

5.1. Estudios*

Competencias de los municipios en materia de turismo

Miguel Corchero
Abogado

Sumario: 1. Distintas interpretaciones.- 2. Modelos autonómicos.- 3. Consideraciones finales. Turismo, Estado, Comunidades Autónomas y Municipios.-

1. Distintas interpretaciones

Para M. A. GUILLÉN GALINDO la competencia atribuida a los Municipios 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 distinto²³⁶.

Asimismo, E. ROCA ROCA, M.M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA 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; da ahí, la dificultad que supone la delimitación competencial en los Entes Locales*. En consecuencia, las competencias de los Entes locales sobre turismo serán las que afecten directamente a sus intereses, lo que en la práctica se traduce en la escasa atribución de competencias de los Entes Locales²³⁷.

Ahora bien, como afirman J. SUAY RINCÓN y M. P. RODRÍGUEZ, poco

* M.A. GUILLÉN GALINDO, "La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana", en D. BLANQUER, *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*. I Congreso Universitario de Turismo, Valencia, 1999, p. 57.

237 E. ROCA ROCA, M.M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA, *La regulación jurídica del turismo en España*, Almería, 1998, p. 71.

avanzaría, desde luego, la normativa básica del Estado, en su propósito de defender y hasta reforzar la autonomía local, si a la postre se limitara a formular una mera remisión, prácticamente en blanco, a la legislación estatal y autonómica reguladora de cada materia, máxime en el ámbito de las competencias propias de los Municipios que constituyen la máxima expresión de su autonomía. *Por eso, la legislación estatal (Ley 7/1985) no se circunscribe a disponer dicha remisión y, en todo caso, garantiza a los Municipios la participación real y sustantiva en el ejercicio de las competencias que en ella misma se califican como competencias propias de ellos.* No se predetermina ni anticipa el contenido concreto de dicha participación, cuyo quantum concreto queda remitido a la legislación específica (estatal o autonómica): eso sí, en todo caso, se asegura la existencia de dicha participación en si misma considerada y se suministran los criterios para hacerla efectiva. Por su íntima conexión con el valor de la autonomía local, la rigurosa exigencia de esta cláusula (se refieren al artículo 2.1 de la Ley de Bases de Régimen Local) se torna una exigencia insoslayable. Y la citada cláusula se vulnera si la legislación específica reguladora de cada materia, por supuesto, no prevé participación alguna, pero también si no se concreta ésta suficientemente o si no se atiende la concreción a los criterios legales antes transcritos²³⁸.

2. Modelos autonómicos

Atendiendo a la dedicación que las Leyes de Turismo autonómicas²³⁹ prestan a la

238 J. SUAY RINCÓN y M.P. RODRÍGUEZ, “Las competencias turísticas de los Municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos”, en D. BLANQUER, *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial. I Congreso Universitario de Turismo*, Valencia, 1999, p. 65.

239 Es opinión extendida, la escasa “sensibilidad local” de la mayor parte de la legislación turística autonómica. J TUDELA ARANDA destacaba el escaso carácter municipalista de la Leyes de Turismo (“Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 45-I, 1996, p. 335). A su juicio, a pesar del innegable protagonismo que las Entidades Locales poseen a la hora de ejecutar la política turística, lo cierto es que ni el pasado ni el presente han sido excesivamente generosos con estos entes territoriales en su relación con la política turística (“La Administración Turística”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 15, 1999, p. 119 y “La organización administrativa del turismo”, en R. GARCÍA MACHO, A. RECALDE y M. V. PETIT, *Lecciones de Derecho de Turismo*, Valencia, 2000, p. 65). En cualquier caso, una primera conclusión -a la que llegan J. SUAY RINCÓN y M.P. RODRÍGUEZ- es que no toda la legislación autonómica se adecúa a las exigencias impuestas por la normativa estatal sobre régimen local. Se hace menester del todo corregir este estado de cosas, porque, desde luego, no basta con que las respectivas normativas autonómicas sobre régimen local contengan previsiones que incluyan el turismo entre las competencias de los Municipios. Esto no es suficiente, por que, de este modo, se limitan a reiterar lo que la legislación estatal ya afirma y garantiza suficientemente. Hace falta algo más: en concreto, a la legislación autonómica le es jurídicamente exigible también concretar el alcance de las competencias que corresponden a los Municipios, conforme a los criterios expresados por la legislación estatal sobre régimen local (“Las competencias turísticas de los Municipios ...”, *ob. cit.*, pp. 79-70). Similares consideraciones relativas al papel secundario atribuido a los

intervención de los Municipios en materia turística se distinguen *dos modelos*²⁴⁰.

a) Ausencia de atribución de competencias a los Municipios en materia de turismo

Para M.M. RAZQUIN LIZARRAGA la mayoría de los ordenamientos revelan leyes redactadas única y exclusivamente desde el Departamento competente en materia de turismo, *con absoluto desconocimiento de los Municipios*. Incluso la regulación de la Administración Turística se refiere solo a la Administración Autonómica, con claro desconocimiento de que existe una Administración Local con competencias reconocidas en la legislación de régimen local y que las leyes sectoriales de turismo debieran recoger. Veamos, dos ejemplos, Castilla-La Mancha y Extremadura²⁴¹.

Castilla-La Mancha. La Ley de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, en el Título correspondiente a la Promoción del Turismo se recogen como únicas competencias las correspondientes a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, desconociéndose totalmente el ámbito local. Las únicas referencias al ámbito local son las siguientes:

- Obligatoriedad de comunicación a la Administración Autonómica de cualquier actividad en materia de promoción y fomento del turismo (artículo 40.2).
- Posibilidad de creación por las Administraciones Públicas de Oficinas de Turismo (artículo 42.2),
- Ayudas y subvenciones a las Corporaciones Locales (artículo 44.1).
- Establecimiento de denominaciones geoturísticas (artículo 47.1).

Extremadura. La Ley de Turismo de Extremadura tampoco regula expresamente las competencias de las Entidades Locales en materia turística. Como referencias a los

municipios en materia turística encontramos en otros autores como M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, ("Organización local del turismo", en D. BLANQUER, *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial. I Congreso Universitario de Turismo*, Valencia, 1999, p. 45); P.L. MARTÍNEZ PALLARES, ("El gobierno local como ámbito de gestión turística", en D. BLANQUER, *Turismo. Municipios turísticos, Tributación y contratación empresarial, Formación y gestión del capital humano. III Congreso Universidad y Empresa*, Valencia, 2000, p. 85) y L. PÉREZ DE COSSIO, ("El futuro turístico de las Corporaciones Locales", en D. BLANQUER, *Turismo. Municipios turísticos, Tributación y contratación empresarial, Formación y gestión del capital humano. III Congreso Universidad y Empresa*, Valencia, 2000, p. 114).

240 M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, "Organización local ..., *ob. cit.*", pp. 43-48. A su vez, J. SUAY RINCÓN y M.P. RODRÍGUEZ distinguen cuatro modelos o planteamientos de regulación ("Las competencias turísticas de los Municipios ..., *ob. cit.*", pp. 79-70). También debe consultarse P.L. MARTÍNEZ PALLARES, "El gobierno local como ámbito de gestión turística ..., *ob. cit.*", pp. 73-75.

241 M.M. RAZQUIN LIZARRAGA, "Organización local del turismo", en D. BLANQUER, *Turismo. III Congreso Universitario de Turismo*, Valencia, 2000, pp. 44-45. Asimismo, como ha indicado cierta doctrina, la cuestión no es que solo no haya atribución específica de competencias a los Municipios, sino que se prevé la creación de áreas, zonas o comarcas turísticas que pueden representar un claro peligro para las competencias municipales.

Municipios podemos citar las siguientes:

- Sujetos de la relación turística (artículo 2.2).
- Principios y criterios de actuación administrativa (artículo 4.1).
- Consejo de Turismo de Extremadura (artículo 6.3).
- Autorización de actividad (artículo 13.1).
- Fomento del asociacionismo (artículo 44).
- Obligaciones de las Administraciones Públicas con el usuario (artículo 49).
- Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada (artículo 54.3).
- Coordinación de Administraciones (artículo 57).

b) Atribución de competencias a los Municipios en materia de turismo

Dentro de este grupo entrarían aquellas legislaciones turísticas autonómicas que “*son muy conscientes del nivel municipal*”²⁴², esto es, que regulan bien la atribución de competencias a los municipios bien, incluso, la organización administrativa.

Andalucía. La Ley del Turismo en Andalucía dedica su Título II a la “distribución de competencias y organización administrativa”. Las competencias de las Entidades Locales las contempla en los siguientes términos:

- Competencias de las Entidades Locales (artículo 4).
- Las relaciones interadministrativas (artículo 5).

Canarias. La Ley de Ordenación del Turismo en Canarias, en su Título I, regula “las Administraciones Públicas en materia turística”. A los efectos que nos ocupa, de dicha regulación destacan los siguientes aspectos:

- Administraciones Turísticas (artículo 4).
- Competencias de las Administraciones Insulares (artículo 6).
- Competencias de la Administración Municipal (artículo 7).
- Servicios públicos turísticos municipales (artículos 65, 66 y 67).

Cantabria. La Ley de Ordenación del Turismo de Cantabria, en su artículo 6, reconoce una serie de competencias de los Municipios en materia de turismo.

Castilla y León. La Ley de Ordenación del Turismo en Castilla y León, en su Título I, regula con especial detalle las competencias en materia de turismo.

- Administraciones Públicas en materia de turismo (artículo 3).
- Diputaciones Provinciales, Comarcas y Ayuntamientos (artículos 7, 8 y 9).
- Consorcios o Patronatos de Turismo (artículos 11, 12 y 13).

242 En expresión de M.M. RAZQUIN LIZARRAGA, “Organización local del turismo”, en D. BLANQUER, *III Congreso Universidad y Empresa*, Valencia, 2000, p. 45.

3. Consideraciones finales: Turismo, Estado, Comunidades Autónomas y Municipios

El nacimiento del *nuevo modelo turístico* se ha orientado hacia la búsqueda de la calidad, de la diversidad en la oferta y la asignación de funciones complementarias a las meramente económicas. Varias son las razones que han desplazado el exitoso modelo turístico de “sol y playa”. *La razón básica habría que buscarla en el cambio social acaecido en España en los últimos años*. Un cambio que ha supuesto una relevante transformación de los gustos y de los valores sociales. Desde el análisis jurídico no puede obviarse – como indica J. TUDELA ARANDA – la importancia que en esa transformación social ha tenido el texto de la Constitución española de 1978²⁴³. En sus artículos se encontraba la semilla jurídica necesaria para impulsar el fortalecimiento de algunos de los que hoy son nuestros más firmes valores sociales. Por ello, puede afirmarse – con el citado autor – que, junto al cambio social, la transformación de los principios y valores que inspiran nuestro ordenamiento ha sido causa fundamental para la emergencia del nuevo modelo turístico. En este punto no puede obviarse la transcendencia que para el nuevo modelo turístico y, más en particular, para el nuevo ordenamiento jurídico del turismo ha tenido el desarrollo de la descentralización política contemplada por la Constitución española. La emergencia de diecisiete nuevos centros de poder político se ha mostrado decisiva a la hora de renovar el modelo y el ordenamiento turístico.

Desde la Constitución española, y ya con el *protagonismo indiscutido de las Comunidades Autónomas*, comienza un nuevo modelo turístico. Ello no es óbice para la continuidad de muchas de las pautas anteriores que habían demostrado sus cualidades. El modelo de turismo de “sol y playa” era un activo irrenunciable de la economía española en su conjunto y de las Comunidades Autónomas afectadas. Pero había que modernizar el modelo y, sobre todo, había que dar respuesta satisfactoria a las nuevas demandas sociales. Y, por primera vez, en la historia del turismo español – señala J. TUDELA ARANDA – va a corresponder al Derecho un pequeño protagonismo. En efecto, la aprobación en 1994 de la Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco, marcó un punto de inflexión. El ejemplo fue seguido con prontitud por numerosas Comunidades y, desde entonces, una normativa globalizadora, con vocación rectora, protagoniza la acción pública en materia de turismo. Lógicamente, esa nueva normativa y esa nueva concepción del fenómeno turístico van a ir acompañadas de un nuevo diseño organizativo. Nuevas fórmulas serán ensayadas con el deseo de dar respuesta satisfactoria a la nueva situación.

Si a este cambio ideológico se une el muy significativo cambio de las estructuras de poder en España, con *un imparable desapoderamiento de la Administración del Estado en beneficio de las administraciones autonómicas y locales*, se podrá intuir con facilidad cuanto de renovación ha podido haber en el nuevo diseño organizativo. En efecto, frente al

243 C. HORNO, “La visión institucional de la política turística”, en J. TUDELA ARANDA, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Zaragoza, 1999, pp. 79 y ss.

antiguo protagonismo de la Administración del Estado la posición de privilegio se ha desplazado a unas Comunidades Autónomas que han ocupado su lugar, incluso en lo referente al *desapoderamiento de las Corporaciones locales*. Y es que éstas se encuentran muy lejos de tener el protagonismo que parece pudiera corresponderles en una materia cuyo desarrollo es siempre finalmente local²⁴⁴. Por su parte, las Corporaciones Locales si bien con una timidez generalizada, comienzan a reivindicar su espacio en la gestión de fenómeno tan complejo²⁴⁵.

A pesar del *innegable protagonismo que las Entidades locales* poseen a la hora de ejecutar la política turística, lo cierto es que *ni el pasado ni el presente han sido excesivamente generosos con estos entes territoriales* en su relación con la política turística²⁴⁶. Si en la época del desarrollismo su posición fue abiertamente desplazada por un afán centralizador que sólo veía en las eventuales competencias locales un lastre para el desarrollo del formidable negocio, en la era constitucional el nacimiento de las Comunidades Autónomas ha limitado abiertamente la recuperación del protagonismo que en principio podría pensarse les puede corresponder²⁴⁷. En efecto, puede decirse que la recuperación del protagonismo político y administrativo de provincias y, sobre todo, municipios, tras la Constitución, no ha tenido el correspondiente reflejo, en materia turística. Sin duda, ello no obsta para que municipios, provincias, comarcas, mancomunidades y otros entes hayan desarrollado una determinada política turística y, por tanto, hayan establecido la correspondiente organización administrativa²⁴⁸. Ahora bien, su incidencia en la elaboración de las políticas turísticas es muy escasa y su participación en la gestión de las mismas también deficiente. En líneas generales puede decirse que las Entidades locales han limitado su desarrollo que con sus propias fuerzas han podido dar a sus respectivos territorios.

El Estado dista mucho de haber sido vaciado de todas sus competencias. Cuestiones concurrentes con títulos competenciales estatales como la enseñanza o la promoción exterior del turismo, junto a fenómenos singulares como es el de los Paradores de

244 A. M. NIETO-GUERRERO, "La distribución competencial en materia turística. Especial referencia al nuevo papel, en la materia, de los entes locales y, concretamente, de los municipales", en J.E. SORIANO y M.T. CABEZAS, *Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico*, Cáceres, 2002, pp. 53 y ss.

245 J.L. PABLOS, "La gestión turística local: los procesos de planificación y control", en V. GRANADOS, *La gestión de la calidad en el municipio turístico*, Sevilla, 1999, pp. 71 y ss.

246 J. SUREDA, "La gestión turística de los municipios españoles", en V. GRANADOS, *La gestión de la calidad en el municipio turístico*, Sevilla, 1999, pp. 87 y ss.

247 D. BLANQUER, *Derecho del Turismo*, Valencia, 1999, p. 107.

248 J. TUDELA ARANDA, "Régimen local y turismo. Marco legal", en J. TUDELA ARANDA, *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Huesca, 1997, pp. 212 y ss.

Turismo, *mantienen en la Administración Estatal un reducido pero significativo núcleo organizativo*. Podría pensarse que veinte años después de aprobada la Constitución, el aparato administrativo del Estado en una competencia que desde el principio fue competencia autonómica habría de ser muy escaso sino inexistente. Sin embargo, ello dista de ser así. Es cierto que el protagonismo se ha desplazado a las Comunidades Autónomas. *Sin embargo, el Estado mantiene un significativo aparato administrativo*. Y aunque parte de ese aparato puede entenderse a la luz de competencias estatales que inciden en el turismo como enseñanza o relaciones exteriores, lo cierto es que estas competencias no parece que expliquen todo el entramado organizativo.

A la hora de valorar el aparato organizativo estatal puede resultar de interés por su expresividad y fuerza sintética la transcripción de un párrafo del preámbulo del ya citado Real Decreto 1963/1994, de 22 de Julio de organización de la Administración turística del Estado:

“Por otra parte, el constante desarrollo del turismo en el mundo, los cambios que experimentan, continuamente, las corrientes turísticas, y la reciente evolución del turismo y de la economía española demandan que la estructura orgánica y las funciones de los servicios turísticos del Estado se adecuen permanentemente a las nuevas necesidades del mercado y se orienten, primordialmente, al mantenimiento y competitividad de un sector, como es el turismo, de importancia fundamental en la economía española”.

En efecto, de este párrafo J. TUDELA ARANDA deduce con claridad tres ideas que son decisivas para comprender la evolución de la estructura administrativa del turismo en los últimos años: Por un lado, se parte de la premisa de *un sector en cambio permanente* y ligado a la evolución general de una economía también cambiante. Por otro, e intensamente ligada a la apreciación anterior, se constata la *necesidad de que las estructuras administrativas se adecuen permanentemente* a esos cambios. Ello puede entenderse, sin miedo a la exageración, como una renuncia expresa a la estabilidad de esas estructuras. Finalmente, se recuerda la *extraordinaria importancia del sector para la economía española*. Recuérdesse que ya se pudo apreciar en los antecedentes de esta estructura la ligazón entre las consecuencias económicas de la actividad turística y la estructura administrativa. En efecto, el turismo esta cambiando vertiginosamente, la organización administrativa muta cada poco tiempo, buscando acomodarse a esa evolución y la importancia económica del turismo no sólo no disminuye sino que crece día a día.