determinados son -en general- la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las del Estado y de las Comunidades Autónomas, o con entidades

¹⁰²⁸ La Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos.

¹⁰²⁹ Artículo 5.1, letras a) y b) de los Estatutos del Consorcio del Centro Recreativo y Turístico.

¹⁰³⁰ HANDSCHUH, E. “Disneyland Paris. Un équipement d'aménagement du territoire qui a réussi son intégration locale”. *Cahier Espaces* núm. 58, 1998, págs. 97-106

privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público. Su ámbito de actuación está limitado por los fines que justifican su creación, por lo que pertenecen a la denominada Administración instrumental¹⁰³¹.

Respecto de la figura del consorcio local, hay que tener en cuenta que la reforma de la Administración local que realiza la Ley de racionalización y sostenibilidad incide en una parte del sector público local como es la referida a las entidades instrumentales. En cuanto a la incidencia de la reforma sobre las entidades instrumentales locales, los objetivos de racionalización o reducción de la estructura organizativa de la Administración local los consigue el legislador estatal mediante la disolución de todas aquellas entidades instrumentales que sean deficitarias o que no tengan equilibrio presupuestario en sus cuentas¹⁰³². Además la constitución de un consorcio únicamente es posible cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos¹⁰³³. En todo caso, ha de verificarse que la constitución del consorcio no pone

¹⁰³¹ Ver por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1997. ROJ: STS 6500/1997 - ECLI:ES:TS:1997:6500.

¹⁰³² NIETO GARRIDO, E. "La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local". *Revista española de derecho administrativo*, 2014, no 165, pág. 103-146.

¹⁰³³ Los consorcios que ya estuvieran creados a 31 de diciembre de 2013, fecha de entrada en vigor de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, deben adaptar sus estatutos a lo en ella previsto (LRJPAC disp.adic.20ª) en el plazo de un año desde entonces (L 27/2013 disp.trans.6ª). La Junta de Dirección del Consorcio del CRT de Vilaseca Salou, en fecha 16 de setiembre, acordó aprobar la adaptación de los Estatutos, con la finalidad principal de determinar la administración a la que quede adscrito el citado Consorcio, así como para incorporar diferentes modificaciones estatutarias ya aprobadas o adaptar algún artículo a la realidad existente. La adaptación y modificación de los vigentes Estatutos del Consorcio del Centro Recreativo y Turístico, afecta a los artículos 2, 3, 22, 50 y 51, que quedarán redactados con el siguiente tenor literal:

"Artículo 2º. Administraciones que se asocian. El Consorcio se constituye por la administración de la Generalidad de Cataluña y los municipios de Vila-seca y Salou. El Consorcio quedará adscrito al Ayuntamiento de Salou "

"Artículo 3º. Sede del Consorcio. Los órganos de gobierno y los servicios de gestión y de administración del Consorcio tienen su sede en las instalaciones propias situadas en Plaza Marià Manent, s / n, de Salou. No obstante, los órganos de gobierno pueden celebrar sesiones también en las sedes o instalaciones de cualquiera de las entidades consorciadas "

"Artículo 22º. Junta de Dirección. "2.- Se compone de los siguientes miembros: a) El Consejero de Economía o del departamento de la Generalidad de Cataluña que en el su caso ejerza estas funciones. b) Un miembro representante del Departamento de Economía de la Generalidad o del departamento que en su caso ejerza estas funciones, designado por su Consejero. c) Los Alcaldes de los municipios de Salou y Vila-seca que tendrán consideración de miembros natos. d) Tres concejales del municipio de Vila-seca, designados por el Pleno de este Ayuntamiento. e) Tres concejales del municipio de Salou, designados por el Pleno de este Ayuntamiento. El Consejero de la Generalidad, o la persona en quien éste haya delegado, es el Presidente de la Junta con el voto de calidad. Los Alcaldes de Salou y Vila-seca tendrán la consideración de Vicepresidentes de la Junta de Dirección. En las sesiones de la Junta asisten, con voz pero sin voto, el Secretario, siempre y el Interventor, cuando proceda. "

"3.- La Junta de Dirección podrá delegar en un vocal con las siguientes atribuciones: a) Dirección de la administración del Consorcio en todos sus ámbitos. b) Representación del Consorcio, sin perjuicio de la que

en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no puede demandar más recursos de los inicialmente previstos¹⁰³⁴.

Siguiendo a FUENTES GASÓ i RODRÍGUEZ BEAS¹⁰³⁵, podemos concluir que el Consorcio del Centro Recreativo y Turístico es sin duda una fórmula de éxito en la gestión integrada de un territorio, para la implantación de grandes actividades económicas de carácter lúdico y turístico, como es el caso de Port Aventura, en los municipios de Vila-seca y Salou. Así los autores afirman que: "El Consorcio, como ente local con carácter territorial de creación voluntaria, supone sin duda, una solución jurídica y administrativa nueva e imaginativa para dar la respuesta más adecuada en cada momento a los problemas y vicisitudes que pueden surgir de la participación territorial de dos municipios, entre locales de existencia obligatoria, en la gestión diaria del territorio, las infraestructuras y los servicios de una gran implantación lúdica como son los CRT, con un complejo hotelero, comercial y residencial adyacente muy importante, que actúa como el principal motor de economía de ambos municipios".

corresponda al Presidente y vicepresidentes por razón de cargo. c) Ejercicio de acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia, dando cuenta posteriormente a la Junta. d) Autorizar y ordenar gastos y pagos, así como reconocer obligaciones con el límites y cuantías que se fijan por los alcaldes en la legislación de régimen local de Cataluña. e) Contratar obras, gestión de servicios públicos, servicios, suministros, consultorías y asistencias y trabajos específicos y no habituales, dentro de los límites cuantitativos y procedimentales que se establezcan por los alcaldes en la legislación de Régimen Local de Cataluña. f) Cualquier otra competencia que siendo propia del Presidente o de los Vicepresidentes, éstos no se reserven expresamente y sin perjuicio de que el presidente pueda avocar foto para sí mismo en cualquier momento. La delegación se hará en favor del vocal representante del departamento de Economía de la Generalidad o el Departamento de la Generalidad de Cataluña que ejerza las funciones de este "

"Artículo 50º. Disolución del Consorcio. El Consorcio se disuelve sólo por alguna de las causas siguientes: a) Finalización del periodo de vigencia establecido en el artículo 6, sin acuerdo previo de prórroga adoptado por todos los miembros del Consorcio. b) Desaparición de la causa que da lugar a la constitución del Consorcio, que es la instalación del Centro Recreativo y Turístico y, en especial, la instalación y mantenimiento del parque como elemento esencial del CRT. c) Mutuo acuerdo de los entes consorciados, el cual no podrá adoptarse dentro de los 20 años de vigencia del Consorcio. En los supuestos previstos en las letras a) y b), el acuerdo de disolución y liquidación del Consorcio se adoptará por la Junta de Dirección, a la que corresponderá, en todo caso, decidir lo que sea procedente en cuanto a la forma y al procedimiento a seguir para la liquidación de los bienes, derechos y obligaciones del Consorcio y la subrogación en los mismos de las Administraciones o entes consorciados".

"Artículo 51º. Aportaciones al Consorcio. La cuantía de las aportaciones con que los municipios de Vila-seca y Salou dotan la Hacienda del Consorcio para su funcionamiento se satisfarán en el mismo porcentaje que resulte de los criterios de redistribución de los tributos locales delegados que se establecen en el artículo 52 de los estatutos".

¹⁰³⁴ Actual artículo 57.3 de la LRBRL.

¹⁰³⁵ FUENTES I GASO, JR y RODRIGUEZ BEAS, M. "La innovación administrativa en la gestión de proyectos estratégicos locales. El caso del Consorcio del Centro Recreativo y Turístico como elemento singular de dinamización territorial y de modelo de superación de conflictos". *10 lecciones sobre turismo: El reto de reinventar los destinos*. Planeta, 2013, págs. 79-94.

El Consorcio del Centro Recreativo y Turístico representa la innovación administrativa en la gestión de proyectos estratégicos locales pero es representación también de un nuevo modelo de colaboración "pública - pública" y "público - privada"¹⁰³⁶. De esta forma se responde al principio de cooperación interadministrativa, elevado por la doctrina del Tribunal Constitucional a principio esencial de la Constitución Española en materia administrativa¹⁰³⁷.

Con la trayectoria de los veinte años de existencia del Consorcio del Centro Recreativo y Turístico, también se demuestran los beneficios que RAZQUIN LIZÁRRAGA y BOTE, MARCHENA Y SANTOS apuntaban respecto de la conveniencia que los municipios se organicen a través de entes supramunicipales, mancomunidades de Municipios y consorcios turísticos¹⁰³⁸. Más aun desde la perspectiva urbanística y de la necesaria configuración de un modelo de implantación territorial del turismo acorde con los principios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

¹⁰³⁶ El concepto de colaboración pública-pública se puede ver en ALMONACID LAMELAS, V. et al. "El gobierno abierto como un nuevo hito en la evolución del estado social y democrático de derecho". *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 2014, núm. 166, págs. 33-72.

¹⁰³⁷ RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. "Organización local del turismo". En *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*. Tirant lo Blanch, 2000, págs. 39 y 40.

¹⁰³⁸ RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. "Organización local... op. cit. pág. 42. BOTE, V., MARCHENA, M. Y SANTOS, M., *Historia de la economía del turismo en España, Civitas*, 1999, págs. 189 y 190. Cit, ROMAN MARQUEZ, *El municipio turístico... op. cit. pág. 306*.

CONCLUSIONES FINALES

El objetivo de esta tesis, como se desprende de su título y se expuso al inicio, era realizar una síntesis y exposición del régimen jurídico administrativo especial aplicable a los municipios turísticos, limitada a las técnicas jurídicas empleadas para la protección y fomento de los recursos turísticos, para el control de las actividades relacionadas con el turismo, así como para la planificación territorial de los mencionados municipios.

La doctrina administrativa ya ha dedicado en los últimos años importantes estudios al régimen jurídico y estatuto singular de los municipios turísticos, por lo que se ha revisado críticamente la doctrina existente, exponiéndola con la mayor claridad posible e interrelacionándola

Con ello se ha pretendido ofrecer una panorámica útil que permita revisar la citada doctrina administrativa, a la vista de las nuevas medidas adoptadas como consecuencia de la crisis económica anterior a la reforma de la LRBRL, la Directiva de Servicios 2006/123/CE, las medidas de simplificación administrativa relacionadas con la actividad económica, así como las que contempla la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Para ello se ha examinado el nuevo régimen de las competencias locales, la reforma de los sistemas de gestión de los servicios públicos, así como las novedades introducidas en el ámbito local, en los sectores relacionados con los servicios turísticos.

En cualquier caso, las conclusiones dan respuesta a los concretos temas planteados y reflejan la expuesta revisión de la doctrina administrativa existente a la luz de la nueva normativa.

Primera

La intervención del derecho público sobre el ámbito turístico resulta evidente, si tenemos en cuenta que, en la última década se han aprobado en España, por parte sobretodo de las Comunidades Autónomas, más de una treintena de leyes y cientos de Decretos y otras normas de menor rango que regulan el sector turístico.

Esta numerosísima actividad reguladora de las actividades turísticas que se ha producido en los últimos años en España tiene su origen en diferentes motivos: por un lado, como hemos puesto de manifiesto, el turismo afecta a un sinnúmero de materias: transporte, alojamiento, empresas turísticas, contratación, medio ambiente o derechos de los consumidores y usuarios, por poner algunos ejemplos. Por otro lado, el alcance que tiene en la actualidad el turismo ha facilitado que los poderes públicos hayan ido incrementando sus actividades de intervención y de fomento en este sector.

A la vista del panorama expuesto, resulta del todo imprescindible, una concreción, aclaración y sistematización legal, respecto de las competencias y servicios que afectan a los municipios turísticos.

Segunda

En materia de régimen local nos encontramos con una situación materialmente muy heterogénea según sea la tipología del municipio con el que nos enfrentemos, pero homogénea en su regulación. Sería necesario que el legislador adoptase una serie de determinaciones de índole general para todos los Municipios, y otras especialmente aplicables a los Municipios Turísticos. De esta forma, podrían adoptarse fórmulas relativas al régimen jurídico, orgánico, competencial y financiero diversas que se adapten a las distintas características y necesidades de los municipios turísticos, de montaña, costeros, etc.

Ello es del todo imprescindible ya que los parámetros de gestión de un municipio esencialmente turístico son muy diferentes respecto de otro municipio industrial, ganadero o rural, de tal forma que la normativa de régimen local debería reconocer diferencias en la gestión según el tipo de municipio de que se trate, y vincular esta previsión la financiación local. De *lege ferenda*, consideramos necesaria una reforma de la LRBRL que se haga eco de esta cuestión y adopte fórmulas diferenciadas que solucionen esta cuestión.

Tercera

Analizada la normativa autonómica reguladora del Municipio Turístico, cabe destacar la disparidad entre las diversas regulaciones autonómicas del Municipio Turístico. La normativa más reciente, como la balear y la gallega, constituyen ejemplos de desarrollo

reglamentario completo y acabado, no obstante, otras regulaciones autonómicas, continúan incurriendo en los defectos de imprecisión ya denunciados de forma reiterada por la doctrina administrativa.

Además, la legislación expuesta a lo largo de este trabajo, ni siquiera la más moderna, no ofrece soluciones de organización local para los municipios, sino que se limita a atacar el problema de las fuentes de financiación. En consecuencia, la triple problemática económica, social y medioambiental denunciada por la doctrina, que aqueja a los Municipios Turísticos, no llega a solucionarse mediante la vigente normativa reguladora del régimen jurídico diferenciado de los municipios turísticos.

Esta normativa, para ser realmente completa, debería recoger, además, todas las cuestiones relativas a su especial planificación urbanística de su término municipal, la protección del patrimonio histórico-artístico y cultural, y la conservación de sus recursos medioambientales y paisajísticos, así como la gestión del ruido y otros efectos desfavorables del turismo.

En este sentido se deberían reconocer una regulación y sistema competencial diferenciado, acorde a su problemática especial. La normativa debe permitir diversidad en las soluciones para prestar servicios y adaptación a las diversas necesidades de los municipios.

Cuarta

El sistema establecido por la LRBRL y la LRSAL obliga a acudir a la normativa sectorial estatal y autonómica, para concretar las competencias en materia turística de los municipios, que no se limitan en absoluto a las tareas de promoción que establece la LRSAL.

Son las leyes de ordenación del turismo de las diferentes Comunidades Autónomas junto con las disposiciones sectoriales, las que definen las competencias de las Administraciones Locales en materia de turismo y se encargan de concretar las funciones que deben ser desplegadas por los municipios dentro del campo del turismo.

Sin perjuicio de las previsiones autonómicas, consideramos del todo necesario, reconocer en la normativa básica estas competencias de los municipios en materia de turismo, de tal

modo que se reconozca también la financiación necesaria para la prestación de estos servicios adicionales.

Quinta

La configuración jurídica vigente de la figura del Municipio Turístico como instrumento jurídico no comporta la atribución efectiva de un régimen jurídico específico que suponga un verdadero proceso de descentralización política y de gestión en materia turística hacia el ámbito local, sino que se centra únicamente en proporcionar soluciones a los problemas de financiación municipal.

El estatuto jurídico del municipio turístico debería comportar el reconocimiento y exhaustiva regulación de su tipología especial, así como una atribución de competencias más amplias, concretas, precisas y estables, que actualmente hay que buscar en la dispersa normativa sectorial, de tal forma que diera la entidad que corresponde a estos municipios y se paliara la problemática competencial y financiera observada.

La declaración de un Municipio Turístico, por tanto, debería llevar aparejada unas consecuencias precisas y determinadas y contener los elementos esenciales de su especial régimen jurídico y organización.

En nuestra opinión debería romperse con la visión negativa de la ampliación de competencias y observar que los municipios que tienen el carácter de turísticos y disponen de recursos pueden realizar una gestión de proximidad de más calidad que la Comunidad Autónoma.

Sexta

La configuración jurídica vigente del Municipio Turístico, se centra únicamente en intentar solucionar los problemas de financiación municipal. Sin embargo, del análisis de la normativa autonómica local y sectorial vigente estudiada en materia de recursos turísticos, actividades, protección civil, ruidos, seguridad pública etc. se deduce un reconocimiento efectivo de competencias adicionales que resultan gravosas para los municipios turísticos.

Asimismo, la realidad del fenómeno turístico y los problemas ambientales, urbanísticos y, en definitiva, sociales que conlleva, obliga a los municipios a actuar en dichos sectores, por lo que resulta imprescindible que junto al reconocimiento y sistematización de estas competencias específicas, se reconozca de forma expresa la obligación y forma de compensar económicamente estas atribuciones que asumen esta clase de municipios y que contribuyen de forma decisiva al éxito del sector turístico, de tal forma que estos municipios dispongan de recursos económicos suficientes como para prestar estos servicios públicos bajo criterios de sostenibilidad y de calidad.

Séptima

La solución no pasa únicamente por realizar una reforma de la normativa sobre Haciendas locales, aunque también es necesaria, ya que cada Municipio Turístico debe recibir una ayuda económica en función del volumen de población turística efectivamente asistida por estos servicios públicos que se prestan de forma adicional.

En nuestra opinión, deberían cambiar los parámetros actualmente establecidos para el cálculo de las transferencias dinerarias que reciben los municipios turísticos en la vigente Ley de Haciendas Locales, teniendo en cuenta la población realmente asistida, el reconocimiento sistematizado de competencias adicionales y el mantenimiento de recursos turísticos de su término municipal en condiciones de sostenibilidad.

Debe, por tanto, existir un equilibrio entre los ingresos adicionales que reciba y la atribución de competencias adicionales y excelencia de los servicios públicos prestados.

Octava

La financiación debe estar supeditada al objetivo aumento de la calidad de la oferta turística local que permita mantener la competitividad del núcleo turístico y elevar los beneficios generados por esta actividad económica. Debe estar supeditada, por tanto, a la mejora de las infraestructuras, servicios, mantenimiento de los recursos, adscripción de personal a áreas específicas, compromiso con la modernización y simplificación administrativa etc.

El reconocimiento de este régimen jurídico específico y su financiación adicional, debería comportar la obligación de evaluación de los servicios municipales relacionados con el turismo, así como de la gestión de competencias y servicios, mediante la aprobación y evaluación de planes y proyectos anuales que justifiquen el incremento de ingresos, así como un control financiero y presupuestario más riguroso.

Se podría valorar de *lege ferenda* la creación de categorías dentro de la más amplia de municipio turístico, como por ejemplo la de “municipio turístico no ruidoso”, "municipio turístico sostenible", "municipio turístico inteligente", "municipio turístico accesible" etc., de tal forma que se pudieran vincular determinadas características y esfuerzos realizados a una superior financiación.

Novena

La declaración de un municipio como municipio turístico, también debería comportar la aplicación de instrumentos de planificación específicos, que contengan categorías de protección especial de los Recursos Turísticos y criterios de búsqueda de un turismo de mayor calidad, a través del incremento de los parámetros físicos exigibles y de la mejora y modernización de los establecimientos.

Debería en consecuencia, ser el planeamiento en los municipios turísticos más exigente en cuanto a los parámetros o estándares y sus condiciones urbanísticas, estableciéndose limitaciones de la superficie urbanizada en cada zona, aumentando los espacios públicos, ampliando y mejorando las instalaciones deportivas, estableciendo zonas de protección respecto del paisaje, de la costa y/o de otros recursos naturales, estableciendo estándares de densidad, dotaciones y alturas máximas, así como de creación de equipamientos complementarios, de tal forma que se adecue la ordenación urbanística a la capacidad de carga del ámbito correspondiente.

Además, se debe tener en cuenta que los espacios turísticos pueden ser comunes a más de un municipio, de tal forma que será necesaria también una regulación supramunicipal vinculante respecto de este tipo de espacios, como las playas, espacios naturales, redes de itinerarios para viandantes y ciclistas etc.

Asimismo se deberá exigir la ejecución de proyectos y estrategias de regeneración y revitalización urbana, que eviten procesos de degradación y empobrecimiento de la calidad del espacio urbano, consecuencia de la fuerte estacionalidad propia de los municipios turísticos.

Décima

La exigencia de mayores estándares de calidad, dotación y cesiones no deberían limitarse a los grandes proyectos de urbanización y establecimientos de alojamiento turístico, sino que el régimen jurídico del municipio turístico debería contemplar también mayores exigencias en materia de puesta en marcha de comercios, establecimientos abiertos al público y actividades recreativas, restauración etc., de tal forma que este tipo de actividades, que evidentemente se benefician del aumento estacional de población turística, compensen al municipio y la ciudadanía con el cumplimiento de criterios urbanísticos de mayor control y calidad, así como niveles de calidad acústica superiores.

De lo dicho anteriormente se deduce que la concentración de las actividades turísticas, en un número concreto de municipios, incrementará el gasto que supone el control posterior de las actividades, ya de por sí generadoras de molestias en materia acústica y de peligro consecuencia de la concentración de personas. Esta cuestión no está contemplada ni compensada por el sistema de financiación local, que debería tenerlo en cuenta.

En este sentido, el régimen jurídico de los municipios turísticos debería facilitar a este tipo de municipios la adopción de medidas de control de actividades que puedan atender contra la calidad turística y la seguridad de las personas, impidiendo el ejercicio de actividades turísticas masivas que fomenten la explotación sexual, el consumo de estupefacientes o el alcohol y la degradación de la calidad turística en general.

Onceava

A la vista de la normativa liberalizadora y desregularizadora del sector, así como de la disminución de la intervención administrativa sobre estos ámbitos, se deberían establecer mecanismos de colaboración público-privada. El desarrollo turístico no puede dejarse únicamente a la iniciativa privada. Para afrontar los retos que tienen ante sí los municipios turísticos se debe tender a la concertación entre sectores y agentes económicos.

La cooperación entre sector público y privado y entre las propias administraciones es una necesidad ineludible en materia turística. El desarrollo de la actividad turística no se puede dejar totalmente de la mano del sector privado, dado que su principal motivación es la obtención de beneficios. Tampoco el sector público domina la total naturaleza del turismo, que combina bienes y servicios privados (alojamiento, restauración, ocio) y públicos (infraestructuras, recursos turísticos, playas, equipamientos etc.) que son fundamentales. Por lo tanto, para alcanzar un objetivo de turismo sostenible y de calidad, se deben coordinar los actores públicos y privados.

Por tanto, a nivel local, será necesario activar mecanismos de coordinación entre iniciativas económicas y empresariales y políticas públicas, con el fin de impulsar una política de calidad y sostenibilidad.

Doceava

Por otro lado, resulta imprescindible mejorar y reforzar, la coordinación entre diferentes administraciones públicas de la que surjan políticas turísticas no contradictorias, sino complementarias.

Esta coordinación también se debe dar entre municipios turísticos, organizados a través de entes supramunicipales, mancomunidades de Municipios y consorcios turísticos. Más aun desde la perspectiva urbanística y de la necesaria configuración de un modelo de implantación territorial del turismo no fragmentaria y acorde con los principios de sostenibilidad ambiental, social y económica

Un mecanismo voluntario de gestión coordinada de servicios turísticos, sería útil en casos de limitada capacidad de prestar servicios o gestión conjunta más eficiente, asegurando que los mismos lleguen en condiciones adecuadas de calidad y sostenibilidad.

Treceava

La planificación turística debe vincular a la urbanística, estableciendo criterios de calidad ambiental, constructiva, protección del patrimonio histórico-artístico y cultural, conservación de sus recursos medioambientales y paisajísticos, limitación de ruidos etc.

que garanticen que las empresas y profesionales presten servicios turísticos en condiciones de calidad y seguridad, encauzando la oferta turística hacia los criterios de desarrollo sostenible, garantizando mecanismo de participación de las Administraciones territoriales implicadas en este fenómeno y del sector privado.

Catorceava

La declaración de zonas turísticamente saturadas debería reforzarse en la línea de concretarla, por ejemplo, en materia de ruidos, tejido comercial degradado, insuficiencia de equipamientos públicos, etc. A través de este instrumento, se puede lograr frenar el deterioro de estos recursos turísticos en concreto, causados por su sobreexplotación, permitiendo así a los Municipios Turísticos subsanar el aspecto específico, mediante el otorgamiento de ayudas y subvenciones condicionadas a la realización de obras, ejecución de proyectos etc. que den solución del problema preciso, de modo que el municipio pueda volver a desarrollarse turística y económicamente.

Quinceava

La inexigibilidad de la licencia como instrumento de control previo en manos de las administraciones locales plantea la seria problemática en torno a la eficacia de un control posterior de las actividades y servicios que se desarrollan en el ámbito turístico local, en particular en cuestiones relacionadas con los espectáculos públicos y las actividades recreativas, como la lucha contra el ruido, la salubridad o el urbanismo.

En estos sectores, se han incorporado mecanismos muy livianos de control previo, como son las comunicaciones previas o las declaraciones responsables, procedimientos en los que no se prevén trámites de audiencia o información pública, ignorando los intereses locales, de modo que los vecinos y las instituciones no pueden valorar el impacto de la actividad y sus riesgos para la calidad de la imagen del turismo local. Resulta imprescindible reforzar el control a posteriori y articular mecanismos que posibiliten la participación en el control e inspección posteriores.

Dieciseisava

La finalidad de este trabajo ha sido realizar una síntesis y exposición del régimen jurídico administrativo especial aplicable a los municipios turísticos, en particular respecto de sus recursos y actividades turísticas, a la vista de las nuevas medidas de reforma de la administración pública y en particular de las que contempla la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.

Se han puesto de manifiesto los principales problemas económicos, sociales y ambientales que sufren los destinos turísticos españoles y se constata que con las últimas reformas, no se ha mejorado la regulación jurídica de la figura del municipio turístico, ni se han aminorado los problemas tradicionales de estos destinos turísticos, que en esencia, se mantienen. Sería conveniente, en un futuro, articular alguna de las medidas propuestas en esta tesis, con el fin de atenuar la indicada problemática, mediante una regulación eficiente e individualizada de esta tipología específica de municipios.

BIBLIOGRAFÍA

AGARWAL, S. “La reconversión del turismo costero. El ciclo de vida del destino turístico”, *Annals of Tourism Research en español*, vol. 4 (1), 2002, págs. 1-36.

AGUADO Y CUDOLÀ, V. : “La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las administraciones locales (I y II), en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1. 2003, págs. 58-88.

AGUDO GONZÁLEZ, J., “Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de competencias en el ámbito interno”, *RDU* núm. 172, 1999, págs. 123 a 148.

AGUILÓ PÉREZ, E. Y ALEGRE MARTÍN, J. “La madurez de los destinos turísticos de sol y playa. El caso de las Islas Baleares”, en *Papeles de economía española*, núm. 102, 2004, págs. 250-270.

AGUIRRE FONT, JM. "L'impacte de la reforma de la llei de costes sobre el règim jurídic del litoral català: especial referència a la reducció de l'espai protegit i a les invasions competencials". *Revista catalana de dret públic*, 2013, no 47, p. 140-158.

AGUIRRE I FONT, JM. "La responsabilidad patrimonial como límite a la ordenación supramunicipal: el ejemplo de los planes directores urbanísticos del sistema costero." *Revista de urbanismo y edificación* 31, 2014. Págs. 167-196.

ALBA MANRIQUE, MC. *Fundamentos epistemológicos para el estudio de la marca país en el siglo XXI: de la marca de destino turístico al concepto de la nueva diplomacia pública*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2014, pág. 113.

ALDECOA LUZARRAGA, F. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Marcial Pons, 2010.

ALEGRE AVILA, JM. "El ordenamiento estatal del patrimonio histórico español: principios y bases de su régimen jurídico". *Revista de estudios de la administración estatal y autonómica*. Núm. 255-256, 1992, págs. 599-642.

ALMONACID LAMELAS, V. "El escenario competencial tras la LRSAL: problemas -y posibles soluciones- del nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales". *Revista Derecho Local*. 2014. Ed. El Derecho.

ALMONACID LAMELAS, V. et al. "El gobierno abierto como un nuevo hito en la evolución del estado social y democrático de derecho". *CEFLegal: revista práctica de derecho*. Comentarios y casos prácticos, 2014, núm. 166, págs. 33-72.

ALONSO GARCÍA, C., "La política medioambiental europea y el significado del Tratado de la UE para la misma" *RAP* núm 140, 1996, pág. 342.

ALONSO GARCÍA, E. y LOPERENA ROTA, D., "Medio ambiente local", en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, en especial, págs. 803-826.

ALONSO GARCÍA, E., "La gestión del medio ambiente por las entidades locales", en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición (1ª en Iustel), Tomo II, Iustel, Madrid, 2011, págs. 2453-2527.

ALONSO GARCÍA, MC. "La contaminación acústica". En la obra colectiva: *Tratado de derecho ambiental*, Tirant lo Blanch, 2013, págs. 695-730.

ALONSO MAS, M. J., "Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo", en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 83-115;

ÁLVAREZ, J.L. y MOLERO, J.C. "Federalismo fiscal y descentralización: España, un caso atípico", en *Como reformar las administraciones territoriales*. Círculo de empresarios, Madrid, 2011.

ANDREU BARBERA, I. *Modernización y nueva gestión pública en los ayuntamientos del Camp de Tarragona*. Tesis doctoral. Departamento de Gestión de Empresas. Universitat Rovira i Virgili. 2009, págs. 307-313.

ANDREU SUNYER, N. y otros, en el libro: *Planificación Territorial del Turismo*. Editorial UOC. Barcelona, 2005.

ANTON CLAVÉ S. *Turismo y planificación del territorio en la España de fin de siglo*. Universitat Rovira i Virgili. Tarragona, 1998.

ANTON CLAVÉ, S. *Diferenciación y reestructuración del espacio turístico. Procesos y tendencias en el litoral de Tarragona*. Tesis doctoral. Tarragona, 1995.

ANTÓN CLAVÉ, S.; GONZÁLEZ REVERTÉ, F., “Opciones del turismo para el desarrollo sostenible de la áreas rurales”, en VALENZUELA RUBIO, M. (Coord.). *Los turismos de interior: el retorno a la tradición viajera*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1997, págs. 65 y siguientes.

ANTON, S. “De los procesos de diversificación y cualificación a los productos turísticos emergentes. Cambios y oportunidades en la dinámica reciente del turismo litoral”, *Papeles de Economía Española*, 102, 2005, págs. 316-332.

ARANA GARCÍA, E.; NAVARRO ORTEGA, A. "La Ley de protección y uso sostenible del litoral:¿ un giro hacia lo desconocido?". *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 2013, no 97, pág. 21-60.

ARCARONS I SIMON, R. *El procés de convergència de les polítiques turístiques de la Unió Europea*. Tesis Doctoral. 2001.

ARIAS MARTÍNEZ, M. A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014, págs. 373-410.

ARIAS RAMOS Y ARIAS BONET. *Derecho Romano. Historia e Instituciones*. Ed. Edersa, Madrid, 1.993, págs. 67-71.

ARROYO FERNÁNDEZ, M^a A., “Competencias en materia de ordenación económica, comercio y turismo”, en *El derecho de Extremadura: estudios sobre el estatuto y el derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, BLANCO-MORALES LIMONES, P. y MORENO HURTADO, D. M^a (Coords.) et al., Asamblea de Extremadura, 2005, págs. 535 y ss.

ASPAS ASPAS, J. M., “Régimen jurídico de los deportes de aventura. Consideraciones sobre el turismo activo”, en TUDELA ARANDA, J. (Coord.), *Régimen jurídico de los recursos turísticos*. Monografías de la RarAp. Ed. Cometa, Zaragoza, 1999, página 550.

ASPAS ASPAS, J.M. *Los deportes de aventura*, Prames, Zaragoza, 2000, págs. 53-82.

ASSER, D. "Deporte y turismo activo: una reflexión sociológica". *Primer congreso de turismo rural y turismo activo*. 1995. págs. 481-499.

AVILA RODRÍGUEZ, C. "Sostenibilidad ambiental y actividad turística: los programas de recualificación de destinos como técnica ambiental correctora del turismo en Andalucía". *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2013, núm. 4, págs 1-25.

AYMERICH CANO, C. I., GARCÍA PÉREZ, M. y MORA RUIZ, M., “Estudio sobre las competencias sobre servicios sociales, educación, salud y medio ambiente urbano”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SARMIENTO ACOSTA, M. J., *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Comares, Granada, 2014, págs. 303-382.

BALAGUER CALLEJON, F. (Coord .) et al , *Derecho Constitucional* , Vol. I, Tecnos, 1999, pág. 278.

BALZA AGUILERA, J; GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ, M.; PICÓ BARANDIARÁN, E. "La reforma de la Ley de costas". *Actualidad Juridica* (1578-956X), 2013, núm. 35.

BALLESTEROS FERNANDEZ, A. *Manual de Administración Local*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2006, págs. 59 a 64.

BARRANCO VELA R. Y BULLEJOS CALVO, C. “De la municipalización del orden público a la Directiva 2006/123/CE de Servicios: evolución del marco normativo y competencial en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y de ocio”. El

Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 19, pág. 2827, tomo 3, Editorial La Ley, 2009.

BARRANCO VELA, R. y FERNANDEZ MALLOL, A.L. Aspectos turísticos y deportivos. Los campos de golf de interés turístico en la normativa andaluza”. *Revista Andaluza de derecho del deporte*, núm. 6, 2009.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., “La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LRBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 170, 2015, págs. 21-52.

BASSOLS COMA, M. "La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general". *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 2014, no 34, p. 21-48.

BATLLE I SOLÉ, P. *Criteris per a la renovació del Sector Industrial (22@) del Poble Nou*. Ayuntamiento de Barcelona. 2000.

BEATO ESPEJO, M., "El Medio Ambiente como bien jurídico colectivo. El ruido callejero como actividad molesta. Derecho a un medio ambiente silencioso y pacificador", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 148 y 149, julio, agosto y septiembre de 1996.

BEATO ESPEJO, M., "El Medio Ambiente Urbano y la convivencia ciudadana: El ruido por el consumo de bebidas en la vía pública" (Separata del artículo publicado en el núm. 139 de la *Revista de Administración Pública*, enero-abril de 1996).

BELLO PAREDES, “La reserva de Ley en el ámbito sancionador, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?” *Revista de Estudios de Administración local*, núm. 286-287, mayo-diciembre, 2001.

BENAVIDES VELASCO P. “El municipio turístico” *Revista europea de derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, núm. 20, 2004, págs. 3083-3090

BENITEZ ROCHEL, J.J. “Impacto medioambiental en los municipios turísticos de Andalucía”, *VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*. Ed. Junta de Andalucía. 2005, págs. 337-354.

BENZO SÁINZ, I., *Régimen de distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas. Turismo*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), 1992;

BERMEJO VERA J.: “Régimen jurídico de los municipios turísticos” en *Documentación administrativa*, núm. 259-260, 2001, págs. 213-250.

BERMEJO VERA, J., “El deporte como recurso turístico”, en TUDELA ARANDA, J. (Coord.), *Régimen jurídico de los recursos turísticos*. Monografías de la RarAp. Ed. Cometa, Zaragoza, 1999, páginas 399 a 418.

BERTOLO CADENAS, J. J.; CLAVER FRÍAS, I.; FERNÁNDEZ-CAVADA Y ROYO VILLANOVA, F., “La ordenación del territorio y del medio ambiente”, *BIMA* núm 4,1977, páginas 55 a 101;

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*. La Ley, Madrid, 2001, páginas 855 a 893;

BLAKE, J y CHIESA, T. *The travel & tourism competitiveness report 2011*. Geneva: World Economic Forum. 2011.

BLANQUER CRIADO. “Las entidades locales en la legislación turística”, en *Cuadernos de Derecho local*, núm. 9, 2005, págs. 72 a 86.

BLANQUER CRIADO. *El golf, mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002.

BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, Tirant Lo Blanch, 2000;

BLASCO DIAZ, JL. "La distribución competencial en materia de costas." *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2010.

BLASCO DÍAZ, JL. *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.

BLASCO HEDO, E. "Jurisprudencia al día: Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 2015". *Actualidad jurídica Ambiental*. Revista digital. 11 de marzo de 2015.

BORDAS I RUBIES, E. "Promoció i comercialització turística", *III Ponència de IV Congrés de Turisme de Catalunya*. Estudis de Turisme de Catalunya, núm. monogràfic, juny del 2001.

BORMANN, A. *Die Lehre vom Fremdenverkehr*. Berlín, 1.930, pág. 10.

BOTE, V., MARCHENA, M. Y SANTOS, M., *Historia de la economía del turismo en España*, Civitas, 1999, págs. 189 y 190.

BOUAZZA ARIÑO, O. "Regímenes locales especiales en materia de turismo". *Anuario Aragonés del Gobierno Local*. 2012. págs. 257-292.

BOUAZZA ARIÑO, O. "Regímenes locales especiales en materia de turismo". *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 4, 2013.

BOUAZZA ARIÑO, OMAR. *Ordenación del Territorio y Turismo*. Editorial Atelier 2006.

CAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., "Autonomía local y constitución, dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 24, núm. 70, Enero-Abril 2004.

CALONGE VELÁSQUEZ, A. *El turismo, aspectos institucionales y actividad administrativa*. Universidad de Valladolid. 2000.

CALONGE VELASQUEZ, A. *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*. Universidad de Valladolid. Secretariado de publicaciones e intercambios, Editorial Valladolid, 2000, página 21.

CALLAN, R. J., "Statutory hotel registration and grading: a review". *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, núm. 3, 1994, págs. 11-17, afirma que proteger al cliente es la principal función de la clasificación (pág. 16).

CAMISÓN ZORNOZA, C. Y MONFORT MIR, V. "Estrategias de reposicionamiento para destinos turísticos maduros: el caso de la Costa Blanca", en *Estudios Turísticos*, núm. 135, 1998, págs. 5-28;

CAÑIZARES RUÍZ, MC. "Sostenibilidad y turismo: de la documentación internacional a la planificación en España Horizonte 2020". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2013, no 61, pág. 67-92.

CARBALLEIRA RIVERA, M. T., "Turismo y medio ambiente: Propuestas para el próximo milenio", *RVAP* núm. 55, 1999, páginas 87 a 92.

CARBALLEIRA RIVERA, M. T., "Por un turismo medioambientalmente correcto. Propuestas para el próximo milenio". *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, 2000, pág. 78.

CARBONELL PORRAS, E., "Sobre la reforma local y las competencias municipales propias", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, págs. 765-781.

CARBONERO GALLARDO, J. M., "El nuevo papel de las diputaciones provinciales", en CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2014, págs. 237-263.

CARDELÚS Y MUÑOZ SECA, B., "La planificación ambiental", *DA* núm. 179, 1978, páginas 159 a 190;

CARRASCO CANALS, C., "Las Áreas de Montaña, una regulación singular: la legislación sectorial", *REDA* núm. 44, 1984, páginas 693 a 727;

CARRASCO DIAZ, D. BUENDÍA CARRILLO, D. SANCHEZ TOLEDANO, D. "Análisis crítico de la orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre Por la que se establecen los criterios de cálculo del coste Efectivo de los servicios prestados por las entidades Locales". Comunicación presentada a las XXV Jornadas Hispanolusas de Gestión Científica, bajo el lema "Tendiendo puentes entre la investigación y la transferencia del conocimiento", celebradas en Ourense (España) los días 5 y 6 de febrero de 2015.

CARRO MARTINEZ, A., "La Unión Europea y el principio de subsidiariedad", en la Revista de Administración Pública (RAP), núm. 126, 1991.

CARVALLEIRA RIVERA, M^a T., *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, 1993.

CASADO CASADO, L, FUENTES GASSO, JR. GIFREU I FONT, J. *Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo: especial referencia al derecho ambiental*. Tirant lo Blanch, 2013.

CASADO CASADO, L. "Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32, 2015.

CASADO CASADO, L. y FUENTES GASÓ, J. R., *Medi ambient i ens locals*, Cedecs, Barcelona, 2008.

CASADO CASADO, L. y PALLARÉS SERRANO, A. (dirs.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Atelier, Barcelona, 2010, pág. 110.

CASADO CASADO, L., "La potestad normativa local en materia de contaminación odorífera: la ampliación de las posibilidades de actuación municipal a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 12, 2007, págs. 151-167.

CASADO CASADO, L., y FUENTES GASÓ, J. R., "Administración local: incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales", en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, págs. 583-634.

CASADO CASADO, L; FUENTES I GASÓ, JR; GIFREU I FONT, J. *Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo: especial referencia al derecho ambiental*. Tirant lo Blanch, 2013.

CASES i PALLARÈS, J., “La reordenación de las competencias locales operada por la Ley 27/2013”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 169, 2014, págs. 96-115.

CORTINA, J., “Alcance del artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local”, *Revista de Estudios Locales*, 177, 2015, págs. 34-43.

CASTELAO, J. *Comentarios al artículo 137 de la Constitución*. Portal de la Constitución. Diciembre, 2003.

CEBALLOS MARTÍN M. y otros. *Derecho de las actividades turísticas*. Editorial UOC. 2012. Barcelona.

CEBALLOS MARTÍN M. Y PÉREZ GUERRA R.: “La configuración del derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”. *Separata de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. Núm. 35. 2009, págs.456-458.

CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., “A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma andaluza”, en la *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, núm. 27, 1996, págs. 95 a 170;

CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., “Algunas reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo y de otros títulos que pueden incidir sobre el mismo”, en *Papers de turisme*, núm. 19, 1995, págs. 55 a 90;

CEBALLOS MARTÍN, Ma M., PÉREZ GUERRA, R. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, Ma L., “Algunas consideraciones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas: sus leyes de turismo”, en *Derecho y Turismo: III Jornadas de*

Derecho turístico, AURIOLES MARTÍN, A. J. (Coord.) et al, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 2000, págs. 193 a 202.

CERAROLS, R.; NEL·LO, O. "Cataluña, ciudad de ciudades". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2003, núm. 42, págs. 229-231.

CERRILLO MARTÍNEZ, A.: *La descentralitzación de competencias de la Generalitat a los entes locales de Cataluña*. Ed. Fundació Pi i Sunyer. Barcelona, 2006, págs. 317-344.

CLAVÉ, S. A, "El desarrollo de parques temáticos en un contexto de globalización". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 1999, no 28, p. 85-102.

CLAVERO ARÉVALO, M. F., "Organización territorial del Estado desde 1950 al 2000", *Revista de Administración Pública*, núm. 150, Septiembre-diciembre 1999.

CORCHERO M. y SANCHEZ PEREZ, L. "Breves apuntes sobre la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales". *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 23, pág. 2514. Editorial La Ley.

CORCHERO PÉREZ, M. "Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos". *Revista andaluza de derecho del turismo*, 2009, núm. 2, págs. 49-85.

CORCHERO PÉREZ, M. y SANDIN MORA, L., "Turismo y Administración Local", en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20, 30 de octubre de 2002, pág. 3316

CORCHERO, M., y SANDÍN MORA, L., "La regulación de los recursos turísticos. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura", *Actualidad Administrativa*, núm. 47-48, 2002, págs. 1289-1325

CORCHERO, M., *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, 2008, Madrid.

CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R. "El modelo de urbanismo neoliberal enfocado en el turismo y el ocio como ejemplo de insostenibilidad". *Encrucijadas-Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 2014, vol. 8, págs. 189-203.

CORNO CAPARRÓS, L. "El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta". *Revista española de derecho administrativo*, 1984, núm. 42, págs. 423-434.

CORREYERO RUIZ, B.: "La administración turística española entre 1936 y 1951. El turismo al servicio de la propaganda política" *Estudios turísticos*, núm. extra 163-164, 2005 (Ejemplar dedicado a: 100 años de administración turística española 1905-2005), págs. 55-79.

CROSBY y MOREDA, *Elementos básicos para un turismo sostenibles en las áreas naturales*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 1996;

CUBERO MARCOS, JI., "Efectos y alcance de las medidas anticrisis en el ejercicio y desenvolvimiento de la autonomía local" *R.V.A.P.* núm. 95. Enero-Abril 2013. Págs. 17-52

CUDOLÀ, VA; CASANOVAS IBÁÑEZ, O. *El impacto del derecho de la Unión Europea en el turismo*. Atelier, 2012.

CUESTA REVILLA, J., "Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, págs. 98-125.

CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M., "La declaración de los espacios naturales y la sentencia del Tribunal Constitucional 163/1995, de 8 de noviembre", *RAAP* núm. 27, 1996, páginas 173 a 186;

CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M., "Las Comunidades Autónomas y la protección de espacios naturales. La planificación de los recursos naturales", *RJAst* núm. 19, 1995, páginas 45 a 60

CHRISTOPHER M. LAW en la obra colectiva: *Tourism in Major Cities*. Internacional Thomson Business Press, 1996. Pág. 14.

DE ANDRÉS, A.; MAY C., *Manual para la mejora de la calidad ambiental de las actividades recreativas en la naturaleza*. Ecotrans España, Madrid, 1995.

DE ARRILLAGA, J. I., "El turismo como ciencia", *RET* núm. 41, 1974, página 32.

DE DIEGO GÓMEZ, A. *Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias*. La Administración al día. INAP. Edición de 4 de julio de 2014.

DE GATTA SÁNCHEZ, D. "El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea,(2013-2020)". Revista Aragonesa de Administración Pública, 2013, núm. 41, pág. 71-121.

DE GIORGI CEZZI, G.: "El estatuto de los bienes culturales en Italia", RArAP núm. 21, págs. 467-480.

DE GROOTE, P. "Globalisation of Commercial Theme Parks. Case: The Walt Disney Company". En KESTELOOT C., GOOSSENS M., VAN DER HAEGEN H., CABUS P., VANNESTE D., VANDERHALLEN D. (Eds.), *Acta Geographica Lovaniensia; Liber Amicorum Etienne Van Hecke. Van Bas-Congo tot Dadizele, Veelzijdigheid in de Geografie*, volume 38. Leuven, Belgium: 2009, págs. 177-186.

DE LA QUADRA SALCEDO, T., "Libertad de establecimiento y de servicios: ¿reconocimiento mutuo o país de origen?", REDA, núm. 146, p. 221

DE LA QUADRA-SALCEDO, T y DEL CASTILLO, F. *El mercado interior de servicios en la Unión Europea: estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*. 2009.

DE LA VARGA PASTOR, AITANA. "El papel de los municipios frente a los emplazamientos contaminados en España y en Cataluña". Revista Aranzadi de derecho ambiental, núm. 30, 2015, págs. 351-381

DEL PINO RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M^a y SUAY RINCÓN, J., "Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos", en *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial: I Congreso de Turismo Universidad y Empresa*. BLANQUER CRIADO, V. D. (Coord.) et al, Tirant Lo Blanch, 1999, págs. 61 a 86;

DELANDE, M. : "Depasser les pratiques de plage et de soleil ou au déla des 4 S", *Ordenación y desarrollo del turismo en España y en Francia*, Madrid, Casa de Velázquez, 1991, págs. 75-82.

DÍAZ VÁZQUEZ, J. A., "El derecho de la Unión Europea en materia de medio ambiente: la política ambiental en la Unión Europea". En Estudios de derecho y gestión ambiental. Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, pág. 38.

DÍAZ, P.; PIE, R.; VILANOVA, J. "La singularidad de las zonas costeras y sus formas de ordenación". Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio. II Congreso de urbanismo y ordenación del territorio: un nuevo modelo para una nueva época. Madrid, 24 de marzo de 2011. Colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos, Madrid 2011, págs. 1-22.

DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., "Reflexiones sobre el turismo y el desarrollo del medio ambiente en la Unión Europea", en BLANQUER CRIADO, D. (Dir.), Turismo. II Congreso Universidad y Empresa. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 485 y siguientes.

DÍEZ VÁZQUEZ, J. "El derecho de la Unión Europea en materia de medio ambiente: la política ambiental en la Unión Europea". En Estudios de derecho y gestión ambiental. Fundación Cultural Santa Teresa, 1999. págs. 31-57.

DOMPER FERRANDO, J. "Las competencias de las Entidades Locales en materia de medio ambiente", REVL núm. 252 ,1991, páginas 821 a 854.

DONAIRE, J.A. Y MUNDET, LL. "Estrategias de reconversión turística de los municipios litorales catalanes", Papers de Turisme, 29, 2001, págs. 51-65. Ed. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999.

EDUARDO ROCA ROCA, "Administración Pública y Turismo". Documentación Administrativa, núm. 259-260 (enero-agosto 2001)

EMBID IRUJO, A., *La planificación hidrológica: régimen jurídico*. Ed. Tecnos, Madrid, 1991, página 18.

ENTRENA CUESTA, R., en GARRIDO FALLA, F., et. al., *Comentarios a la Constitución (3ª edición)*. Ed. Civitas, Madrid, 2001, página 2.395.

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, págs. 377-391;

ESTEVE PARDO, J., "La protección de la naturaleza. Espacios naturales, flora y fauna silvestre", ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*. Editorial Civitas, 1996, páginas 265 a 284.

F. LÓPEZ RAMÓN, *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, prólogo de L. Martín-Retortillo, 1980.

FABRIZIO TÙCCARI, F. "Il recepimento della direttiva servizi in Italia e il regime d'intervento sulle attività: profili, problemi e prospettive.", en CASADO CASADO, L; FUENTES I GASÓ, JR; GIFREU I FONT, J. Prestación de servicios, administraciones públicas y derecho administrativo: especial referencia al derecho ambiental. Tirant lo Blanch, 2013.

FANLO LORAS, S. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control de sobre las Corporaciones locales, el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, 1990;

FERNANDEZ ALVAREZ, J. *Legislación Turística Española*. (2 vols.). Servicio de publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid 1.966.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid. Editora Nacional, 1980.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastricht". Noticias de la Unión Europea, 1997, núm. 153, págs. 82 a 85.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La Política Ambiental y sobre Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la Estrategia de Desarrollo Sostenible y al Tratado de Lisboa", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 13/2008, págs. 15-47.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre medio ambiente (1982-1986)”, RDU núm 91, 1985, págs. 115 a 138.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción”, RIE núm 3, 1985, págs. 725 a 733;

FERNÁNDEZ FUSTER, L., *Introducción a la teoría y técnica del turismo*. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1985, página 21 y 22.

FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, M. “Control de Constitucionalidad y Principios de Primacía en el Derecho Comunitario Europeo”, en Rev. Derecho (Valdivia), ago. 2001, Vol. 12, No. 1, págs. 191–204.

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

FERNANDEZ RAMOS, S. et al. *Manual de derecho administrativo del sector turístico*. Tecnos, 2013.

FERNANDEZ RAMOS, S.:“Los centros residenciales para personas mayores, especial referencia a Andalucía”. Revista andaluza de administración pública, 2007, págs. 11-86.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.. *Derecho Administrativo del Turismo*. Editorial Marcial Pons, 2013.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. “Derecho, medioambiente y desarrollo sostenible”. REDA núm.95, julio-septiembre de 1997.

FERNÁNDEZ, M.T.I. "El reto de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC) en la Unión Europea". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2008, núm. 47, págs. 143-156.

FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, L. C., "La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos." La reforma del régimen local. Tirant lo Blanch, 2014., pág. 171.

FERREIRA FERNÁNDEZ J Y NOGUEIRA LÓPEZ, A. "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible". Documentación administrativa, núm. 259-260, 2001, págs. 251-286.

FERREIRA FERNÁNDEZ, J., NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible". En la diversificación y la desestacionalización del sector turístico - IV Congreso de Turismo Universidad y Empresa. Tirant lo Blanch, 2002. págs. 353 y siguientes.

FERREIRA FERNÁNDEZ, J., NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible", Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 13, 1998, págs. 341-378.

FERREIRO LAPATZA, J. J. "Constitución y haciendas locales", Revista Jurídica de Catalunya, 1984, núm. 4, págs. 936-937.

FERREIRO LAPATZA, J. J., "El marco constitucional de las Haciendas locales", en Manual de Derecho tributario local, FERREIRO LAPATZA, J. J. y SIMÓN ACOSTA, E., Escuela de Administración Pública de Cataluña, 1987

FERREIRO LAPATZA, J. J., "Principios generales de la Hacienda local y competencias de las Comunidades Autónomas", en la revista Palau 14, núm. 7, 1989;

FERRERIRA FERNANDEZ X. y NOGUEIRA LÓPEZ A.: "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible", en Documentación Administrativa, núm. 259-260, 2001, págs.251-286.

FIGUEROLA PALOMO, M . *Teoría económica del Turismo*. Ed. Alianza, Madrid, 1985, págs. 53-55.

FIGUEROLA PALOMO, M . *Elementos para el estudio de la economía de la empresa turística*. Ed. Síntesis, Madrid, 1.990, págs. 32-38.

FIGUEROLA PALOMO, M. *Introducción al estudio económico del turismo*. Ed. Civitas, Madrid, 2000.

FONT I LLOVET y GALÁN GALÁN: "¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013". Anuario del Gobierno Local núm. 1, 1, 2013.

FONT I LLOVET, T., "La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos", en Anuario del gobierno local, núm 1, 2003, págs. 13 a 46.

FONT I LLOVET. "La incidencia de la reforma local en el ámbito sanitario: competencias y organización. En especial, los consorcios". Publicación Oficial de la Asociación Juristas de la Salud, 2014, pág. 90.

FORCADELL ESTELLER X. y MARÍN CONSARNAU D.: *Esquemas de extranjería*. Ed. Tirant lo Blanch. 2009, págs. 17-18.

FORCADELL i ESTELLER, X., "Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

FORONDA ROBLES, C. Y GARCÍA LÓPEZ, A.M. "La apuesta por la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos: planes renovados", en Cuadernos de Turismo, núm. 23, 2009, págs. 89-110.

FRANCH I SAGUER, M. "El domini públic local". En *Introducció al dret local de Catalunya*. Cedecs, 2002. págs. 435-449.

FRANCH I SAGUER, M. "Imbricación del dominio público y privado." *Revista de administración pública* núm.139, 1996, págs. 419-444.

FUENTES BODELÓN, F., "El medio ambiente en la CEE: incidencia en la legislación española", *Noticias CEE* núm 14 (1986), pág. 27.

FUENTES GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., "Administración local y medio ambiente: el protagonismo municipal y la relevancia del nivel local en la protección del medio ambiente", en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales* 2012, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 373-412.

FUENTES GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., “La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), Observatorio de Políticas Ambientales 2014, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, págs. 527-573.

FUENTES GASSO, JR.: “La seguridad y la prevención en la administración local”. Régimen jurídico de los gobiernos locales en Cataluña”. Ed. Tirant lo Blanch. 2009. págs. 950 y ss.

FUENTES i GASÓ, J. R., “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 101, 2015, págs. 55-88.

FUENTES I GASO, JR y RODRIGUEZ BEAS, M. "La innovación administrativa en la gestión de proyectos estratégicos locales. El caso del Consorcio del Centro Recreativo y Turístico como elemento singular de dinamización territorial y de modelo de superación de conflictos". 10 lecciones sobre turismo: El reto de reinventar los destinos. Planeta, 2013, págs. 79-94.

FUERTE, A. M^a y MOLINA; C.A. "Parques temáticos y especialización del territorio: el caso de Terra Mítica"; en II Congreso Universidad y Empresa, Tirant lo Blanch, Valencia. 2000.

GALIANA MARTIN, L. y BARRADO TIMÓN, D. "Los centros de interés turístico nacional y el despegue del turismo de masas en España". Investigaciones Geográficas, núm. 39 (2006) págs. 73-93. Instituto Universitario de Geografía. Universidad de Alicante.

GALLARDO CASTILLO M.J. “La ordenación jurídico-administrativa del turismo”. Revista Andaluza de administración pública, núm. 25, 1996.

GALLARDO CASTILLO, M.J. “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en la leyes Autonómicas: su promoción y ordenación”. Documentación administrativa, núm. 259-260, 2001, págs. 71-94.

GAMBIER, B., "Derecho al silencio: el ruido en una reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", Diario de Jurisprudencia. El Derecho, 23 de febrero de 2005.

GAMERO CASADO, E.: “La ordenación legal del turismo en la región italiana de Lombardía”. Revista Andaluza de Derecho del Turismo. núm. 1. 2009, págs. 133-159.

GÁMEZ MEJÍAS, M., “La regulación de la práctica de deportes de motor en el medio natural. Un ejemplo de tensión entre deporte y medio ambiente”, en Revista Jurídica de Deporte Entretenimiento, núm. 21, Aranzadi, 2007, págs. 15-33.

GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, J. Y REQUERO IBÁÑEZ, JL. “Contaminación Acústica”. Enciclopedia de Administración Local (versión electrónica). Base de Datos El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Editorial La Ley.

GARCIA CRUZ, JI. "Turismo y administración local en Canarias: un problema pendiente: bases para un debate" Vegueta, 2013, vol. 13, núm. 13, págs 189-214.

GARCÍA DE ENTERRÍA E. y PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de derecho urbanístico*. Editorial Civitas, 1979.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1983;

GARCÍA FERNANDEZ, J. “La protección jurídica del patrimonio cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley de patrimonio histórico español”. Patrimonio cultural y derecho. Madrid. 1997. págs. 53-74.

GARCIA MACHO, J. "El principio rector medioambiente y la protección del ciudadano frente a los ruidos". El derecho administrativo en el umbral del Siglo XXI: Homenaje al profesor Dr. D. Ramon Martín Mateo. Coord. por Francisco Sosa Wagner. 2000. págs. 3543-3552.

GARCIA MACHO, J. "La autonomía municipal y su protección en la Ley de Bases de Régimen Local". Revista de Administración Pública, núm. 109, 1986, págs. 521-532;

GARCÍA MACHO, R. "La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local." Lecciones de Derecho del Turismo, VV. AA., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

GARCÍA MACHO, R.; RECALDE CASTELLS, A., *Lecciones de Derecho del Turismo*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 20.

GARCÍA PÉREZ, M. "La nueva regulación del dominio público marítimo-terrestre en España". *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 2014, vol. 1, no 2, p. 139-181. En concreto, respecto de Cataluña

GARCÍA ROCA, F. J., "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm 282, 2000, págs. 23 a 70.

GARCÍA RUBIO, F., "La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización", en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 de régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, p. 290 y ss.

GARCÍA RUBIO, F., "La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización", en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, págs. 195-303.

GARCIA TORRES, A. "Modernización de destinos turísticos maduros: regulación", en *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 3, 2009, págs. 267-270.

GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales Protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*. IVAP, Oñati, 1998.

GARCÍA URETA, A., *La Potestad Inspectoral de las Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pág. 133.

GARCÍA-VALDECASAS, R. "El medio ambiente: conservación de los espacios protegidos en la legislación comunitaria". *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 1993, núm. 19, pág. 79.

GARRIDO FALLA, F. "Poderes de policía en relación con los espectáculos públicos". *Revista española de derecho administrativo*. Núm. 76, 1992, p. 501.

GASCÓN MARCÉN, A., *El Consejo de Europa en la encrucijada: alcance y límites de una organización internacional europea*, ed. Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 2008;

GIANNINI, M. S., "I beni cultural", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, año 26, fase. 1. 1976, págs. 3-38.

GIFREU FONT, J.: "Problemas actuales del derecho urbanístico en Inglaterra. Especial referencia al derecho a la vivienda, la cohesión social y el medio ambiente". *Revista catalana de dret públic*, núm.38. 2009, págs. 167-196.

GIFREU I FONT, J. "Nuevos mecanismos de control de la actividad administrativa: el control de la " oficina antifrau" de Catalunya sobre las actuaciones ambientales de la administración". En *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Atelier, 2010. págs. 227-257.

GIFREU i FONT, J. "Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada". *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 2013, núm. 33, págs. 30-55.

GIFREU I FONT, J. "La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas: Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado". *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, 2014, no 98, p. 169-216.

GIFREU I FONT, J. *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Associació Catalana de Municipis i Comarques, 2012.

GILBERT, D.C. "Conceptual issues in the meaning of tourism". *Progress of tourism, recreation and hospitality management*. London: Belhaven Press.

GLÜCKSMANN. "Die wissenschaftliche Durchdringung des Fremdenverkehrs". *Revista Verkehr und Bader*, Berlín, 1.929, pág. 9.

GOMEZ-FERRER MORANT, R. "La planificación urbana de los centros de interés turístico nacional y la reforma de la Ley del Suelo". *Revista española de derecho administrativo*, 1976, núm. 10, págs. 451-468.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R. “Legislación básica en materia de régimen local: relación con las leyes de las Comunidades Autónomas”, en R. GÓMEZ-FERRER MORANT (Dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona/Civitas, Madrid, 1991, págs. 49 a 77.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., "Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la Directiva de servicios", *Revista de Estudios Autonomics i Federals*, 11, 2010, págs. 280-282.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., “Las provincias tras la modificación de la Ley de bases de régimen local efectuada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, en QUINTANA LÓPEZ, T, (dir.), CASARES MARCOS, A. B. (coord.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 243-301.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.; DEL GUAYO CASTIELLA, I.; PÉREZ GÁLVEZ, J. F., *Código Básico de Derecho a la vida*. Eunsa, Navarra, 1998.

GONZÁLEZ RIVAS, J. J., “La autonomía local en la reciente jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo”, en *Cuadernos de Derecho local*, núm. 9, 2005, págs. 16 a 32.

GONZALEZ SÁNCHEZ, "Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la constitución Española". *Revista de Estudios de la Administración Local y autonómica*, 1986, núm. 229, págs. 97-118

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., “Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las Corporaciones Locales según la Constitución Española”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 229, 1986;

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, N., “Planificación y gestión de los espacios naturales protegidos en Castilla-León”, en MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.), *Estudios de Derecho y gestión ambiental (Vol. II)*. Fundación Cultural Santa Teresa. Melissa, Ávila, 1999, pág. 852.

GUAITA MARTORELL A. “Organización Administrativa del Turismo en España. *Revista Temis de la Facultad de Derecho de Zaragoza*, núm. 24, 1968, pág. 41 a 54.

GUAITA MARTORELL, A. *Derecho Administrativo Especial IV*. Librería General, Zaragoza, 1966.

GUIA JULVE, J. y RUIZ GARCIA, E., “Financiación del municipio turístico y competitividad: estudio de los municipios turísticos de Cataluña”, en *Papers de turisme*, núm. 35, 2004, pág. 59 a 75;

GUILLEN GALINDO MA., “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*. Ed. Tirant lo Blanch. 1999.

HANDSCHUH, E. “Disneyland Paris. Un équipement d'aménagement du territoire qui a resussi son integration locale”. *Cahier Espaces*, núm. 58, 1998, págs. 97-106

HAULOT, A. "Le tourisme et la Bible". *Revue de l'Academie Internationale du Tourisme*, 4º trimestre, 1.961, págs. 23-32.

HERNÁNDEZ LÓPEZ, J. “La Directiva de servicios y su incidencia en el ámbito municipal. Apuntes de urgencia”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 19, 2009, pág. 782.

HERRERA DEL REY JJ. "Botellón. Alcohol y ruido: ¿son los Ayuntamientos, jurídicamente, responsables y competentes?" *Diario La Ley*, núm. 6578, Sección Doctrina, 26 de Octubre de 2006, Año XXVII, Ref. D-230, Editorial La Ley.

HERRERA DEL REY, JJ. “El Ruido: estado de la cuestión”. *Diario La Ley*, núm. 7326, Sección Tribuna, 22 Ene. 2010, Editorial La Ley, 2010.

HIRSCHHORN, J; SOUZA, P. *New community design to the rescue: Fulfilling another American dream*. National Governor's Association, 2001

HUETE NIEVES R., MANTECÓN TERÁN A. y MAZÓN MARTÍNEZ T.: “¿De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial?”. *Cuadernos de Turismo*, núm 22, Ed. Universidad de Murcia; 2008, págs. 101-121.

IRIBAS SÁNCHEZ, JM. "Benidorm, manual de uso". MAAS, Costa Ibérica. Hacia la ciudad del ocio. Barcelona: Actar, 2000. pág. 108.

IVARS BAIDAL, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Síntesis, 2003, pág. 121.

IZARD, O. M., I SIMON, R. A., I HEREU, J. C., REVERTÉ, F. G., DE PINEDA, J. M. P. *Gestión pública del turismo*. Editorial UOC, 2011,

SANTAMARÍA PASTOR (Coord.) *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid. 2014.

JAFARI JAFAR, J. "La cientificación del turismo." *Estudios y perspectivas en turismo*, 1994, págs. 7 a 36.

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

JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Impacto del anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local sobre la cartera de servicios, la organización y el empleo público de los entes locales (afectación a las plantillas)". Seminario sobre relaciones colectivas. Federación de Municipios de Catalunya. Diciembre de 2012.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Vademècum" sobre la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. 100 qüestions en relació a la seva aplicació, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2014.

JIMÉNEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. "Régimen jurídico-urbanístico de los parques temáticos". *Ordenación y gestión del territorio turístico*. coord. por David Vicente Blanquer Criado, 2002, pág. 511.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, FJ. "Los efectos de la modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídico de los puertos autonómicos". *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 2015, vol. 49, núm. 295, págs. 45-99.

JORDANA DE POZAS, L. "Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho administrativo", REP núm. 48, Madrid, 1949, pág. 46.

JURDAO ARRONES, F.: *España en venta: compra de suelo por extranjeros y colonización de campesinos en la Costa del Sol*. Ed. Ayuso. 1979, Madrid.

KONINCKX FRASQUET, A. y ALONSO MAS, M. J., “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 241-294.

KOTLER, PHILIP; JATUSRIPITAK, SOMKID; SUVIT, MAESINCEE. *El marketing de las naciones*. trad. Juan Carlos Guix Vilaplana. Barcelona. Paidós Ibérica, 1998.

KRÄMER, LUDWIG. *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*. Marcial Pons, 1999.

LACOSTA ARAGÜES, A.J. y CALLIZO SONEIRO J. "Un estudio tipológico de los recursos turísticos". Revista Aragonesa de Administración Pública. Núm. Extra 3, ejemplar dedicado a: Régimen Jurídico de los recursos turísticos. 1999, págs. 19-76.

LANGDON, P. *A better place to live: reshaping the American suburb*. Univ of Massachusetts Press, 1997.

LASARTE, J. , ADAME F., MARTÍN J, RAMOS J.: *Financiación de los municipios turísticos*. Ed. Comares. 2003.

LAVAUUR, L. "Glosario Histórico del término Turismo". IET, RET, núm. 15, Madrid, 1.967, págs. 55-72.

LEGUINA VILLA, J. A., “La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley básica de régimen local”, en la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), núm. 227, 1985, págs. 431 a 440;

LENO CERRO, F. *Técnicas de evaluación del potencial turístico*. Madrid, MICYT, Centro de Publicaciones, 1993.

LENO CERRO, F., “Turismo y medio ambiente: experiencias y líneas de actuación”, en El turismo del siglo XXI. Conferencia Mundial de turismo sostenible. Edita: Secretaría de la Conferencia mundial de turismo sostenible. Santa Cruz de Tenerife, 1995, págs. 70 y 71.

LINDE PANIAGUA, E. "El sistema de competencias de la Unión Europea de acuerdo con el Tratado de Lisboa". Revista de Derecho de la Unión Europea núm. 21, 2011, págs. 213-225.

LÓPEZ BRAVO, C. "Los Bienes Culturales en el Derecho Estatal y Autonómico".
Patrimonio Cultural y Derecho. Núm. 3. Madrid, 1999. págs. 11-32

LÓPEZ BRAVO, C. "Interrelación de las Categorías Legales de Protección del Patrimonio Cultural en España". Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. Madrid, 1999. Pág. 83-90.

LÓPEZ FUERTES, M. "Luces y sombras en la incorporación de la directiva de servicios." Revista catalana de dret públic, núm. 42, 2011, págs. 57-84.

LOPEZ NIETO y MALLO, F., "Las funciones de las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", ECAYJ núm. 19 1983, página 1255 a 1260;

LOPEZ PALOMEQUE, F. (Dir). *Atlas del Turismo en Cataluña. Mapa Nacional de la Oferta y de los Productos Turísticos*. Barcelona, 2009.

LÓPEZ RAMÓN, F. "Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX". REDA núm. 104.

LOPEZ RAMÓN, F. "Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente". Revista española de derecho administrativo, 1997, núm. 95, pág. 360.

LÓPEZ RAMÓN, F. "La política del medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español". Tratado de Derecho Comunitario europeo, 1986, vol. 2, pág. 500.

LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Kronos, Zaragoza, 1995

LÓPEZ RAMÓN, F. "Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental", RAP núm 142 1997, págs. 53 a 74;

LÓPEZ RAMÓN, F. "Sobre la figura de los parques culturales de Aragón". En Ordenación y Gestión del Territorio Turístico. Obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002.

LÓPEZ RAMÓN, F., "La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el derecho español", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; GONZÁLEZ

CAMPOS, J. D. (Dir.), Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho Español (Vol. III). Civitas, Madrid, 1986, pág. 515.

LOVENTHAL D. *El pasado es un país extraño*. Madrid. Editorial Akal, 1998.

LOZANO CUTANDA, B. *Derecho ambiental administrativo*. Ed. Dykinson, Madrid, 2012.

LUCIANO PAREJO A. en “La modernización del gobierno local y sus consecuencias posibles para el régimen local básico implantado en 1985”, en Actualidad Jurídica Aranzadi, núm. 668, 2005, págs. 5-7.

LLISET BORREL, F. *Manual de derecho local*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2001.

DOMINGO ZABALLOS, MJ. (Coord.), *La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*. Thomson Reuters Aranzadi Cisura Menor (Navarra), 2014;

MANTECON, A., HUETE NIVES, R., MAZÓN MARTINEZ, T. : “Las urbanizaciones "europeas". Una investigación sobre las nuevas sociedades duales en el Mediterráneo”, en Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, núm. 13, 2009, págs.281-309.

MARTÍN BASSOLS, C. "La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general." Cuadernos de Derecho Local (QDL) núm. 34, 2014, págs. 21-48.

MARTÍN CEBALLOS, M. ; PEREZ GUERRA, R. *El contrato turístico de alojamiento hotelero*. Comares, 2001.

MARTÍN MATEO, R., “El Derecho Ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y perspectivas”, NUE núm 190, 2000, págs. 9 a 27;

MARTÍN MATEO, R., MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., y VILLAR PALASÍ, J. L. *Aspectos jurídico administrativos del turismo*. Primer Congreso Italo-Español de

Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Sevilla en 1966. 1970, páginas 32 y siguientes.

MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental* (2 volúmenes). Ed. Trivium, 1992 .

MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN RETORTILLO, L.; VILLAR PALASÍ, J. L., “Aspectos jurídico-administrativos del turismo” en Primer Congreso Ítalo-español de profesores de Derecho Administrativo, Sevilla, 1970. Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pág. 34.

MARTÍN MORENO, J., “Turismo y población”, en Sociología del turismo, VVAA, Ariel, 2003, págs. 127 a 158.

MARTÍN RETORTILLO , L. “Administración local y medio ambiente”. Derecho del medio ambiente y Administración local, Madrid: Diputación de Barcelona y Civitas, 1996.

MARTÍNEZ MARTÍN, D. J., "Corporaciones Locales y medio ambiente", en Derecho y medio ambiente, CEOTMA, Madrid, 1981, páginas 103 a 119;

MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., "La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot", Cuadernos Manuel Giménez Abad, núm. 7, 2014, p. 77.

MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., “El gobierno local como ámbito de gestión turística”, en Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa.

MAZÓN MARTINEZ, T. “El turismo litoral mediterráneo: ¿políticas turísticas o desarrollo inmobiliario?”, en Sociología para el futuro, Barcelona, 2006, págs. 301-310.

MAZÓN MARTINEZ, T. y ALEDO TUR, A. *Turismo Residencial y Cambio Social. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Alicante. 2005. págs. 18-19.

MAZÓN MARTINEZ, T.: “El turismo litoral mediterráneo: ¿políticas turísticas o desarrollo inmobiliario?”, en Sociología para el futuro. Barcelona, 2006, págs. 301-310.

MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 40-43.

MEDINA JURADO, P., “La nueva ordenación de los establecimientos y servicios turísticos en Andalucía tras la implantación de la Directiva Europea de Servicios. Las competencias municipales”. Revista CEMCI . Núm. 12 de 2011.

MELGOSA ARCOS, F. J. “Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible”, en MELGOSA ARCOS, J. F. (Coord.), Estudios de derecho y gestión ambiental. Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, pág. 462.

MELLADO RUIZ, L., “Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Entre la reforma y la intervención”, Revista CEMCI, núm. 17, 2012, pág. 6.

MENÉNDEZ REXACH, A. "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997". Revista de Derecho Urbanístico, núm. 153. Madrid. 1997.

MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, DA núm. 230-231 ,1992, páginas 229 a 296;

MIR I BAGÓ, J., *Evolució de l'autonomia municipal*, Servei de Publicacions de la Federació de Municipis de Catalunya, 2002.

MIR, V. M. M. "La política turística: una aproximación". Cuadernos de turismo, núm. 6, 2000, págs. 7-28.

MONTANER, ANTICH y ARCARONS, R. *Diccionario de Turismo*, 1998.

MONTOYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 36, 2014, págs. 1-41.

MORENO DE MOLINA, J. A. y VILLANUEVA CUEVAS, A., “El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, en

DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 187-216.

MOYA MALAPEIRA, D. *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Volum II. Estudis sectorials*. Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona. 2006, págs.95-170.

MÚGICA DE LA GUERRA, M., et al. *Anuario 2011 del estado de las áreas protegidas en España*. Europarc-España 2012.

MUÑOZ DE ESCALONA, F. "Un sector productivo: el sector turístico." *Papers de turisme* 3, 1990 págs. 5-17.

MUÑOZ DE ESCALONA, F. "Crítica de la obra que cimentó el paradigma convencional del turismo: los “Gründrisse” de W. Hunziker Y K. Krapf (1942)". *Turismo y Desarrollo Local*, 2010, núm. 7.

MUÑOZ DE ESCALONA, F. "Economía de la producción turística. Hacia un enfoque alternativo." *Información Comercial Española* 663, 1988, págs. 21-16.

MUÑOZ MACHADO, S. (Coord.) et al, *Tratado de derecho municipal*. Vol. I, Civitas, 2003, págs. 25 a 156.

MUÑOZ MACHADO, S., “La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales en materia de medio ambiente”, *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, págs. 351-382.

NEL·LO I COLOM. "El Pla director urbanístic del litoral de Catalunya (PDUSC)." *Espais: revista del Departament de Política Territorial i Obres Públiques* 52, 2006, págs. 30-35

NIETO GARRIDO, E. "La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local". *Revista española de derecho administrativo*, 2014, no 165, pág. 103-146.

NIETO GUERRERO LOZANO, A.M. “La distribución competencial en materia turística. Especial referencia al nuevo papel, en la materia, de los entes locales y, concretamente, de

los municipales”, Congreso de Derecho Administrativo Turístico, Ed. Universidad de Extremadura, 2002.

NOGUEIRA LOPEZ, A. López, Alba Nogueira. "El régimen de intervención local en las actividades privadas." La reforma del 2013 del régimen local español. Diputació de Barcelona. 2014.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., "La Administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos", en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Dir.), La termita Bolkestein, 2012, pág. 106.

NOGUERA DE LA MUELA, B. "Urbanismo y ordenación del litoral." Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña, 3a edición, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008

NÚÑEZ-SERRANO, J. A., TURRIÓN, J. y VELÁZQUEZ, F. J., "Are stars a good indicator of hotel quality?. Assymetric information and regulatory heterogeneity in Spain", Rev. Tourism Management núm 42, 2014, págs. 77-87.

OMAR BOUAZZA ARIÑO y LOP GIL, JOAQUÍN, "Turismo" en la obra colectiva: *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*. Volum II. Estudis Sectorials. Fundació Carles Pi i Sunyer, 2006. Pág. 423.

ORDUNA LUNA, J. F. "El turismo: un recurso para el desarrollo de la colectividad local: Una aproximación en la provincia de Huesca". Revista Aragonesa de Administración Pública. Número extra 3 (Ejemplar dedicado a: Régimen Jurídico de los Recursos Turísticos), 1999, págs. 129-154.

ORDUÑA REBOLLO, *Historia del Municipalismo Español*, Iustel, Madrid, 2005.

OREJA RODRÍGUEZ, J.R. "Revitalización de destinos turísticos maduros", en BLANQUER CRIADO, D. (Coord.) *Turismo: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza* (II Congreso FUE-UJI), 2000, págs. 199-232.

ORS, J., "El turismo y la conservación de los espacios naturales", en VIÑALS BLASCO, M. J., *Los espacios naturales y rurales. Los nuevos escenarios del turismo sostenible*. Universidad Politécnica de Valencia. Servicio de Publicaciones. Valencia, 1999

ORTEGA ALBA, F.; CASTILLO GARCÍA, J., “Gestión de Parques Naturales y turismo: el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar”, en VALENZUELA RUBIO, M., (Coord.), Los turismos de interior. El retorno de la tradición viajera. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997, pág. 731.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La organización del medio ambiente: La propuesta de una autoridad nacional”, en *Estudios sobre la Constitución Española*. Homenaje a Eduardo García de Enterría. Ed. Civitas, Madrid, 1991, página 3775.

ORTEGA RIVERO, R. *Mercado europeo y reformas administrativas: la transposición de la Directiva de servicios en España*. Thomson Reuters, 2009;

PALOMEQUE, F. L. "Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, núm. 28, 1999, págs. 23-38.

PAREJA I LOZANO, C. "El sistema normatiu urbanístic". El nou dret urbanístic. Barcelona. Marcial Pons - Diputació de Barcelona, 1998.

PAREJO ALFONSO, L. "Garantía institucional y autonomías locales", IEAL, Madrid, 1981,

PAREJO ALFONSO, L. “La modernización del gobierno local y sus consecuencias posibles para el régimen local básico implantado en 1985”. Actualidad Jurídica Aranzadi núm. 668/2005.

PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm. 34, 2014, pág. 12.

PAREJO ALFONSO, L., “El principio de subsidiariedad en la jurisprudencia comunitario-europea”, en el Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea, GALOFRE CRESPI, J. (Coord.) Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i locals, 2003, págs. 33 a 46.

PAREJO ALFONSO, L., “La autonomía local”, en la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), núm 229, 1986, págs. 9 a 64;

PAREJO ALFONSO, L., “La defensa constitucional de la autonomía local: notas en su defensa y apuntes de posible articulación”, en *Actualidad administrativa*, núm. 28, 1998, págs. 601 a 607;

PAREJO ALFONSO, L., “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema”, *El Cronista*, núm. 6, p. 34 y ss.

PAREJO ALFONSO, L., “Ordenación del territorio y medio ambiente”, *RDU* núm. 146, 1996, páginas 131 a 178;

PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomía local*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1981.

PEDREÑO MUÑOZ, A. (Dir.), *Introducción a la economía del turismo en España*. Ed. Civitas, Madrid, 1996.

PEDRO RODRIGUEZ LÓPEZ. *Comentarios a la Ley de Costas*. DIJUSA 2003.

PENSADO SEIJAS, A. "El principio de autonomía local: crisis actual y futuros desafíos. Incidencia de la Ley 15/2014, de Racionalización del Sector Público". *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 2014, núm. 20, págs. 2098-2105.

PERELLI DEL AMO, O. Y PRATS PALAZUELO, F. “La apuesta por la reconversión de los destinos maduros del litoral”, en *Estudios Turísticos*, núm. 172-173, 2007, 2005, págs. 203-212;

PÉREZ ANDRÉS, A. A., "Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: la planificación ambiental". *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 1998, vol. 32, núm. 165, páginas 150 y siguientes.

PÉREZ ANDRÉS, A. A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, páginas 666 a 689;

PÉREZ DE ARMIÑAN Y DE LA SERNA, A. “Una década de aplicación de la Ley del patrimonio histórico español”. *Patrimonio cultural y derecho*. Madrid, 1997, págs. 33-52.

PÉREZ DE COSSIO, L., “El futuro turístico de las Corporaciones Locales”, en Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo, 2000.

PEREZ FERNANDEZ, J.M. *Derecho Público del Turismo*, Ed. Thomson – Aranzadi, 2004, págs. 49-51.

PEREZ FERNANDEZ, J.M. *Derecho Público del Turismo*, Ed. Thomson – Aranzadi, 2004, págs. 49-51.

PEREZ GUERRA, R. "La intervención administrativa en el sector Turístico español: la política turística". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, Zaragoza, 2014, págs. 396-413

PEREZ GUERRA, R. *El régimen jurídico administrativo del Turismo. Organización y competencias*. Universidad de Almería. Servicio de Publicaciones, 1999.

PÉREZ GUERRA, R.; CEBALLOS MARTÍN, M., “A vueltas con el régimen Jurídico-Administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza”, *RAAP* núm 27, 1996, páginas 95 y siguientes;

PEREZ GUERRA, R: *Régimen jurídico-administrativo del turismo: organización y competencias*. Tesis doctoral. 1997. Universidad de Almería.

PÉREZ MONGUIÓ, J.M. "El régimen del turismo activo en España desde la perspectiva andaluza". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2008, no 33, p. 281-348.

PEREZ MONGUIÓ, JM., “El turismo activo” en *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, 2008.

PEREZ MORENO, A. "La primacía de la protección del medio ambiente en la ordenación de las obras públicas". En XI Congreso italo-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, 1998. págs. 393-408.

PÉREZ SOLA, N., “Instrumentos jurídicos y Programas de Acción de la Política Comunitaria de Medio Ambiente”, RAAP núm 20, 1994, págs. 65 a 101;

PÉREZ TREMP, P., *La defensa de la autonomía local ante al Tribunal Constitucional*, Diputación de Barcelona, 1998;

PETIT LAVALL, MV. *Lecciones de derecho del turismo*. Tirant lo Blanch, 2000.

PICORNELL, C., “Los impactos del turismo”, Papers de Turisme núm. 11, 1993, páginas 84 y siguientes.

PINEDO HAY, J, *El ruido del ocio*, Bosch, 2001, pág. 55.

PLAZA MARTIN, C. *Derecho ambiental de la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, 2005;

PONS CÁNOVAS, F. *El nuevo régimen jurídico de las costas: ¿Contribuirá de forma eficaz a la protección y al uso sostenible del litoral?.* Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters- Aranzadi, 2015.

POZO BOUZAS, E. G., “Las competencias locales (II): competencias municipales y provinciales”, en GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y LLAVADOR CISTERNES, H. (coords.), *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 201-310.

PRADOS PEREZ, E.: “Los municipios turísticos y su financiación tras la reforma de la Ley de haciendas locales”, en I Congreso Internacional Patrimonio, Desarrollo Rural y Turismo en el Siglo XXI. Osuna. 2004.

PRADOS PRADOS, S. “Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del turismo”. Estudios sobre derecho andaluz del turismo, págs. 65-118.

PRADOS REYES, E., “Hacia una ordenación comunitaria del turismo: realidades y perspectivas”, Aranzadi Comunidad Europea, núm 3, 2001, pág. 42.

PRIETO DE PEDRO, J. “Concepto y otros aspectos del patrimonio cultural en la Constitución”. Estudios de Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría. Madrid, Civitas, 1991.

PULIDO FERNÁNDEZ, J. I. "El turismo español en tiempo de crisis. Una perspectiva empresarial". Revista de análisis turístico, núm. 7, 2011.

QUINTANA CARLO, I. *Estudios sobre consumo*, Madrid, 1984.

QUINTANA LÓPEZ (Dir.) A. B. CASARES MARCOS (coord.). *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

QUINTANA LÓPEZ, T., "La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 235-236, 1987, págs. 533-572.

RAMALLO LÓPEZ, F. E., *La planificación territorial sostenible*. Editorial Aranzadi, 2014, pág 64.

RAMALLO LÓPEZ, FE. "El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística". Revista española de derecho administrativo, núm. 150, 2011, págs. 391-442

RAMALLO MASSANET y J. ZORNOZA PÉREZ: "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales", REALA núm. 259, 1993, págs. 500-501.

RAMON MARTIN MATEO Y J. FERNANDO VERA REBOLLO, en "Problemas de ordenación territorial y urbanística en el litoral sur valenciano: consideraciones sobre planeamiento, conservación de costas y promoción del turismo residencial". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. 1989, pág. 62.

RAYA MELLADO P. en: "Situación financiera de los municipios turísticos, V Jornadas de derecho turístico en Andalucía. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. 2005, págs. 141-152

RAYA MELLADO P.: "Situación financiera de los municipios turísticos, en V Jornadas de derecho turístico en Andalucía. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005, págs. 141-152.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. "Organización local del turismo". En Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano. Tirant lo Blanch, 2000, págs. 39 y 40.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. "Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia". Ordenación y gestión del territorio turístico. Valencia, Edit. Tirant lo Blanch, 2002, págs. 111-145.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a, "La organización local del turismo", en Municipios turísticos, contratación y tributación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa, BLANQUER CRIADO (Dir.) et al. , Tirant Lo Blanch, 2000, págs. 39 y ss.

RAZQUIN LIZARRAGA, MM. "Globalización y calidad turística: la respuesta de la Unión Europea y su inclusión en la planificación territorial y turística española". Revista de derecho de la Unión Europea, 2014, vol. 1, núm. 24, págs. 373-410.

RAZQUIN LIZARRAGALA, M.M. "Ordenación jurídica del Turismo en Navarra". Revista jurídica de Navarra, núm. 35, 2003, págs. 39-72

REINOSO CARRIEDO, A., "La Directiva de Servicios. Dificultades para su transposición", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 17, 2009, pág. 2464.

RENYÉ I ALIMBAU, J. "La evolución legislativa, doctrinal y jurisprudencial entre los años 1996-2003, en relación al suelo no urbanizable y el derecho de la iniciativa privada a promover la transformación del suelo urbanizable". Revista de estudios locales. Cunal, núm. 75, 2004, págs. 44-56.

REQUEJO PAGÉS, J. L., "El valor de la Carta de Autonomía Local en el Ordenamiento Español", en *La autonomía de los entes locales en positivo*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.

REVERT I ROLDÁN X. En "Bienes culturales y cohesión territorial". Ordenación y Gestión del Territorio Turístico. Obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002.

RIPOL CARULLA, S., *Las libertades de información y comunicación en Europa: la actividad del Consejo de Europa*, ed. Tecnos, Madrid, 1995

RIVAS INFANTE, D.; ALBA ALONSO, J., "El turismo en los espacios naturales protegidos. Consideraciones generales y análisis del Parque Natural de Somiedo

(Asturias)", en VALDÉS PELÁEZ, L.; RUIZ VEGA, A. J. (Coords.), Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales. Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, Oviedo, 1996.

RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V., "La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos", Revista de Estudios Locales, núm. 162, 2013, pág. 23.

RIVERO ORTEGA, R., "Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. Extraordinario, 2015, págs. 1-8.

RIVERO YSERN, J. L., "El Municipio Turístico", en Derecho y Turismo. I y II Jornadas de Derecho Turístico, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, 1998-1999, págs. 333 y 334.

RIVERO YSERN, J. L., "La provincia en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de 27 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo LRSAL)", Revista General de Derecho Administrativo, núm. 36, 2014, págs. 1-29.

RIVERO YSERN, J. L., "Notas sobre el municipio turístico en la Ley 12/99 de 15 de diciembre, Ley del Turismo de Andalucía", en Derecho y Turismo. III Jornadas de Derecho Turístico, AURIOLES MARTÍN, A. (Coord.) et al., Consejería de Deporte y Turismo de la Junta de Andalucía, 2000, págs. 88 y 89.

RIVERO YSERN, J. *Manual de derecho local*, Civitas, 1993. SOSA WAGNER, F. *Manual de derecho local*. Tecnos, Madrid, 2005.

RIVERO YSERN, J.L. "Entidades locales y turismo. Especial referencia al municipio turístico". Estudios sobre el derecho andaluz de Turismo. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Junta de Andalucía, 2008, págs. 121-124.

RIVERO YSERN, J.L.: "Breves primeras impresiones ante un nuevo proceso de reforma del régimen local". Revista de estudios de la administración local y autonómica, núm. 302, 2006, págs. 77-90

RIVERO YSERN, JL.: *Manual de Derecho Local*, 5ª ed., Thomson - Civitas, 2004, Madrid.

ROBLES, C. F. y LÓPEZ, A. M. G. "La apuesta por la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos: planes renovados". Cuadernos de Turismo, núm. 23, 2009, págs. 89-110.

ROCA FERNANDEZ CASTANY, ML. *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos: Régimen jurídico*. Tesis doctoral publicada por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de Andalucía. 2004.

ROCA FERNANDEZ-CASTANY, ML.: "La promoción de los recursos turísticos en Andalucía", en *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*. Junta de Andalucía. 2008, págs. 185 y ss.

ROCA ROCA E. "Administración pública y turismo", en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260.

ROCA ROCA E., CEBALLOS MARTÍN M. y PÉREZ GUERRA R. "Nota preliminar" al Código de Turismo. Ed. Thomson-Aranzadi. 2004, págs.21-24.

ROCA ROCA E., CEBALLOS MARTÍN M. y PÉREZ GUERRA R.: *La regulación jurídica del turismo en España*. Universidad de Almería. 1998.

RODRIGUEZ BEAS, M. *El comercio en el ordenamiento jurídico español: el urbanismo comercial y la sostenibilidad urbana*. Tesis doctoral. Universitat Rovira i Virgili, 2013.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, P. *Medio ambiente, territorio, urbanismo y Derecho penal*. Bosch, Barcelona, 2007.

RODRÍGUEZ, FONT, M., "Técnicas de control en la transposición de la Directiva de servicios: comunicación previa y declaración responsable", en NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Dir.), *La termita Bolkestein*, Thomson Civitas, Madrid, 2012, pág. 93.

RODRÍGUEZ, G. "Principales hitos institucionales-NNUU, UE y España-sobre sostenibilidad y turismo". *Estudios turísticos*, 2007, núm. 172, págs. 287-296.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Estudios sobre la Constitución*, La Ley, 2002, págs. 170 y 171.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La distribución de competencias en materia de turismo”, DA núm 259-260, 2001.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente (II)”, RDU núm. 186, 2001, páginas 11 a 60;

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente (I)”, RDU núm. 170, 1999, páginas 11 a 32;

ROGERS, R.; GUMUCHDJIAN, P. *Ciutats per a un planeta petit*. Diputació de Barcelona. Oficina Técnica de Cooperació, 2000.

ROMAN MARQUEZ, A. "Los centros y zonas de interés turístico nacional como antecedente histórico de la actual figura del municipio turístico. Aciertos y errores de esta figura, diferencias con el municipio turístico y conexión con el planeamiento urbanístico de los núcleos turísticos". *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. núm. 266, 2011, págs. 91-146.

ROMAN MARQUEZ, A. *El Municipio Turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, 2008, págs. 414 y 415.

RUBIO LLORENTE, F., “El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad”, en *La Constitución Europea*, OREJA AGUIRRE, M. (Coord .) Universidad Complutense de Madrid, 1994, págs. 213 a 222.

RUIZ DEL CASTILLO, C., “Aspectos socio-legales y administrativos del turismo”, REVL núm 143, 1963.

RUIZ GARCIA, E. *Estratègies de finançament dels municipis turístics i competitivitat: el cas dels municipis catalans*. Tesis doctoral. Universitat de Girona. 2010.

RUÍZ-RICO RUÍZ, G., “Constitución y cultura: retos del derecho constitucional en el siglo XXI” en Jornadas celebradas en la Universidad Internacional de Andalucía Sede Antonio Machado (Baeza, 23 y 24 de junio de 2003). Tirant lo Blanch, 2005.

SABATÉ I VIDAL, JM. “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”. Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2013 (Ejemplar dedicado a: ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013), págs. 129-150

SABATÉ I VIDAL, JM. “La Incidència de la Directiva de Serveis en el Règim d'Intervenció sobre les activitats per part dels ens locals des del punt de vista ambiental”. Revista Catalana de Dret Ambiental, núm 2, 2011.

SALGADO CASTRO, A., “La distribución de competencias en materia de turismo”, en la Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 9, 1996, págs. 319 y ss;

SALINAS ALCEGA, S., *El Consejo de Europa: su protagonismo en la construcción de la «gran Europa» y sus aportaciones al progreso del derecho internacional público*. Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999

SALVADOR CRESPO, M., “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, en Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm. 34, 2014, págs. 126-144.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, 1990;

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *Principios de Derecho administrativo general (II)*. Iustel, Madrid, 2005 pág. 348

SANZ RUBIALES, en SANZ RUBIALES, I., “Medio ambiente y Administración local: competencias limitadas y sostenibilidad económica”, Revista Democracia y Gobierno Local, núm. 25, 2014, pág. 5.

SARMIENTO ACOSTA, M. J., “El régimen especial del municipio turístico”, en la Revista de Ciencias Jurídicas, 1995, págs. 227 a 244;

SESSA, A. "Il turismo nei rapporti internazionale". Sardá Fossataro. Calgliari, 1.968, pág.12.

SOCIAS CAMACHO "Estrategia Europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral", Revista española de derecho administrativo, 2012, núm. 153, pág. 312.

SOLA TEYSSIERE, J. "Hacia un sistema armonizado de clasificación hotelera". Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 88, Sevilla, enero-abril, 2014, págs. 61-99.

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

SORIANO GARCÍA, J. *Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)*. Madrid. Idelco,1995.

SOSA WAGNER, F., "La autonomía local", en la Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma (REALA), núm 239 del año 1988, págs. 1351 a 1362; núm. 240 del año 1989, págs. 1623 a 1636 y núm. 141 del año 1989, págs. 9 a 30.

SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., "Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico", Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm. 34, 2014, págs. 80-97.

SUAY RINCÓN, J. y RODRIGUEZ GONZALEZ M. P. "Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos", en I Congreso Universitario de Turismo. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999

TOSCANO GIL, F., "El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación", Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 165, 2014, págs. 285-320.

TOSCANO GIL, F., "Las competencias municipales", en CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2014, págs. 89-119.

TRAYER JIMENEZ, JM. "Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales" en ESTEVE PARDO, J. (coord.), Derecho del Medio Ambiente y Administración Local, segunda edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004, pág. 168.

TROITIÑO VINUESA, MA. "Turismo y desarrollo sostenible en las ciudades históricas", en La conservación como factor de desarrollo en el siglo XXI. Simposio Internacional, Valladolid. Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León. 1998. Págs. 279-292.

TUDELA ARANDA, J. "Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica". Revista Vasca de Administración Pública, 45(1), 291-350, 1996. Página 306.

TUDELA ARANDA, J. "Régimen local y turismo. Marco legal", en la obra colectiva, Estudios sobre el régimen jurídico del turismo, Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997, 212-225;

TUDELA ARANDA, J. "Un nuevo derecho para un nuevo turismo", en Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 24, 2004, págs. 286-287.

TUDELA ARANDA, J., "Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias en entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en Derecho y turismo,

TUDELA ARANDA, J.: "Régimen local y turismo. Marco legal", en José TUDELA ARANDA (dir.): Estudios sobre el régimen jurídico del turismo, Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997, págs. 212-225.

VALDES PELÁEZ, L. "Estrategias de desarrollo turístico sostenible". En Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial. Tirant lo Blanch, 1999. pág. 157-178.

VALDÉS PELÁEZ, L., "Actuaciones en materia turística de la Unión Europea". Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales. Servicio de Publicaciones, 1996. pág. 323.

VALDÉS PELÁEZ, L., "Turismo, desarrollo y sostenibilidad". Turismo y medio ambiente, ed. Civitas, Madrid, 2001, págs. 26 a 28.

VALDÉS PELÁEZ, L., “Estrategias de desarrollo turístico sostenible”, en BLANQUER CRIADO, D., (Dir.), I Congreso Universitario de Turismo. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 1999, págs 179 a 187;

VALDÉS PELÁEZ, L., “Turismo, desarrollo y sostenibilidad”. BUENDÍA JD, COLINO J. (eds). Turismo y Medio Ambiente. Madrid. Civitas. 2001.

VALLEJO GIRVÉS, M. "Los espectáculos públicos en el Imperio bizantino o el factor político de la diversión popular”, Espai y temps d’oci a l’Historia Palma de Mallorca, 1993, págs. 643-651.

VÁZQUEZ PITU, J. M., “Las competencias de los municipios y de las Diputaciones Provinciales”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SARMIENTO ACOSTA, M. J., Comentarios a la ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad pág. 47.

VELASCO CABALLERO, F. "Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", La reforma de 2013 del régimen local español , J. A. SANTAMARÍA PASTOR (Dir.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, págs. 75 a 136.

VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas”, Revista Catalana de Dret Públic, núm. 48, 2014, págs. 1-23.

VELASCO GONZÁLEZ, M. "La incorporación de ideas en las políticas públicas. El concepto de sostenibilidad en la política turística". Revista de Análisis Turístico, 2011, núm. 10.

VELASCO RICO, CI. "De la intervención administrativa ex ante al control ex post en la nueva regulación sobre espectáculos y actividades recreativas de Cataluña". Revista catalana de dret públic, núm. 43, 2011

VELOSO PUIG, E., “El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial (II), DA núm. 186, 1980, páginas 5 a 57;

VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A., “La ordenación de playas y otros espacios costeros”, en la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA), núm. 27, octubre-diciembre, 1980, págs. 584 y ss.

VERA REBOLLO, F. *Análisis territorial del turismo*. Barcelona, Ariel, 1997.

VERA REBOLLO, J. F., et al. "Exhausting classical tourism models. Evaluating a territorial strategy: the experience of the Valencia region". *Estudios Turísticos*, 1994, núm. 123, págs. 17-45.

VERA, J.F. “El auge de la función residencial en destinos turísticos del litoral mediterráneo: entre el crecimiento y la renovación”, *Papers de turisme*, núm. 37-38, 2005, págs. 95-114.

WAGNER, Francisco Sosa. *Manual de derecho local*. Aranzadi. 2005.

WIEDEMANN, Thomas EJ. *Emperors and gladiators*. Routledge, 2002., págs.171-175.

WILLIAMS, A.M. y HALL, C.M. “Tourism, migration, circulation and mobility: The contingencies of time and place”, en Hall, C.M. y Williams, A.M. (Eds.) *Tourism and Migration. New Relationships between Production and Consumption*. Kluwer Academic Publishers. Londres, 2002, págs. 1-52.

XAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ Y ALBA NOGUEIRA LÓPEZ. "Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible". *Documentación Administrativa* núm. 259-260, enero-agosto 2001.

ZAFRA VÍCTOR, M., “Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, págs. 49-67.

ZAPATERO MIGUEL, P. "El bucle de la liberalización: Bolkestein en contexto". En *El mercado interior de servicios en la Unión Europea: estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, 2009. págs. 13-17.

