



Documento de trabajo

SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES

LA LIMITADA POSIBILIDAD DE INTERVENCIÓN DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE TURISMO

Antonio Villanueva-Cuevas

SPCS Documento de trabajo 2011/22

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autores:

Antonio Villanueva Cuevas

Antonio.Villanueva@uclm.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectora: Silvia Valmaña Ochaíta

Codirectora: María Cordente Rodríguez

Secretaria: Pilar Domínguez Martínez

Avda. de los Alfares, 44

16.071–CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. Cd-Rom) 1988-1118 (ed. en línea)

D.L.: CU-532-2005

Impreso en España – Printed in Spain.

LA LIMITADA POSIBILIDAD DE INTERVENCIÓN DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE TURISMO

Antonio Villanueva-Cuevas¹

Profesor Ayudante Doctor de la Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

El turismo es una de los ámbitos de intervención pública más importantes para todas las Administraciones Públicas en España, y desde luego, también para los Entes Locales, pues en el desarrollo de esta actividad por los turistas entran en acción un amplio conjunto de políticas públicas y se requiere la prestación de numerosos servicios públicos que, en su mayoría, son competencia de los municipios. El nuevo sistema de organización territorial que articula la Constitución Española de 1978 hacia prever la ruptura con el centralismo que provenía del sistema preconstitucional y la atribución a la Administración local de una volumen mayor de facultades en esta materia. Sin embargo, ello no se ha producido. Las Comunidades Autónomas poseen la práctica exclusividad competencial en esta materia, y son escasos los ejemplos en que aquellas atribuyen a los Entes Locales facultades que exceden de la promoción de su ámbito territorial. Se hace necesario, por tanto, avanzar hacia una mayor descentralización que otorgue a la Administración local un papel más importante en esta materia.

Palabras clave: turismo, municipios, provincias, competencias administrativas.

Indicadores JEL: K14, L83.

ABSTRACT

Tourism is a very important matter for all public administrations in Spain and in other countries, and certainly, for the local council and counties. In tourism, numerous public policies take part and many public services have to be given, and many of them

¹ Antonio.Villanueva@uclm.es

are jurisdiction of the local administrations. Spanish Constitution of 1978 creates a new model of territorial organization that recognizes more powers to the Autonomous Regions and local administrations, and it was making us to think that the local administrations would have more powers in matters of tourism. But, it has not take place. Certainly, Autonomous Regios have virtually exclusive powers about tourism, but they have confer few powers to local administrations, and normally, only to promote their tourist resources. Therefore, it is necessary to advance towards a more decentralization in matters of tourism, so that local administrations possess the powers that they need in these matters.

Key words: Tourism, local council, local administration.

JEL-codes: K14, L83.

1. INTRODUCCIÓN

El turismo, como ha indicado la Unión Europea, es un sector de actividad de naturaleza particular, de cuyo éxito depende hacer converger diversas políticas públicas necesarias para superar las dificultades que se plantean en una actividad que se fundamenta en la prestación privada de servicios pero que necesita recursos, bienes, servicios e infraestructuras públicas, y curiosamente, muchos de dichos servicios e infraestructuras son de titularidad local, sobre todo, municipal. Ello es una muestra de la importancia que los Entes Locales tienen en el desarrollo del turismo (Roca Roca y Pérez Martos, 2001), pero a la vez, este es vital para el progreso económico de numerosos municipios españoles, hasta el punto que el mismo se ha convertido, si no en el sector principal, sí en la alternativa de desarrollo para muchos de ellos, junto a sus actividades económicas tradicionales -agricultura, ganadería, o incluso, una industria en decadencia-.

No debemos olvidar que el turismo es un factor esencial para lograr mayores niveles de cohesión económica, social y cultural entre los territorios, permitiendo que aquellos más desfavorecidos desde una perspectiva económica, vean mejorados sus índices de empleo, y con ello, aumenten los niveles de renta de sus ciudadanos y su calidad de vida, contribuyendo a una mayor solidaridad interterritorial, y todo ello,

además, resaltando la identidad cultural y los valores naturales y patrimoniales de los mismos, lo que constituye precisamente su riqueza turística, permitiendo con ello un desarrollo turístico sostenible que proteja, no sólo los estrictos bienes medioambientales, sino también las características culturales y sociales de las localidades de recepción, algo que no siempre ha sido bien entendido, y ejemplos de ello tenemos a lo largo de nuestro territorio.

Por todo ello, los Entes Locales, y especialmente, los municipios, no pueden quedar al margen de las decisiones que se adopten en materia turística. Y a este respecto, la influencia de nuestro modelo de organización territorial descentralizada será decisiva, originando un reparto de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales en este sector claramente desequilibrado. Como más adelante veremos, las segundas poseen la práctica exclusividad competencial específica sobre esta materia, y si bien el papel del Estado todavía puede ser considerado relevante, sobre todo, a través de su labor de promoción de España como unidad de destino turístico y de la intervención que realiza en esta materia a través de los llamados títulos genéricos de intervención, como bases y planificación general de la economía, relaciones internacionales o comercio exterior, el ámbito de actuación directa que posee la Administración local en esta materia determina que su intervención real apenas exceda en muchas ocasiones de la promoción de su ámbito territorial, y si tenemos en consideración las limitaciones financieras de la misma, de poco más que de abrir una oficina municipal de información turística.

En todo caso, ello es así sólo si nos atenemos a las facultades específicas que les han sido reconocidos en la legislación autonómica de ordenación del turismo. Pero si analizamos la intervención indirecta que, sobre todo los municipios, pueden desempeñar para favorecer –o, incluso, perjudicar, si aquella no se desarrolla adecuadamente- el potencial turístico local, veremos que la actuación de dichas Entidades puede ser decisiva para el modelo de desarrollo turístico, y con ello, económico, que se quiera implementar. No obstante, no conviene adelantar conclusiones, y lo primero será determinar las facultades que nuestra legislación turística reconoce a los Entes Locales.

2. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE TURISMO

Como hemos indicado anteriormente, la Constitución insta un modelo de organización territorial descentralizado en el que, si bien las Comunidades Autónomas fueron el escalón administrativo más novedoso y destacado, el papel de los municipios, provincias e islas también es potenciado respecto a la legislación preconstitucional.

A este respecto, y como breve introducción histórica, conviene indicar que la Administración municipal había desarrollado hasta mitad del siglo XX una intervención destacada en materia de turismo, hasta el punto de que se puede incluso decir que en la misma, junto con la llamada policía de fronteras, de ámbito claramente estatal, se encuentran los antecedentes remotos de la actuación pública en dicha materia. De esta manera, y según señala la generalidad de la doctrina (Martín Mateo, Martín-Retortillo y Villar Palasí, 1970), hay que destacar la dimensión municipal que poseían estos ámbitos de intervención administrativa, sobre todo en lo relativo a policía sanitaria y de seguridad, lo que lleva a dicha doctrina a resaltar "la comprensión municipal y sanitaria que inicialmente se dio a la intervención administrativa en materia de alojamientos, comprensión esta que es común primeramente también, para otras modalidades de acción administrativa, que posteriormente, como el urbanismo, van a adquirir una significación propia y un sentido específico, del que el aspecto sanitario pasa a ser una faceta más" (Martín Mateo, Martín-Retortillo y Villar Palasí, 1970).

Este importante papel que desarrollaba la Administración municipal se fue manteniendo, e incluso, intensificando, durante las primeras décadas del siglo XX; de hecho, el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, incluirá en su art. 150, apartado 13, como competencia municipal, la "policía de vigilancia y seguridad para ordenar el uso comunal de la vía pública y para proteger personas y cosas en construcciones, talleres, fábricas, canteras, muelles, transportes, fondas, tabernas, posadas, casinos, cafés, circos, teatros, romerías, fiestas, y demás lugares de reunión abiertos al público" (Roca Roca y Pérez Martos, 1998), y si bien no aparece enumerado el turismo, evidentemente por la situación incipiente en la que se encontraba en esos años este sector, sí que se describen, tal y como dicen los autores citados, "parte de las actividades (que) son calificadas hoy como turísticas, a la luz de la legislación específica sobre el sector, y todas ellas, por su naturaleza y significado, influyentes de forma decisiva en la

demanda turística de un municipio particular" (Roca Roca y Pérez Martos, 1998). A estos efectos, es incluso más relevante la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, la cual ya atribuye de manera expresa facultades a los municipios para el fomento del turismo, al indicar en su art. 101, letra h), que son competencias municipales, el "fomento del turismo, protección y defensa del paisaje, museos, monumentos artísticos e históricos, playas y balnearios" (Roca Roca y Pérez Martos, 1998).

De esta manera, conforme avanza el siglo, a los Entes Locales se les seguirán reconociendo -al menos, desde un punto de vista teórico- competencias cada vez más relevantes en materia turismo, y así se recogía en su legislación reguladora: la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, en su art. 101, apartado 2, letra j), indicaba que "la actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines:... j) Fomento del turismo; protección y defensa del paisaje; museos, monumentos artísticos e históricos; playas y balnearios". Y en los arts. 242 y 243, letra m), de la misma Ley se aludía a las competencias provinciales, al indicar, en el primero de los preceptos citados, que "es de la competencia provincial el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, con subordinación a las leyes generales", y en el segundo, que "de manera especial se comprenden en dicha competencia los servicios siguientes: letra m) Conservación de monumentos y lugares artísticos e históricos y desarrollo del turismo en la provincia" (Martín Mateo, Martín-Retortillo y Villar Palasí, 1970).

Este destacado papel desarrollado hasta ese momento en el sector turístico por la Administración local, va a sufrir un profundo cambio a partir de la segunda mitad del siglo XX, con la llegada a nuestro Derecho Administrativo de un fenómeno puesto de manifiesto por la doctrina más autorizada y que consistió en el vaciado y centralización de competencias locales en favor de la Administración periférica estatal (García de Enterría, 1985), y lógicamente, tal situación también se reflejó en materia de turismo. A este respecto, la doctrina ha indicado que "el incremento del turismo se ha producido entre nosotros en un momento en el que el panorama de nuestra Administración pública es evidente la tendencia a la concentración de decisiones con la consecuencia de la centralización administrativa que de ello resulta" (Martín Mateo, Martín-Retortillo y Villar Palasí, 1970).

Ciertamente, a los Entes Locales se les reconocían, al menos formalmente, competencias en materia turismo, y así se recogía en su legislación reguladora, la ya citada Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, pero, como ya se ha dicho, la centralización en el funcionamiento de la Administración determinó que la legislación sectorial apenas reconociera facultades a los Entes Locales en esta materia. Al respecto se puede aludir, según indica la doctrina (Fernández Álvarez, 1974), al ejemplo de las competencias que se les atribuían a los gobernadores civiles en este sector, pues los mismos "fomentarán las medidas tendentes al incremento u ordenación del turismo en su provincia, coordinando las iniciativas y la acción de las entidades que tengan atribuida esta misión. Inspeccionarán así mismo los lugares, establecimientos, monumentos y parajes de interés turísticos; prohibirán las construcciones de cuevas, chabolas y barracas, disponiendo lo conveniente para su inmediata demolición, y autorizarán, conforme a las normas de los Ministerios competentes, las condiciones y situación de los campamentos al aire libre" (art. 26 del Decreto de 20 de octubre de 1958), respecto a lo cual dicho autor destaca el solapamiento de algunas de esas funciones con las asignadas a la Administración local (Fernández Álvarez, 1974). Este fenómeno, además, era todavía más evidente si se acude a la legislación sectorial de la época, donde las competencias en materia de turismo, atribuidas por aquella al entonces Ministerio de Información y Turismo, eran desarrolladas a nivel local por la Administración periférica del Estado (las Delegaciones Provinciales de Turismo), en detrimento de los Entes Locales.

En definitiva, durante la etapa preconstitucional, en la cual el turismo español se desarrolló hasta alcanzar la consideración de un ámbito prioritario actuación administrativa, paralelamente se produjo una paulatina reducción de la intervención de los Entes Locales en esta materia, tanto por ese fenómeno de centralización de funciones en la Administración estatal característico de dicha época, como también, en nuestra opinión, por la propia importancia que adquirió el sector turístico, como motor esencial de la economía española, que posiblemente influyó en que esa centralización fuera todavía más intensa.

2.1. El impacto de la Constitución Española de 1978 en las competencias locales en materia de turismo

La aprobación de la Constitución Española de 1978 va a suponer una modificación radical de nuestro sistema jurídico, y lógicamente, también va a afectar al turismo como sector social, económico y jurídico que es. Desde un punto de vista general, y entre otros muchos aspectos, la articulación de un sistema territorialmente descentralizado, con la aparición de las Comunidades Autónomas, a las que se les asigna una pluralidad de competencias, y a su vez, el reconocimiento y garantía institucional con que se reviste a los Entes Locales, con el consiguiente reconocimiento de autonomía para la intervención en todos los asuntos que sean de su interés (Ortega Álvarez, 1988), ha supuesto una variación esencial en el esquema competencial que en materia de turismo se implantó en el sistema preconstitucional.

Sin profundizar en demasía en el esquema general de distribución competencial que la Constitución ha implantado en materia de turismo, para lo cual nos remitimos a la numerosísima doctrina al respecto (Bayón Mariné, 1992; Bermejo Vera, 1984; Pérez Guerra y Ceballos Martín, 1996;...), baste señalar que el apartado 18, del art. 148.1 de la Constitución indica que las Comunidades Autónomas que así lo dispusieran en sus Estatutos de Autonomía podrían asumir competencias sobre “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”, y así lo han hecho todas aquellas, si bien que con variaciones terminológicas que no han conllevado en la práctica diferencias en cuanto al volumen competencial asumido por las mismas. Actualmente, se puede decir que corresponden a las Comunidades Autónomas la casi exclusividad de competencias específicas en esta materia, si bien el Estado todavía mantiene escasas facultades como las de promoción, fomento y apoyo del turismo de España como unidad de destino turístico, o Paradores Nacionales –esta última no sin discusión doctrinal (Mir Bagó, 1990).

Todos esos elementos que acabamos de describir hacen pensar que el papel que los Entes Locales podrían desempeñar en esta materia sufriría una profunda variación, recobrando la intensidad que les caracterizaba en los inicios de la intervención pública en materia de turismo. Aunque ello sea adelantar alguna conclusión, en nuestra opinión, ello no se ha producido. Baste como ejemplo que en los escasos Estatutos de Autonomía que articulan un listado de competencias propias de los Entes Locales, en realidad,

limitados a los municipios, Andalucía menciona en el art. 92.1, letra K, de su Estatuto, “la promoción del turismo”, y en Cataluña, la Ley 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto catalán, recoge en su art. 84.2, letra i), “la regulación del establecimiento de autorizaciones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico...” (declarado constitucional por la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre reforma del Estatuto catalán, FJ 37), lo que supone en ambos casos, pero sobre todo en el segundo, ya una limitación sobre las facultades que, a juicio dichas Comunidades Autónomas, corresponden a sus municipios en esta materia, sobre todo, cuando el propio Tribunal Constitucional ha indicado en su sentencia nº 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma el Estatuto catalán, que “esta previsión estatutaria está dirigida al legislador autonómico...” (FJ 37 de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre reforma del Estatuto catalán).

2.2. Las facultades de los Entes Locales en materia de turismo atendiendo a las diversas formas de intervención

Como se ha indicado anteriormente, una de las novedades constitucionales que supone una variación trascendental sobre el papel que la Administración local puede desempeñar en materia de turismo, es la garantía de la autonomía local para los municipios y provincias, reconocida, respectivamente, en los arts. 140 y 141, apartado 2º, de la Constitución. Ello supone, según la generalidad de la doctrina (por todos, Parejo Alfonso, Jiménez-Blanco y Ortega Álvarez, 1994), no un limitado conjunto material de competencias diferente a las correspondientes al resto de Administraciones Públicas, sino la facultad de intervenir en todos los asuntos públicos donde se vean afectados intereses de la Entidad Local, dado que, frente a la doctrina clásica que consideraba los intereses locales como intereses exclusivos del Ente Local, claramente diferenciados del interés general de la Nación, en la actualidad, “los intereses de los entes locales no se conciben como intereses diferenciados de los del resto de Administraciones Públicas” (Parejo Alfonso, Jiménez-Blanco y Ortega Álvarez, 1994), tal y como también ha destacado el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/1981, de 28 de julio de 1981, al decir que “la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen” (Parejo Alfonso, Jiménez-Blanco y Ortega Álvarez, 1994).

Con este sentido, la autonomía local se encuentra garantizada en el art. 2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985 –en adelante, LRBRL–, y desarrollada en su art. 7, donde se dice que las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación, con un régimen jurídico claramente diferenciado, al entender que las propias "se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad,..." (apartado 2º, art. 7 de la LRBRL), mientras que las delegadas "se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad..." (apartado 3º, art. 7 de la LRBRL).

De esta manera, y por lo que se refiere a los municipios, el art. 25, apartado 2º, de la LRBRL, enumera un amplio elenco de materias en las cuales, "en todo caso", aquellos ejercerán competencias en los términos de la legislación estatal y autonómica, y entre las cuales se recoge de manera expresa, en su letra m), el turismo. Ello es el claro reflejo de que, sobre dicha materia, los municipios ostentan un interés específico.

Pero, además, en el mismo precepto se enumeran otra gran cantidad de materias no específicamente turísticas, pero con innegables vinculaciones con el turismo, que son el reflejo de la posibilidad que tienen los municipios de intervenir en este ámbito a través de las decisiones adoptadas en el seno de otras políticas públicas, es decir, lo que se puede denominar intervención indirecta en esta materia, para nosotros, tan importante o más que la específicamente turística, y así se puede destacar, por ejemplo, seguridad en lugares públicos (letra a), ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas (letra b), ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales (letra d), patrimonio histórico artístico (letra e), protección del medio ambiente (letra f), ferias y defensa de usuarios y consumidores (letra g), suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (letra l), transporte público de viajeros (letra ll), actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre (letra m).

Y lo mismo sucede con los servicios públicos municipales de prestación obligatoria enumerados en el art. 26 de la misma Ley, entre los que destacan, por citar sólo algunos de los obligatorios en todos los municipios, el alumbrado público, recogida

de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, e incluso, el control de alimentos y bebidas. De hecho, alguna norma autonómica, como la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo en Canarias, ha impuesto a los municipios de dicha Comunidad Autónoma la prestación de unos servicios públicos obligatorios de naturaleza turística, en concreto, el servicio de vigilancia ambiental², el servicio de vigilancia de playas³, y la creación de centros de información turística⁴, lo que ha llevado incluso a algún autor a manifestar que una de las novedades introducidas por la legislación autonómica en materia de turismo es la ampliación del círculo de servicios de prestación obligatoria por los municipios (Blanquer Criado, 1999), si bien, en nuestra opinión, tal conclusión es excesiva, por cuanto la previsión de la Ley canaria es más una excepción que la regla general, y sobre todo, porque no supone atribuir a los municipios canarios obligaciones que no posean municipios de otras Comunidades Autónomas a través de la legislación general sobre régimen local (protección del medio ambiente, seguridad en lugares públicos, e incluso, el propio turismo), por lo cual ello no supone más que una sectorialización de servicios públicos que ya corresponden de manera genérica a los municipios.

Junto a lo anterior, conviene recordar, de una manera muy breve, la posibilidad que tienen los municipios de intervenir en materia de turismo a través del ejercicio de competencias delegadas (art. 27 LRBRL) y de las llamadas actividades complementarias (art. 28), si bien el régimen jurídico de cada una de ellas es completamente diferente el de las competencias propias antes referidas.

Por su parte, las provincias desempeñan en materia de turismo un papel totalmente diverso al de los municipios. Y a este respecto, nada mejor que recoger lo que dispone el art. 36, apartado 1º, de la LRBRL:

² Incluye la aprobación de ordenanzas específicas sobre la calidad del medio ambiente, el reforzamiento del servicio de limpieza y de salubridad, particularmente en la zonas de uso público como paseos, calles, plazas y playas, el control de ruidos, con especial atención a los producidos en horas nocturna, el control de olores, con atención prioritaria a las industrias y actividades que los produzcan, y la colaboración en el reforzamiento de la seguridad ciudadana, según el art. 65 de dicha norma.

³ Incluye el servicio de socorrismo, según el art. 66 de la misma norma.

⁴ Los cuales estarán convenientemente señalizados y serán de fácil acceso, y prestarán servicios de información general sobre la zona y las actividades que se pueden realizar en ella, así como información específica sobre los espacios naturales protegidos y sobre actividades como el senderismo y otras de disfrute de la naturaleza, de orientación topográfica, de asesoramiento general sobre precios y calidades de artículos y servicios turísticos, de asesoramiento sobre los derechos del usuario turístico, y de recepción de quejas y reclamaciones, según el art. 67 de la misma norma.

1. "Son competencias propias de las Diputaciones las que les atribuyen, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

- 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.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia".

Como indica la doctrina, el art. 36 de la LRBRL señala cuales son las competencias propias de las provincias y, en este sentido, no enumera un conjunto de materias o asuntos diferentes de los municipales, sino que se atribuyen a aquellas unas "competencias instrumentales que amparan el desarrollo de una función de colaboración y apoyo al ejercicio de las competencias municipales", por tanto, "no hay en la LrBRL una atribución directa de competencias materiales a las Diputaciones, se trata de competencias funcionales que cobran su dimensión material en relación con las competencias propias de los municipios" (Parejo Alfonso, Jiménez-Blanco y Ortega Álvarez, 1994). Por tanto, la labor de las Diputaciones en materia de turismo es ciertamente importante, pues consiste en servir de apoyo y colaboración en el desarrollo de las competencias que los municipios tengan en materia de turismo o en las vinculadas con este, así como en la prestación de los servicios públicos municipales obligatorios, y teniendo en cuenta la escasez de medios que los municipios sufren en la actualidad, dicha labor puede ser cada vez más necesaria.

Pero, además, las Diputaciones poseen una competencia específica especialmente relevante en relación con el turismo. En concreto, la letra d), del art. 36.1 de la LRBRL, antes citado, indica que es una competencia propia de las Diputaciones, "en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia", lo que permite un amplio campo de acción a aquellas en orden a la promoción y

fomento de la riqueza turística de la provincia, inequívocamente incluida en tal precepto, si bien la misma tendrá normalmente un ámbito de aplicación supramunicipal.

Por último, recordar que, al igual que los municipios, las provincias también pueden ejercer en materia de turismo competencias delegadas (art. 37 LRBRL), así como desempeñar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica (art. 37.1 LRBRL).

2.3. Las competencias en materia de turismo atribuidas a los Entes Locales en las leyes autonómicas de ordenación del turismo

Todo lo dicho hasta este momento deriva de la garantía de la autonomía local recogida en la Constitución y desarrollada en la LRBRL. Pero como indicamos anteriormente, es necesario que la legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, establezca los términos en los que, básicamente los municipios, van a ejercer sus competencias propias en materia de turismo. Por ello, se hace necesario analizar las diversas Leyes autonómicas de ordenación general del turismo, en las que se refleja la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia, para determinar con exactitud cuáles son las competencias que aquellas atribuyen a la Administración local en dicha materia.

Y lo primero que conviene resaltar es la diferente sistemática utilizada por las diversas Comunidades Autónomas para atribuir competencias a los Entes Locales en dicha materia. En realidad, solamente Andalucía (arts. 3.2 y 4 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Ordenación del Turismo), Castilla y León (arts. 7, 8 y 9 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo), Canarias (arts. 6 y 7, de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo), Asturias (arts. 5.2 y 6, de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo), Cantabria (art. 6 de la Ley 5/1999, 24 de marzo, de Ordenación del Turismo), Aragón (arts. 5.1, 13 y 14 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo), Cataluña (arts. 68 a 71 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo), Galicia (arts. 5 y 6, de la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de Turismo), Navarra (art. 6 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo) y Extremadura (arts. 5 y 6 de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo) dedican unos preceptos concretos a la enumeración de las competencias que en materia de turismo corresponden a aquellos. Otras Comunidades Autónomas, como el País Vasco y Baleares les

atribuyen algunas facultades, ciertamente escasas, en el momento de regular más detalladamente diversos aspectos del sector turístico y así, por ejemplo, el art. 53 de la Ley vasca del Ordenación del turismo, destinado a delimitar la competencia en materia de promoción turística, indica que "corresponde a los municipios la promoción de su oferta turística con arreglo a la normativa vigente" (apartado 2), e incluso, alguna Comunidad Autónoma, en concreto, Murcia, enumera entre los principios rectores de su actuación administrativa en esta materia "la consideración del municipio como protagonista de la acción pública en materia de turismo, tanto desde la perspectiva del favorecimiento de la actuación pública sobre su territorio, como en cuanto sujeto de las obligaciones previstas en esta Ley", y luego no recoge un precepto específico en el que se atribuyan competencias al municipio como reflejo de dicho principio rector, si bien sí que se detiene, como se verá posteriormente, en la regulación de los municipios turísticos.

Veamos, de una manera individualizada, las competencias que tales Leyes atribuyen a los Entes Locales en esta materia.

a. Las competencias provinciales en materia de turismo según las Leyes autonómicas de ordenación del sector.

De esta manera, y comenzando por el supuesto de las provincias⁵, simplemente por ser más sencillo, sólo se refieren al mismo las normas de ordenación del turismo de Castilla y León, Galicia⁶, Cataluña, Andalucía, Canarias y Extremadura, y lo primero que conviene señalar es que las competencias atribuidas a las mismas, en gran medida, reflejan el papel institucional que se ha reservado a las provincias y del que ya hemos hablado, como se desprende, por ejemplo, del art. 6 de la Ley canaria de ordenación del turismo, el cual hace mención a la coordinación de los servicios de promoción y fomento del turismo que desarrollen los municipios de la isla respectiva o a la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de su isla en materia turística.

⁵ Baleares atribuye algunas funciones a los Consejos Insulares de las islas de Menorca, Ibiza y Fomentera, por ejemplo, en materia disciplinaria (art. 76, apartado 1), o en materia de autorización de nuevos establecimientos hoteletos (Diposición Adicional Segunda).

⁶ La Ley gallega de ordenación del turismo habla en su art. 6 de Entes Locales supramunicipales, donde se incluirían por tanto las competencias de las Diputaciones, pero no exclusivamente.

No obstante, también se pueden apreciar otras competencias más específicas, como la participación en el proceso de elaboración de planes autonómicos de ordenación y promoción turística (art. 5, letra e, de la Ley extremeña antes citada), la aprobación de los planes de desarrollo turístico de ámbito provincial (art. 7 de la Ley castellano-leonesa citada) o la articulación, promoción y fomento de las estrategias de promoción derivadas del ámbito privado del sector turístico (art. 71, letra d, de la Ley catalana citada), entre otras.

b. *La falta de homogeneidad de las competencias municipales atribuidas en las Leyes autonómicas de ordenación del turismo.*

Por lo que respecta a los municipios, las divergencias entre las normas que atribuyen competencias a los mismos son mucho más acusadas. A este respecto, conviene empezar diciendo que sólo las Leyes canaria, castellano-leonesa, cántabra, andaluza, navarra, gallega, catalana, extremeña y aragonesa articulan un precepto donde se enumeran las competencias de aquellos en materia de turismo⁷, y así, mientras que la primera alude a la prestación de los servicios turísticos obligatorios que les impone la propia Ley, al otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a las empresas y establecimientos turísticos, y a la aprobación de los instrumentos de planeamiento que les compete de acuerdo con la legislación vigente y las prescripciones de la Ley (art. 7, apartado 2)⁸, las normas castellano-leonesa, cántabra y aragonesa, con una total similitud entre ambas, señalan que son competencia municipal la promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito, el fomento de las actividades turísticas, la protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural, y las demás competencias que les sean delegadas (arts. 9, 6 y 14 de las leyes castellano-leonesa, cántabra y aragonesa, respectivamente). La única variación entre estas tres Comunidades Autónomas se produce porque Cantabria y Aragón recogen también la competencia para conceder las licencias que la legislación les atribuya en relación a las empresas y

⁷ La ley asturiana de ordenación del turismo recoge en su art. 6 las competencias de las Concejos, sin hacer ninguna alusión al término municipio, si bien las competencias que enumera son prácticamente iguales a las recogidas en las Leyes aragonesa y cántabra, ya aludidas en el texto.

⁸ Además de las competencias que la legislación de régimen local les atribuya y del ejercicio de las funciones delegadas por los Cabildos Insulares.

establecimientos turísticos, mientras que Castilla y León ha eliminado dicha competencia que en un principio sí se enumeraba en el art. 9 de su Ley reguladora.

Más diferencias se aprecian en la Ley gallega de ordenación del turismo, la cual, a alguna competencia ya referida, añade otras como la declaración de los recursos turísticos de interés local y, si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos de interés turístico general, la promoción de la concesión de denominaciones geoturísticas y de la declaración de interés turístico de lugares, bienes y servicios situados dentro de su territorio, la participación en la elaboración de planes de ordenación, promoción o inspección turística de Galicia y, en el supuesto concreto de los municipios turísticos, la prestación de un plus de servicios mínimos obligatorios (art. 5, letras b, c y e, de la Ley gallega de ordenación del turismo). En términos parecidos se pronuncia la Ley catalana de ordenación del turismo, pero destaca la comunicación al Registro de turismo de Cataluña de las altas y bajas de la actividad en el caso de establecimientos de alojamiento turístico o el otorgamiento de la función inspectora y sancionadora dentro de su ámbito territorial y con las limitaciones establecidas en dicha Ley y su normativa de desarrollo (arts. 68, letras c bis, e y g, de la Ley catalana). Y también con bastante amplitud se decanta la Ley extremeña, donde destacan, junto a otras competencias ya referidas, recibir y tramitar las declaraciones responsables y comunicaciones previas que les atribuya la legislación turística, recibir, tramitar y constatar la veracidad y conformidad de la declaración responsable en lo referente a la clasificación turística para la clase de café-bares y otros locales de ocio que presten sus servicios en el término municipal, o comunicar a la Consejería competente en materia de turismo la declaración responsable antes indicada para su inscripción en el Registro de Actividades y Empresas turísticas de Extremadura (art. 6.1, letras e, f y g, de la Ley extremeña).

Andalucía, por su parte, se diferencia de las anteriores en que no individualiza en su art. 4 las competencias municipales, sino que hace referencia a competencias de todos los Entes Locales, y por tanto, también de los municipios, pero no se refiere a los mismos de manera individualizada –solamente trata de manera separada a las Diputación Provinciales-. Y en este sentido, además de competencias ya recogidas en la generalidad de Leyes citadas, como la gestión de los servicios que les correspondan de acuerdo con la legislación local, la promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés, o el otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo

referente a empresas y establecimientos turísticos, también detalla otras competencias que tienen un reconocimiento menos extenso, como la participación en la formulación de los instrumentos de planificación del sistema turístico o el desarrollo de la política de infraestructuras de su competencia. Para finalizar, Navarra también se refiere a competencias de todos los Entes Locales sin individualizar ninguno de ellos, y en términos similares a la Ley andaluza (art. 6 de la Ley Navarra).

En todo caso, conviene indicar que los listados de competencias que recogen las citadas normas autonómicas no son cerrados y, al margen de atribuir algunas facultades más a lo largo del articulado de las mismas, no recogidas en dichos listados, tales normas suelen articular una cláusula residual de atribución de competencias, a través de la cual ejercerán todas las demás competencias que les sean delegadas.

c. Especial referencia a las comarcas como instrumento de intervención pública en materia de turismo.

El hecho de que las comarcas sean un ente local de ámbito territorial superior al municipio que se caracteriza porque supone la agrupación de municipios con características sociales, culturales, económicas, geográficas,..., y por tanto, turísticas, comunes, ha originado que hayan sido varias las normas autonómicas de ordenación del sector que han considerado que las mismas pueden ser un instrumento distintivo para resaltar la riqueza y variedad en todos esos aspectos de un territorio. No obstante, y al margen de la importancia que la comercialización tiene en algunas Comunidades Autónomas, son todavía escasas las que consideran a las comarcas como un instrumento eficaz para la promoción y fomento del turismo, más allá de la articulación de las llamadas comarcas turísticas o áreas territoriales similares, que no son más que meras delimitaciones geográficas carentes del significado de Ente Local que sí poseen en los supuestos que a continuación detallamos.

A este respecto, el origen de la recepción de las comarcas en las leyes autonómicas de ordenación del turismo se encuentra en la Ley castellano-leonesa, concretamente, en su art. 8, si bien las competencias que aquella Ley reserva a las comarcas se limitan, básicamente, a la coordinación de las acciones adoptadas en materia de turismo por los municipios situados en su territorio, y en el mismo sentido se

decanta la Ley gallega de ordenación del sector⁹, con lo cual su alcance es más bien limitado. Sin embargo, si analizamos las Leyes catalana¹⁰ y aragonesa, el salto cualitativo que se produce es muy importante, pues atribuyen a sus comarcas un nivel competencial muy cercano al atribuido a los municipios, configurándolas como el Ente Local supramunicipal más importante de su territorio, incluso por delante de las provincias, las cuales poseen limitadas competencias en la ley catalana y no son ni siquiera citadas en la aragonesa, aunque ello no significa que sea una novedad introducida por la normativa turística, pues no es más que la concreción sectorial de la regulación genérica de las comarcas que se articula en la legislación autonómica de régimen local de las citadas Comunidades Autónomas¹¹.

En este sentido, el art. 13 de la Ley aragonesa de ordenación del turismo enumera una pluralidad de competencias que corresponden a las comarcas, entre las que destacamos, por ejemplo, el ejercicio de las potestades autorizatoria, registral, inspectora y disciplinaria sobre las empresas y establecimientos turísticos de su competencia o el ejercicio de las funciones inspectoras que les correspondan¹², mientras

⁹ Ver art. 6 de la Ley gallega de Ordenación del turismo, donde no se refiere únicamente a las comarcas sino a entidades locales supramunicipales. El único aspecto diferente es la alusión a la coordinación, articulación y fomento de las estrategias de promoción que fije el sector privado para su ámbito territorial y la participación en los instrumentos de planificación turística.

¹⁰ La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto catalán, en su Fundamento Jurídico 40, declara constitucional la organización del territorio que establece la misma, en la cual se configura la comarca como Ente Local supramunicipal, por lo que en nada se modifica lo indicado en el texto.

¹¹ Esta normativa genérica sería la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña, y el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

¹² El art. 13 de la Ley aragonesa dice lo siguiente:

“1. Las comarcas ejercerán las competencias sobre turismo que les atribuye la legislación de comarcalización.

2. 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.

que el art. 70 de la Ley catalana de ordenación del turismo se centra en el apoyo y cooperación con los municipios de su territorio y el fomento de sus recursos turísticos, mostrándose con ello más cauta en la atribución competencial, sin dejar por ello de ser ciertamente amplia e importante, pero sin atribuir el ejercicio de las poderosas potestades administrativas que sí realiza la Ley aragonesa¹³, aunque conviene destacar,

-
- 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.

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”.

¹³ Art. 70: ”1. Corresponden a los consejos comarcales, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones:

- a. La declaración de recursos turísticos de interés comarcal, la protección y el fomento de estos recursos y, si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales.
- b. 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 obtiene la de municipio turístico, en los términos establecidos por la legislación de régimen local.
- c. La colaboración en las iniciativas emprendidas por la Administración de la Generalidad para promover la imagen de Cataluña como marca turística.
- d. La promoción de los recursos turísticos de la comarca.
- e. La iniciativa para obtener la calificación de comarca de interés turístico o las denominaciones geoturísticas que coincidan con su ámbito territorial.
- f. La creación y el sostenimiento de la correspondiente oficina comarcal de información turística, que tienen carácter obligatorio en el caso de que la comarca sea declarada de interés turístico, y potestativo en los demás casos.
- g. La emisión de informes en relación a las solicitudes presentadas por los municipios de su ámbito territorial para convertirse en municipios turísticos.
- 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 Generalitat, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local.

2. Corresponde asimismo a los consejos comarcales, en relación a las actividades y los servicios turísticos de competencia municipal:

en todo caso, la posibilidad de ejercer los servicios mínimos inherentes a los municipios turísticos, cuando medie dispensa o en los supuestos especiales recogidos en la legislación local.

d. La particular figura de los municipios turísticos.

El municipio turístico constituye un régimen especial para algunos municipios que se caracterizan, por lo que a nosotros interesa, por la prevalencia de las actividades turísticas en su término municipal, y así, aparecen regulados en el art. 30 de la LRBRL, al indicar que "las leyes de 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".

Y, si bien en un principio, esta figura apenas fue utilizada por las Comunidades Autónomas -sólo Cataluña reguló el estatuto del municipio turístico en el art. 72 de su Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (Roca Roca y Pérez Martos, 1998), a la cual siguió Murcia, que en su Ley 6/1988, de 25 de agosto, reguladora de su régimen local, también recogía algunas normas referidas a esta figura (Blanquer Criado, 1999)-, actualmente está siendo objeto de atención por un número cada vez mayor de normas autonómicas. En concreto, Canarias, Cantabria, Murcia, Andalucía, Aragón, Navarra, Galicia, Cataluña y la Comunidad valenciana recogen en sus Leyes ordenadoras del turismo algunos preceptos dedicados al municipio turístico, si bien destacan las grandes diferencias de régimen jurídico que establecen unas y otras: mientras que, por ejemplo, Canarias y Navarra apenas prevén en alguna Disposición Adicional de sus normas generales de ordenación del turismo la posibilidad de creación de municipios turísticos, Valencia destaca por la amplitud y el detalle del régimen jurídico que articula.

-
- a. 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.
 - b. Ejercer, por delegación o por convenio, competencias municipales.
 - c. Establecer y prestar servicios o realizar obras, con carácter complementario de los servicios y las obras municipales".

Para nosotros, y al margen del procedimiento concreto para la declaración de dichos municipios, a través del cual se busca que el turismo sea realmente la actividad principal de los mismos, lo que se refleja, por ejemplo, en requisitos como que la afluencia de turistas sea relevante en relación a la población residente, o en la existencia de una oferta alojativa igualmente destacada, o de un nivel de prestación de los servicios públicos municipales elevado, o incluso, en la presencia de recursos turísticos que sean capaces de atraer dichos flujos de turistas, lo importante son las consecuencias que dicha declaración conlleva, y que se centran en la obligación de prestar un plus de servicios municipales obligatorios¹⁴, sobre todo, según la regulación realizada por las Leyes catalana y gallega de ordenación del sector, y que van más allá de un mero indicio de calidad para la declaración de estos municipios, tal y como se prevé en las otras Comunidades Autónomas citadas, pues la prestación de tales servicios en las Leyes catalana y gallega es una imposición de las mismas.

De estos servicios públicos obligatorios¹⁵, que realmente no aportan mayor novedad y podrían ser incluidos sin mayores problemas en los enumerados por la legislación general de régimen local, quizá lo más destacable es que también se recoge en ambas normas una cláusula general que obliga a prestar todos los servicios mínimos necesarios para el volumen de población real que soporte el municipio, para lo cual se debe proceder a la suma de la media ponderada de la población estacional a la habitual,

¹⁴ Y en este sentido sí que nos mostraríamos parcialmente de acuerdo con Blanquer cuando afirmaba que la legislación autonómica de ordenación del turismo suponía un aumento en el nivel de servicios mínimos obligatorios para todos los municipios que se recoge en la legislación local. En nuestra opinión, ese plus se produce precisamente respecto a los municipios turísticos, pero no respecto al resto (salvo en el caso de la norma canaria), y en las propias normas autonómicas del sector turístico se aprecia esa diferencia de nivel entre municipios, según sean calificados de turísticos o no.

¹⁵ Son prácticamente los mismos en ambas leyes (arts. 19, apartado 1, y 20, apartado 2, de las normas catalana y gallega, respectivamente). Tomando como ejemplo el precepto gallego, además de los establecidos en la legislación general, serían los siguientes:"

- a. La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas playas y costas.
- b. La protección civil y la seguridad ciudadana.
- c. La promoción y protección de los recursos turísticos del término municipal.
- d. La señalización turística y la de información general.
- e. La atención y la orientación a las usuarias y usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Galicia.
- f. La puesta a disposición de las usuarias y usuarios turísticos de un servicio de acceso a internet, de utilización momentánea, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público.
- g. Las funciones ambientales que les correspondan de acuerdo con la normativa sectorial".

previendo la posibilidad de prestar otros complementarios, bien de manera estacional o bien con diferentes intensidades, en función de la afluencia turística. Y esta previsión es interesante en cuanto que se centra en uno de los problemas que rodean a dichos municipios y que, para nosotros, justifican su régimen especial: responder a las necesidades de un conjunto de población estacional ciertamente elevado que no se corresponden con el nivel de servicios públicos municipales que, de acuerdo a la población residente, poseen tales municipios, y en definitiva, la financiación de dichos servicios, que no puede recaer exclusivamente en los vecinos de los mismos. Para evitarlo, las normas de ordenación del turismo articulan una serie derechos o beneficios a los que pueden optar los municipios turísticos, entre los que se incluyen los de tipo económico, por ejemplo, se prevé que dichos municipios puedan imponer recargos y tributos específicos (art. 20, apartado 3, de la Ley gallega y art. 20, apartado 2, de la Ley catalana) o que se beneficien de modo preferencial del sistema de ayudas y de las acciones de fomento y promoción del turismo articuladas por la Administración autonómica (art. 51, apartado 1, de la Ley murciana; art. 15, apartado 4, de la Ley aragonesa; art. 8 de la Ley andaluza; y art. 39, apartado 2, letra d, de la Ley cántabra), pero ello no impide que, en nuestra opinión, consideremos que tales previsiones de financiación sean insuficientes.

3. CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE UNA MAYOR CAPACIDAD DE INTERVENCIÓN DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE TURISMO

Tras el análisis de las facultades que poseen los Entes Locales en materia de turismo se puede extraer la conclusión de que aquellos han avanzado ciertamente poco en relación al sistema que provenía de la etapa preconstitucional. Ciertamente, ha aparecido un nuevo modelo de organización territorial que hacía prever una mayor descentralización de facultades en esta materia -y en otras- hacia la Administración local, en cumplimiento de la garantía institucional que la Constitución y la LRBRL articulan. Sin embargo, se puede apreciar que se ha producido una nueva centralización en la figura de las Comunidades Autónomas. Estas poseen la práctica exclusividad competencial en esta materia, y debían haber sido ellas las encargadas de asignar un mayor volumen competencial a los Entes Locales, pero, en la realidad, y salvo escasas excepciones, ello no se ha producido. La mayoría de normas autonómicas de ordenación

del turismo apenas atribuyen a aquellos facultades que excedan de la promoción de su ámbito territorial, siendo ciertamente escasas las que les asignan potestades administrativas más intensas, como el otorgamiento de autorizaciones o licencias específicas en esta materia –no las que les corresponden en aplicación de otra legislación sectorial (urbanismo, sanidad, industria,...), y menos aún, la potestades de inspección y sanción.

En nuestra opinión, se debe avanzar hacia una mayor descentralización en materia de turismo a favor de las Entidades Locales, sobre todo, en los municipios, que apenas poseen facultades específicas de gestión en esta materia (por ejemplo, de autorización, inspección o sanción), y que por su cercanía a los turistas y los agentes turísticos sería la opción más correcta para un adecuado desarrollo de dichas facultades en este sector, reservándose las Comunidades Autónomas las funciones de ordenación, planificación, programación y fomento del territorio y de los recursos turísticos –ésta última de manera conjunta hacia arriba con el Estado y hacia abajo con los Entes Locales-. Esta opción conllevaría, lógicamente, la necesidad de aumentar los recursos financieros destinados a los municipios para el cumplimiento de estas facultades, lo que es francamente difícil de articular en el contexto de crisis económica general en el que nos encontramos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANDA HIPÓLITO, A.W.; DELGADO ESTIRADO, L.M. y DE JUAN ALONSO, J.M. (2010). *Turismo, Una visión global*. Pamplona: Aranzadi, Cizur Menor.
- ARCARONS SIMÓN, R. (1994). *Manual de Derecho del Turismo*. Madrid: Ed. Síntesis.
- BARRADO TIMÓN, D.A. (2001). “Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las Autonomías”, *Estudios Turísticos*, nº 149.
- BAYÓN MARINÉ, F. (1992). *Competencias en materia de turismo*. Madrid.
- BENZO SAINZ, I. (1992). *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Turismo*. Colección: Informes y Documentos,

Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, INAP.

BERMEJO VERA, J. (1984). “Administración Pública y Turismo”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 223.

BERMEJO VERA, J. (2001). “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, *Documentación Administrativa*, 259-260, Madrid.

BLANQUER CRIADO, D. (1999). *Derecho del Turismo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

BOSCH, R.; PUJOL, LL.; SERRA, J. y VALLESPINOS, F. (1998). *Turismo y medio ambiente*. Madrid: Ed. Centro de Estudios Ramón Areces.

BOUAZZA ARIÑO, O. (2006). *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*. Barcelona: Atelier.

CALONGUE VELÁZQUEZ, A. (2000). *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

CORNO CAPARRÓS, L. (1984). “El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 42, abril-junio, pp. 423 y ss.

DOMÍNGUEZ MOLINER, F. (1993). *Derecho Administrativo general y turístico*. Madrid: Ed. Síntesis.

ESTEVE PARDO, J. (1998). “Turismo y Administración Local”, publicado en XI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo. Barcelona: Ed. CEDECS.

FERNÁNDEZ ALVAREZ, J. (1974). *Curso de Derecho Administrativo turístico*. Madrid: Ed. Nacional.

FERNÁNDEZ FUSTER, L. (1974). *Teoría y Técnica del Turismo*, vol. I, (4ª edición). Madrid: Editora Nacional.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2005). *Derecho Administrativo del Turismo*, (3ª edición). Madrid/Barcelona: Ed. Marcial Pons.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985). *Estudios sobre Autonomías Territoriales*. Madrid: Cívitas.

- GARCÍA MACHO, R.J. y RECALDE CASTELLS, A. (dirs.), (2000). *Lecciones de derecho del turismo*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.
- GUILLÉN, M.A. (1999). “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, publicado en la obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO, D., *I Congreso Universitario de Turismo*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.
- LUENGO YUSTE, J. (1992). *Legislación Turística y Derecho Administrativo*. Madrid: Ed. Universitat S.A.
- MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN-RETORTILLO, L. y VILLAR PALASÍ, J.L. (1970). “Aspectos jurídico-administrativos del turismo”, en *Actas del primer congreso italo-español de Profesores de Derecho Administrativo*, Sevilla, 1966, Ministerio de Información y Turismo, Madrid.
- MIR BAGO, J. (1990). *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. I, (pp. 626-627). Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- ORTEGA ALVAREZ, L. (1988). *El régimen constitucional de las competencias locales*. Madrid: INAP.
- PAREJO ALFONSO, L.; JIMENEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, L. (1994). *Manual de Derecho Administrativo* (3ª edición). Barcelona: Ariel.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (dir.) (2004). *Derecho Público del Turismo*. Navarra,
- PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M.M. (1996). “A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos competenciales que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza”, *Revista Andaluza de Derecho Administrativo*, nº 27, julio-septiembre, pp. 95 y ss.
- ROCA ROCA, E. y PÉREZ MARTOS (1998). “Administración municipal y turismo”, publicado en *XI Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo*. Barcelona: CEDECS Editorial.
- ROCA ROCA, E. y PÉREZ MARTOS (2001). “Administración Pública y turismo”, *Documentación Administrativa*, nº 259-260.

- ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M.M. y PÉREZ GUERRA, R. (1998). *La regulación jurídica del turismo en España*. Almería: Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2001). “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Documentación Administrativa*, nº 259-260, enero-agosto.
- SUAY RINCÓN, J. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P. (1999). “Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos”, En D. Blanquer Criado (dir.), *I Congreso Universitario de Turismo*. Valencia: Tirant lo Blanch.