

Capítulo I. LAS ADMINISTRACIONES TURÍSTICAS ANDALUZAS

Severiano Fernández Ramos

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz

SUMARIO

1. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE TURISMO

- 1.1. El reparto competencial Estado – Comunidades en materia de turismo.
 - 1.1.1. Los títulos competenciales en materia de turismo.
 - 1.1.2. La competencia sobre ordenación del turismo.
 - 1.1.3. La competencia sobre promoción del turismo.
 - 1.1.4. Sobre la supletoriedad del derecho estatal.
- 1.2. Las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza.
 - 1.2.1. Las competencias de la Comunidad Autónoma en el Estatuto de Autonomía.
 - 1.2.2. Las competencias de la Comunidad Autónoma en la Ley de Turismo.

2. LA LEGISLACIÓN ANDALUZA SOBRE TURISMO

- 2.1. La etapa anterior a la Ley 12/1999.
- 2.2. La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo.
 - 2.2.1. Aspectos generales y desarrollo normativo inicial.
 - 2.2.2. El impacto de la transposición de la Directiva de Servicios.
- 2.3. La Ley 13/2011, de 23 diciembre, del Turismo.
 - 2.3.1. La elaboración y novedades de la Ley 13/2011.
 - 2.3.2. Aspectos generales de la Ley 13/2011.

3. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO

- 3.1. La Consejería competente en materia de turismo.
- 3.2. Los órganos colegiados adscritos a la Consejería competente en materia de turismo.

- 3.2.1. Simplificación organizativa.
- 3.2.2. El Consejo Andaluz del Turismo.
- 3.2.3. La Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo.

3.3. Otros órganos y estructuras en materia de turismo.

4. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE TURISMO

- 4.1. Las competencias locales en materia de turismo en la legislación básica sobre régimen local.
- 4.2. Las competencias locales en materia de turismo en la legislación andaluza.
 - 4.2.1. Las competencias locales en materia de turismo en el marco del Estatuto de Autonomía de 1981.
 - 4.2.2. Las competencias locales en materia de turismo en el marco del Estatuto de Autonomía de 2007.

5. EL MUNICIPIO TURÍSTICO

- 5.1. El municipio turístico en la legislación turística.
 - 5.1.1. Municipio turístico y municipios o zonas de interés turístico.
 - 5.1.2. La implantación de la figura del municipio turístico.
- 5.2. La noción de Municipio Turístico en el ordenamiento andaluz.
 - 5.2.1. La definición de Municipio Turístico en la Ley 12/1999 y en el Decreto 158/2002.
 - 5.2.2. La definición de Municipio Turístico en la Ley 13/2011 y en el Decreto 70/2006.
- 5.3. Elementos de valoración para la declaración de Municipio Turístico.
 - 5.3.1. Los elementos de valoración en la Ley 13/2011.
 - 5.3.2. Los elementos de valoración en el Decreto 158/2002.
- 5.4. Procedimiento de declaración de Municipio Turístico.
 - 5.4.1. Solicitud.
 - 5.4.2. Tramitación.
 - 5.4.3. Resolución.
- 5.5. Convenios
 - 5.5.1. Partes y fines de los convenios.
 - 5.5.2. Obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía.
 - 5.5.3. Obligaciones de los municipios.
 - 5.5.4. Contenido de los convenios.
- 5.6. Pérdida de la condición de Municipio Turístico.

BIBLIOGRAFÍA

1. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE TURISMO

1.1. El reparto competencial Estado – Comunidades en materia de turismo

1.1.1. Los títulos competenciales en materia de turismo

Permitaseme un ejercicio de simple síntesis a los efectos de introducir esta temática sobradamente estudiada en esta obra. La única referencia explícita del texto constitucional al turismo es en sede de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, si bien la doctrina ha considerado implícito el turismo es varios de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III¹.

De modo general, debe resaltarse la obligación de los poderes públicos de facilitar (a todos) “la adecuada utilización del ocio” (art. 43.3), y, de modo específico para los trabajadores la obligación de los poderes públicos de garantizar el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral y la existencia de unas vacaciones periódicas retribuidas (art. 40.2), y respecto a las personas no activas, mediante la expresa referencia al ocio en relación con la llamada tercera edad (art. 50), precepto en el cual la referencia a un «sistema de servicios sociales» que debe atender las necesidades de ocio de este colectivo otorga mayor consistencia jurídica al mandato constitucional².

En cuanto al reparto competencial, en concreto, el artículo 148.1.18 de la Constitución (CE) dispuso que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”, no figurando en el artículo 149 de la CE atribución competencial específica a favor del Estado. Esta ausencia de reserva específica a favor del Estado llevó a la práctica totalidad de los estatutos de autonomía a incluir en el listado de competencias exclusivas de las respectivas comunidades autónomas al turismo o, en su caso, la promoción y ordenación del turismo³. De este

¹ F.J. BLANCO HERRANZ, «Nueva legislación turística española: Balance y perspectivas», *IV, V y VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*, A. Auriolos Martín (coordinador), Sevilla, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005, p. 356; C. C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo del Turismo*, ed. Marcial Pons, 3ª edición, Madrid, 2005, p. 53.

² En cualquier caso, como ha señalado A. VILLANUEVA CUEVAS, de la Constitución no se puede derivar un cierto “derecho al turismo”, al estilo del introducido en la Declaración de Manila sobre el turismo mundial, si bien esta perspectiva constitucional permite superar la consideración del turismo como una simple prestación/recepción de servicios de naturaleza privada. «La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 28 (2011).

³ Como ha señalado J. TUDELA ARANDA, lo que parece resultar más significativo no es que esta competencia se atribuyese a las Comunidades Autónomas sino que el Estado no se reservase explícitamente ninguna competencia al respecto. «La organización administrativa del turismo», en R. GARCÍA MACHO, A. RECALDE CASTELLS y M.V. PETIT LAVALL, *Lecciones de Derecho del Turismo*, Valencia, 2000, págs. 61-62.

modo, la Constitución concibió la actividad turística como una competencia natural de las Comunidades Autónomas⁴.

Ahora bien, aun cuando la Constitución no reserva en el artículo 149 al Estado competencia expresa en materia de turismo, no puede desconocerse la concurrencia en el sector turístico de diversos títulos competenciales que justifican la intervención del Estado: tales como el comercio exterior (artículo 149.1.10 CE), las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE), la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30 CE), la legislación civil y mercantil (artículo 149.1.8 y 6 CE), extranjería (apartado 2º); sanidad exterior (apartado 16º); puertos y aeropuertos de interés general, tránsito y transporte aéreo (apartado 20º); entre otros⁵.

Así, según la STC 75/1989, de 24 de abril, el hecho de que esta materia haya sido asumida como competencia exclusiva en los Estatutos de Autonomía, «no constituye una barrera infranqueable a toda intervención estatal; no sólo porque ciertas materias o actividades ligadas al turismo pudieran caer bajo otros enunciados competenciales, sino, sobre todo, porque tanto la CE como los Estatutos de Autonomía, dejan a salvo las facultades estatales de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado (art.149.1.13 CE)».

Al mismo tiempo, debido al marcado carácter transversal del turismo, sobre el mismo inciden otras materias de competencia autonómica, como señaladamente la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del medio ambiente, la protección de los consumidores y usuarios o el patrimonio histórico⁶.

⁴ En este sentido, A. SALGADO CASTRO, "La distribución de competencias en materia de turismo", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 9, 1996, págs. 319 y ss; y M.A. GUILLEN 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)*, Valencia, 1999, pág. 46.

⁵ Vid. R. PÉREZ GUERRA y M.ª M. CEBALLOS MARTÍN, "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", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 27, 1996, págs. 98-99; J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «Sobre la distribución de competencias en materia de turismo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pp. 369 y ss.; S. PRADOS PRADOS, "Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo", VV AA, en *Estudios sobre Derecho andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 65-118.

⁶ Así, por ejemplo, un recurrente elemento de fricción entre las Administraciones Ambiental y Turística es el relativo a la noción de "capacidad de carga" de los espacios naturales protegidos, que viene a constituir una importante limitación de los usos turísticos e, incluso, de las campañas de promoción turística de dichos espacios, y que al mismo tiempo constituyen un recurso turístico fundamental.

1.1.2. La competencia sobre ordenación del turismo

El alcance y contenido de la competencia autonómica sobre *ordenación del turismo* fue circunscrito en un primer momento por ciertos sectores de la doctrina al establecimiento de normas relacionadas con la actividad administrativa de policía y de servicio público. Pero en la actualidad es pacífico que la competencia autonómica sobre ordenación turística alcanza a la regulación de la oferta de servicios turísticos, de los derechos y deberes de los usuarios y de las empresas turísticas, y de la disciplina turística, así como la realización de la actuación administrativa necesaria para garantizar su cumplimiento, de forma que englobaría el régimen jurídico-público de las empresas y actividades que integran este sector (y, en particular, de los establecimientos turísticos). Y a esta ordenación de los servicios turísticos (y otros con incidencia en la actividad turística) se añade la ordenación de los recursos turísticos ubicados en el territorio de la comunidad autónoma, en cuanto elementos inescindibles del producto turístico en cada territorio⁷.

El aspecto más controvertido de esta competencia autonómica ha sido cuando al ordenar los derechos y deberes de las empresas se incluyen determinados aspectos de las relaciones entre las empresas y turistas en calidad de usuarios finales. Como es sabido, la regulación de los términos de las relaciones contractuales entre los empresarios turísticos y sus clientes es de clara naturaleza civil o mercantil, de competencia estatal al amparo del artículo 149.1, 6º y 8ª de la Constitución. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido como regla de principio «que la regulación autonómica [...] debe ceñirse al espacio de las relaciones jurídico-públicas, impidiendo o limitando las prácticas lesivas de los intereses tutelados, definiendo las conductas exigibles en congruencia con tales intereses y estableciendo las sanciones administrativas pertinentes, pero sin determinar consecuencia alguna en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas ni imponer un contenido contractual determinado pretendidamente acorde con el fin protector perseguido, ya que eso corresponde al acervo competencial del Estado ex artículo 149.1.6 y 8 CE» (STC 264/1993, FJ 5º). Otra cosa es que existan normas autonómicas que entran de lleno en el en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas, sin que se haya planteado su constitucionalidad⁸.

⁷ P. L. MARTÍNEZ PALLARÉS, «Las entidades locales en la legislación turística», *QDL*, 9, Octubre de 2005, p. 73.

⁸ Como denunciara en su día D. BLANQUER, «¿Ordenación o desordenación del turismo?», *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001, p. 298, para quien, por ejemplo, la regulación autonómica de los requisitos exigibles a las Agencias de Viajes para su válido funcionamiento, relativos a su forma mercantil, exigencia de un capital social mínimo o un capital mínimo desembolsado, entre otros, invade la competencia estatal sobre legislación mercantil. Véanse, además, los múltiples ejemplos citados por J. SOLA TEYSSIERE, «Hacia un sistema armonizado de clasificación hotelera», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, enero-abril (2014), págs. 66-67, quien señala que frecuentemente estas transgresiones son consideradas de escasa entidad o valorada como inoportuna su denuncia jurídica en el marco de la relación política mantenida entre el Gobierno central y un Gobierno autonómico; a veces por razones de afinidad o, contrariamente, en evitación de conflictos. No obstante, debe reconocerse que parte de estas extralimitaciones de la legislación autonómica han venido originadas por los propios traspasos de competencias en la materia (como sucedió con el régimen de precios y reservas en alojamientos turísticos). Con todo, en opinión de J. SOLA TEYSSIERE, la dispersión normativa actual va a contracorriente de la tendencia empresarial y puede dificultar la implantación de procesos de normalización

Cuestión diversa es la relativa a la diversidad de criterios de clasificación de los establecimientos de turismo y, en particular, de los de alojamiento turístico generada por la legislación autonómica. Desde el punto de vista competencial, no existe en principio objeción⁹, pero otra cosa son los efectos indeseables en el mercado turístico. Como señaláramos hace años, cabe preguntarse hasta qué punto es conveniente para la competitividad del sector turístico español, en un escenario de abierta competencia internacional, la abigarrada diversidad de nomenclaturas y criterios de clasificación de la oferta turística a que ha dado lugar el sistema competencial (piénsese que un turista en una semana de estancia en España puede recorrer varias Comunidades Autónomas con criterios, denominaciones y símbolos diversos y heterogéneos)¹⁰.

Así, por ejemplo, en relación con el turismo en el espacio rural, las distintas Comunidades Autónomas han cometido y compiten entre sí, tratando de perfilar un producto turístico rural con identidad propia. Hasta aquí no existe objeción, pero la dispersión de denominaciones y tipologías resultante, en la que una misma calificación –como señaladamente la de “casa rural”¹¹– refiere realidades muy diversas, si bien pudo ser interesante en una etapa inicial en la que el turismo rural era practicado casi exclusivamente por turistas nacionales, puede ser un inconveniente para una necesaria apertura hacia mercados exteriores que reduzca la estacionalidad actual de esta modalidad turística¹².

utilizados en la gestión de las empresas, especialmente en el caso de cadenas hoteleras que no se limiten a un ámbito local o regional. Sin que, por otra parte, se aprecie que incorpore un valor añadido notable en términos de protección del usuario, que sería lo que, a la postre, justificaría su implantación (*op. cit.*, p. 83).

⁹ Baste recordar que la STC 125/1984 (FJ 2) declaró inaplicable, en las comunidades autónomas que hubiesen asumido la competencia, el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, por el que se establecía para los hoteles la distinción especial «Recomendado por su calidad».

¹⁰ S. FERNÁNDEZ RAMOS, “Régimen general de los establecimientos, servicios y empresas turísticas. La información turística. Los establecimientos de restauración”, VV AA, *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, p. 265. El último reglamento estatal sobre clasificación de los establecimientos hoteleros, el Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, apelaba precisamente a la necesidad de asegurar la homogeneidad en el Estado “en materia evidentemente precisa de un marco común de referencia que sirva a la clarificación de la oferta hotelera”. Esta situación, como señala J. SOLA TEYSSIERE, genera a los usuarios turísticos, sean nacionales o extranjeros, como mínimo, confusión, que puede derivar en una pérdida de confianza en el sistema de clasificación como expresión del nivel de calidad de los establecimientos (*op. cit.*, p. 85).

¹¹ Por ejemplo, la capacidad alojativa máxima de la tipología casa rural puede oscilar de 6 a 20 plazas según la Comunidad Autónoma, y algunos casos se impone una extensión mínima en el entorno inmediato de las Casas Rurales, mientras que en otros no existe tal exigencia –ni siquiera para las de categoría superior–, con la consiguiente pérdida de la identidad del producto. De esta dispersión normativa se hizo eco el número de diciembre de 2012 de la Revista *Hosteltur: Turismo rural*, un producto a revisar.

¹² Así lo manifestamos en nuestro trabajo “La ordenación del turismo rural en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, pp. 49-110. Como ha señalado J. SOLA TEYSSIERE, si la clasificación cumple, entre otras, una función de “normalización” de la oferta, de cara a facilitar información transparente a los usuarios acerca de las características y niveles de calidad de cada establecimiento, parece legítimo preguntarse si existen razones de peso para que las CCAA establezcan regímenes clasificatorios diferentes (*op. cit.*, p. 86).

A este respecto, se ha apelado a la búsqueda de homogenización mediante instrumentos de colaboración entre las Comunidades Autónomas¹³. En este sentido, el Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015 recogió entre sus medidas la de “homogeneización de la clasificación y categorización de establecimientos hoteleros”, en tanto se reconoce que la diversidad regulatoria autonómica supone inconvenientes tanto para los turistas como para el sector hotelero¹⁴.

Y en esta línea en 2013 en el seno de la Conferencia Sectorial sobre Turismo, todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Cataluña, acordaron homogeneizar la nomenclatura anterior de los alojamientos rurales –sistema compuesto por espigas, bellotas y encinas (entre muchos otros)–, para sustituirlo por una nueva clasificación común con ‘estrellas verdes’. Y en 2015 la misma Conferencia Sectorial sobre Turismo acordó homogeneizar la clasificación de los alojamientos de campings en todo el territorio nacional (que lucirán como distinto común estrellas).

Lo cierto es que este segundo acuerdo de la Conferencia Sectorial se realizó ya bajo la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en virtud de la cual el Estado ha encontrado un nuevo título para intervenir en este ámbito más allá del impulso de la cooperación interadministrativa. Así, parece evidente que la prestación del servicio de alojamiento turístico constituye una «actividad económica» y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2013 (acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional –art. 2–), y, por tanto, los requisitos para la instalación de un hotel no podrán constituir actuaciones que limiten la libertad de establecimiento y la libertad de circulación –art. 18–¹⁵. No obstante, como ha señalado la

¹³ Así, J. TUDELA ARANDA, “Los conceptos objetivos del Derecho del Turismo. Recurso turístico y actividad turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico*, Tudela Aranda (Dir.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 2008, p. 245. Más recientemente, J. SOLA TEYSSIERE, ha propuesto una armonización a nivel nacional del sistema de clasificación hotelera en base al modelo *Hotelstars Union*, menos rígido que el mayoritariamente dispuesto por las CCAA (*op. cit.*, p. 88).

¹⁴ El Plan expone lo siguiente: «En España, es competencia de las CC.AA regular la normativa correspondiente para establecer los criterios necesarios de clasificación hotelera, de alojamientos rurales y campings. Muchos de los modelos actuales califican principalmente elementos estructurales de los establecimientos, dejando de lado aspectos relacionados con el servicio o bien otras características singulares valoradas por el cliente. Esta diversidad, supone ciertos inconvenientes tanto para los turistas como para el subsector hotelero, de alojamientos rurales y establecimientos de camping. Esta preocupación fue objeto de estudio desde el Consejo Español de Turismo, CONESTUR, para lo que se formó, en febrero de 2010 un grupo de trabajo de normalización hotelera en el seno de la Comisión Ejecutiva con el fin de buscar una solución al problema de la clasificación hotelera, a partir del análisis de las diferentes normativas autonómicas y los principales modelos europeos. Este grupo de trabajo de normalización hotelera expone la problemática que plantean las divergencias entre las diversas regulaciones hoteleras de las CC.AA. y propone la conveniencia de adoptar un sistema de clasificación hotelera similar a “HotelStars”, seguido ya por algunos países europeos».

¹⁵ El artículo 28 Ley 20/2013 regula el procedimiento por el que los operadores económicos, los consumidores y usuarios, así como las organizaciones que los representan, pueden informar a la Administración a través de la

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, las posibles divergencias en materia de clasificación hotelera no constituyen, per se, un obstáculo al libre establecimiento o a libre circulación protegidos por la Ley 20/2013. Se trata más bien de una cuestión relacionada con la credibilidad de los indicadores de calidad y excelencia de los servicios turísticos, cuya solución –como se ha señalado– se debe encauzar a través de la Conferencia Sectorial del Turismo, tal como prevé la propia Ley 20/2013 –art. 14–¹⁶.

1.1.3. *La competencia sobre promoción del turismo*

Por su parte, la concreción del ámbito material de la actividad de *promoción del turismo* ha sido objeto de controversia en el seno de la doctrina iuspublicista, al no utilizar nuestro texto constitucional de manera uniforme dicha expresión, de forma que el debate ha girado sobre la identificación o no de los términos “fomento” y “promoción”. Si bien cualificados sectores de la doctrina han manifestado opiniones al respecto que otorgan a la expresión “promoción” un sentido más amplio que el de fomento, y la mayoría de las diferentes comunidades autónomas realizan una utilización indistinta de ambos términos, a los efectos de esta exposición la promoción turística se considera como género integrante de la expresión “fomento”, comprendiendo ésta con ello tanto al conjunto de técnicas principalmente económicas dirigidas a la protección y estímulo de determinadas actividades, es decir, dirigidas al impulso de la oferta turística, como a la actividad de la Administración, sobre todo material, encaminada a dar publicidad a un determinado sector, ámbito o aspecto a

Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado de los distintos obstáculos o barreras de que conozcan y que se interpongan en el ejercicio de las libertades de establecimiento y de circulación. Y en tal sentido un operador del sector informó sobre la dificultad de explotar en las distintas comunidades autónomas su modelo de negocio, basado en la gestión de hoteles de idénticas características, porque difieren las condiciones regulatorias para la obtención de la clasificación por categorías. Esa disparidad conduce, según el grupo [Empresa], a que una instalación calificada en la [Comunidad autónoma] como hotel de una estrella se considere en [provincia] como hostel de una estrella y en [Ciudad] ni siquiera alcance la categoría de pensión. Tales motivos –alega el operador–, le han impedido abrir en la capital [ciudad] un establecimiento ya construido que disponía de licencia municipal, con los consiguientes perjuicios económicos. Véase el Informe recaído en este asunto de la Secretaría de Estado para la Unidad de Mercado de 4 de junio de 2014 sobre la clasificación de los hoteles.

¹⁶ Informe emitido en el mismo procedimiento anterior por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (informe nº 6/2014, en el marco del procedimiento de información de obstáculos o barreras a la unidad de mercado del artículo 28 Ley), quien considera que sin entrar a valorar que lleve a cabo ese proceso de aproximación en materia de estándares de calidad en lo que a clasificación de los establecimientos hoteleros se refiere, no puede perderse de vista que España es una potencia turística que compite a nivel internacional. Por lo tanto, es clave que la eventual revisión u armonización de los criterios de clasificación de las diferentes categorías hoteleras se aborde de forma que no resulten defraudadas las expectativas de calidad y confort creadas en consumidores y usuarios; máxime de cara a la fidelización de los turistas. Lo contrario puede llevar aparejada una importante pérdida de competitividad. Sobre la Ley 20/2013 véase J. SOLA TEYSSIERE, «Unidad de mercado y supervisión administrativa de las actividades económicas», *Revista de Administración Pública* núm. 197, Madrid, mayo-agosto (2015), págs. 133-174.

fin de estimular, impulsar o potenciar una actividad de los particulares, es decir, dirigida a la incentivación de la demanda¹⁷.

Siguiendo a GALLARDO CASTILLO¹⁸, debe precisarse que la competencia promocional del turismo de las Comunidades Autónomas se extiende más allá de su propio territorio por lógicas razones de efectividad, incluida la promoción en mercados extranjeros, por lo que a diferencia de la competencia de ordenación, no le es de aplicación la referencia a «su ámbito territorial» del artículo 148.1.18 CE. Y en tal sentido cabe recordar que el Tribunal Constitucional (STC 165/1994) ha admitido que no puede excluirse que, “para llevar a cabo correctamente las funciones que tengan atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”.

Cuestión distinta es que esta promoción exterior pueda en algún caso invadir atribuciones del Estado en materia de relaciones internacionales y comercio exterior –art. 149.1 3º y 10º–. Si bien el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar, en su sentencia de 175/1995, que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 de la Constitución que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una verdadera reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas»¹⁹.

Pero, al mismo tiempo, el Estado no ha renunciado a desarrollar una política propia de promoción y fomento turísticos hacia el interior, que en ocasiones ha entrado en conflicto con las competencias autonómicas. En efecto, ya en la STC 125/1984, de 20 de diciembre, el Alto Tribunal afirmaba que, “este razonamiento es también aplicable al sector del turismo y, en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada una expresa relación con la política económica general, en razón de la incidencia que la actividad turística tiene en el conjunto de la economía, su importancia relativa como factor de desarrollo econó-

¹⁷ Seguimos el criterio manifestado por M.ª Jesús GALLARDO CASTILLO, “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes autonómicas: Promoción y ordenación”, en *Documentación Administrativa*, número 259-260, p. 74 y ss., 2001, que identifica el fomento con la primera acepción y la promoción con la segunda, siendo aquél comprensivo de ésta.

¹⁸ M.J. GALLARDO CASTILLO, “La Ordenación Jurídico-Administrativa del Turismo”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 25, 1996, págs. 46-47.

¹⁹ Y añade el Tribunal: «En efecto, la complejidad y tecnificación progresiva de la promoción del turismo, las necesidades de investigación del mercado exterior, así como el respeto a la unidad de ese mercado como factor generador de la actividad exportadora, hacen que las actividades de promoción y comercialización en los distintos mercados extranjeros deban realizarse de forma coordinada y de acuerdo con los principios que respondan a los planteamientos de la ordenación global de la economía, pero respetando la dimensión externa de una competencia exclusiva autonómica».

mico y de creación de empresas y de empleos, y su especial trascendencia en nuestra balanza de pagos”²⁰.

Pero en esta sentencia también se establecía que la extensión de las funciones reservadas al Estado debe hacerse de forma restrictiva al mantener que, “El Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de turismo, ni tiene una competencia general e indeterminada de fomento del turismo, paralela o concurrente con las competencias asumidas por las CC.AA., pues ello significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar de forma permanente el sistema ordinario de financiación autonómica”²¹.

Tales medidas estatales se han justificado a partir de la competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE (las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), en la cual incluye la planificación básica de determinadas actuaciones de inversión en destinos turísticos en el territorio español, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación, ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones necesarias desde el punto de vista de la política económica general en atención al peso del sector turístico en nuestra economía (STC 200/2009).

Ahora bien, es de plena aplicación la doctrina constitucional sobre la actividad subvencional de Estado. Así, en la sentencia 242/1999, de 21 de diciembre²², el Tribunal Constitucional afirmó que “en materia turística los límites territoriales a la competencia de la Comunidad Autónoma han de ser flexibles, pues de no ser así, se configuraría una competencia que no resultaría reconocible con los términos en que hoy se sitúan la oferta y la demanda de servicios turísticos” (FJ. 18); y que, por tanto, “el carácter interregional o transnacional del proyecto no supone condicionamiento alguno para la gestión autonómica de las subvenciones”. (FF.JJ. 12 y 14 a.)²³.

²⁰ En tal sentido, la STC 75/1989 declaró que “La competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia (y de todas y cada una de las restantes) para promocionar el turismo dentro de su propio territorio no significa ni puede significar que el Estado español no pueda hacer nada para promocionar el turismo español en cuanto tal (...) Lo más que la Comunidad puede pretender es que esa actuación estatal, que en ningún caso impide u obstaculiza las que la Comunidad decida acometer, no fomente actuaciones que ella considera que no deben serlo, pero esta pretensión está ya atendida en las Ordenes impugnadas al hacer vinculante para la Administración Central el informe negativo de la Comunidad Autónoma”.

²¹ En este sentido, en relación con una convocatoria por el Estado de unas becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hosteleras, el Tribunal Constitucional (STC 175/1995) consideró que el hecho de que la actividad subvencionada tenga un alcance exterior al territorio nacional, y que sea fruto de un convenio celebrado entre Estados, no son elementos suficientes para justificar la introducción de una excepción a la regla general de la participación de las comunidades autónomas en actividades de naturaleza subvencional que afecten a materias sobre las que ostentan algún título competencial, como es el caso del turismo.

²² Dictada en relación con diversas Órdenes del Ministerio de Comercio y Turismo de 1996 por la que se establecen subvenciones para la industria turística en aplicación del Plan FUTURES 1996/1999.

²³ Con arreglo a lo expuesto, en la STC 200/2009 el Tribunal Constitucional concluye que el Estado puede destinar las ayudas reguladas en el Real Decreto 1916/2008 a las finalidades previstas en el mismo si bien, al

1.1.4. Sobre la supletoriedad del derecho estatal

La normativa autonómica en materia de turismo ha coexistido con una normativa previa estatal, en gran medida preconstitucional, lo que ha suscitado serios problemas para determinar la posible supletoriedad de la normativa estatal²⁴. De hecho, algunas normas preconstitucionales se declararon por los tribunales inaplicables²⁵.

Finalmente, debe señalarse que el problema de la supletoriedad del Derecho estatal se redujo sustancialmente con la aprobación del Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre Acceso a Actividades Turísticas y su Ejercicio. Esta norma derogó una serie de decretos, reales decretos y órdenes ministeriales, en muchos casos preconstitucionales, «que se considera necesario derogar expresa y formalmente para que las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de sus competencias, adopten las correspondientes normas de ordenación, que obviamente deberán ser conformes con lo establecido en la Directiva 2006/123 /CE.[...]» (exposición de motivos). Teniendo en cuenta, además, que conforme a la doctrina constitucional sobre el artículo 149.3 CE, no corresponde al Estado dictar normas con vocación de supletoriedad (por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo)²⁶.

Este Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, fue impugnado por entenderse que la derogación acordada en el mismo tuvo el efecto de generar un vacío legislativo en este sector en la Comunidad de Madrid, toda vez que ésta no había dictado legislación que regulase la

no tratarse el turismo de una competencia exclusiva estatal, el alcance de esta actividad genérica de fomento debe delimitarse con precisión a fin de evitar la invasión del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Delimitación que debe llevarse a cabo atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la actividad estatal de subvenciones y ayudas públicas. Vid. M. CORCHERO, «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2009, de 28 de septiembre (Reflexiones sobre la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales en materia de turismo)», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 4, junio 2010.

²⁴ Vid. CEBALLOS MARTÍN, M. M., PÉREZ GUERRA, R. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M. L., «Reflexiones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas: sus leyes de turismo», en *Derecho y Turismo*, AURIOLÉS MARTÍN, A. (Coord.), III Jornadas de Derecho Turístico celebradas en Málaga 2000, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 2000, p. 196.

²⁵ Así la sentencia del T.S., sala 3ª, de 20 de diciembre de 1995, declaró inaplicable la ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés turístico nacional, «ya que (...) la ley 28/1991, de 5 de diciembre, ha venido a certificar la desaparición del mundo de las disposiciones vivas, de aquella normativa turística, por motivo –entre otros– de inaplicación de la misma en los últimos veinte años».

²⁶ Este RD derogó los decretos y reales decretos que se relacionan a continuación: a) Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se aprueba el Estatuto ordenador de las Empresas y de las actividades Turísticas Privadas. b) Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, de medidas de ordenación de la oferta turística. c) Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales. d) Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, sobre ordenación de establecimientos hoteleros. e) Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes.

específica materia de apartamentos y viviendas turísticas, a pesar de ser de competencia autonómica. Sin embargo, el Tribunal Supremo desestimó el recurso, al considerar que, de manera general, no existe ningún obstáculo constitucional ni legal a que el Estado pueda derogar su normativa, puesto que se trata de una facultad inherente al ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al poder Ejecutivo, que incluye además de dictar las correspondientes normas de regulación, la derogación de su anterior normativa (STS 14 diciembre 2010, rec. 113/2010).

1.2. Las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza

1.2.1. Las competencias de la Comunidad Autónoma en el Estatuto de Autonomía

El artículo 13.17 del Estatuto de Autonomía para Andalucía en su versión original de 1981 atribuyó a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo; además, el artículo 12.3.3º del texto estatutario configuró al turismo como un objetivo institucional de nuestra comunidad autónoma.

Sin perjuicio de los trasposos iniciales llevados a cabo en la etapa pre-estatutaria²⁷, en cumplimiento ya del Estatuto de Autonomía de 1981, el turismo fue objeto del traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma mediante el conocido Real Decreto 3.585/1983, de 28 de diciembre, transfiriendo medios humanos, materiales y financieros. De este modo, se asumían las siguientes facultades y servicios, previo acuerdo de la Comisión Mixta de 28 de junio de 1983:

- 1.º La planificación de la actividad turística en Andalucía.
- 2.º La ordenación turística en el ámbito territorial de su competencia.
- 3.º La ejecución de la legislación del Estado en materia de Agencias de Viajes cuando éstas tengan su sede en Andalucía y operen fuera de su ámbito territorial.
- 4.º La concesión y revocación, en su caso, del título licencia de las Agencias de Viajes con sede social en Andalucía.
- 5.º La regulación, coordinación y fomento de las profesiones turísticas, así como la regulación y administración de la enseñanza para la formación y perfeccionamiento de los profesionales del turismo.

El Estado, por su parte, se reservó las siguientes competencias:

- 1.º Las relaciones internacionales, sin perjuicio de la información a la Comunidad Autónoma de la elaboración de los convenios internacionales concernientes al turismo.
- 2.º La coordinación de la planificación general de la actividad turística.

²⁷ Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía. *BOJA* núm. 2, de 11 de septiembre de 1979. Las competencias empezaron a ejercerse por la Junta de Andalucía el 2 de julio de 1979, conforme a su disposición final segunda.

- 3.º Promover, elaborar y, en su caso, aprobar la legislación en materia de Agencias de Viajes que operen fuera del ámbito territorial a la Comunidad Autónoma de su sede, así como promover, elaborar y, en su caso, aprobar la legislación en materia de prestación de servicios turísticos por las mismas en la referida circunstancia.
- 4.º La promoción y comercialización del turismo en el extranjero y las normas y directrices a las cuales se habrá de sujetar la Comunidad Autónoma de Andalucía cuando lleve a cabo actividades de promoción turística en el extranjero.
- 5.º Las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales de turismo²⁸.

De otro lado, tras la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, el artículo 37.1.14.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece como uno de los principios rectores de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma el fomento del sector turístico, como elemento económico estratégico de Andalucía. Asimismo, el artículo 197 de dicho Estatuto, denominado “Producción y desarrollo sostenible”, establece en su apartado primero que “en el marco de sus competencias, los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo de la agricultura ecológica, *el turismo sostenible*, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, así como al fomento de una tecnología eficiente y limpia. Todos los sectores económicos vinculados al desarrollo sostenible cumplen un papel relevante en la defensa del medio ambiente”.

Y, sobre todo, el artículo 71 referido al turismo, conforme al modelo de regulación implantado de concreción de las competencias, establece lo siguiente: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de administración de

²⁸ Además, se establecieron las reglas ss: 1.º Las subvenciones que la Administración del Estado puede conceder a instituciones y entidades de ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como a empresas radicadas en Andalucía o a agrupaciones de las mismas se tramitará a través de la Comunidad Autónoma, cuyo informe, caso de ser negativo, será vinculante. (...) 4.º La Comunidad Autónoma, en el ejercicio de la función de información turística en su ámbito territorial, facilitará también la información correspondiente a la oferta turística del resto de España, a cuyo efecto mantendrá la necesaria coordinación con la Administración del Estado. Se transfieren a la Comunidad Autónoma de Andalucía las Oficinas de Información Turística situadas en Granada, Málaga, Sevilla, Algeciras, Huelva, Jaén, Málaga-aeropuerto, Almería, Baeza, Ronda, Rosal de la Frontera, Úbeda, Córdoba y Cádiz. 5.º La Comunidad Autónoma de Andalucía podrá realizar actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el extranjero coordinadamente con la Administración del Estado y sujetándose a las normas y directrices que al efecto establezca la Administración del Estado, recabando para ello la cooperación de las Oficinas y representaciones de la Administración del Estado en el extranjero. 6.º La Comunidad Autónoma de Andalucía tramitará ante el Ministerio las solicitudes de inscripción en el Registro de Empresas Turísticas Exportadoras y le comunicará las incidencias que se produzcan en las empresas inscritas en el mencionado Registro. 7.º Entre los órganos competentes de ambas Administraciones se establecerán los mecanismos oportunos de información estadística en materia de turismo, sin perjuicio de las competencias reservadas al Estado. 8.º Se establecerán cauces de información necesarios para la debida cooperación entre las dos Administraciones.

Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo”.

Un precepto similar, el artículo 171 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, fue examinado por la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, que dio respuesta al recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006. En concreto, habiendo sido cuestionada la “coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal” sobre la base de título horizontal que el artículo 149.1.13.^a atribuye al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la referida sentencia del Tribunal Constitucional (FJ 107) rechazó la impugnación razonando, en primer lugar, que un adecuado entendimiento del precepto estatutario ha de partir de la consideración de que en modo alguno pretende atribuir a la Comunidad Autónoma una facultad de coordinación de la actividad económica relacionada con el turismo, incidiendo o menoscabando el título competencial reservado al Estado por el art. 149.1.13.^a CE. Según el Tribunal Constitucional, el alcance del precepto se circunscribe a prever la participación con la finalidad de facilitar la coordinación entre una y otra red de establecimientos hosteleros, sin predicar en ningún caso la titularidad autonómica de una supuesta facultad coordinadora en la materia.

De otra parte, señala el Tribunal Constitucional que, en virtud de la expresa remisión contenida en el precepto a “los términos que establezca la legislación estatal”, es evidente que corresponde al Estado, pues obviamente son estatales los órganos de administración a que se refiere, hacer efectiva o no con entera libertad la participación expresada, así como también sus concretos términos, formas y modo de articulación, con el alcance general que puede tener esta concreta modalidad de cooperación, de conformidad con lo que se dispone en el fundamento jurídico 111.

No obstante, en algún caso existe diferencia entre ambos Estatutos. Así, en relación con los Paradores Nacionales, el Estatuto de Cataluña presenta un matiz importante, al haberse concebido como una “facultad de participación” en los órganos de administración de los Paradores de Turismo (en los términos previstos en la legislación estatal) “con el fin de facilitar la coordinación” entre la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat y los establecimientos de la red de Paradores del Estado que se ubican en Cataluña.

Ahora bien, aunque el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Andalucía no alude a la facultad de participación en tales órganos para facilitar la coordinación antes dicha. Como ha señalado el Consejo Consultivo Andaluz, si se analiza la génesis de dicho precepto, no puede sino concluirse que su finalidad es la misma, aunque la redacción no haya alcanzado el mismo grado de precisión que emplea el artículo 171.c) del Estatuto de Cataluña, como

lo prueba el hecho de que la “coordinación” se prevé inmediatamente después de referirse a la competencia de gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta de Andalucía, debiendo entenderse que son estos establecimientos los llamados a coordinarse con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal. Por consiguiente, aun con el déficit de redacción antes referido, debe entenderse que lo que se contempla en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía no es la titularidad autonómica de una competencia de coordinación, sino una facultad de participación en los órganos de administración de los Paradores en los términos que establezca la legislación estatal²⁹.

En extremos muy puntuales también es importante destacar la competencia que permite a la Comunidad Autónoma incorporar a su legislación aquellas figuras jurídico-privadas necesarias para el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.^a y 8.^a de la Constitución (art. 47.5 EAA); competencia que antes de que existiera una previsión específica como la referida fue respaldada por la jurisprudencia constitucional (desde la STC 37/1987, de 26 de marzo), y que en todo caso ha de entenderse limitada en los términos que señaló más arriba.

1.2.2. *Las competencias de la Comunidad Autónoma en la Ley de Turismo*

La Ley 12/1999 definió un conjunto de competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en relación con el turismo—art. 3.1—, que la Ley 13/2011 ha venido en parte a reproducir —art. 3.1—, apelando expresamente a las competencias establecidas en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, del cual se toman otras atribuciones:

- a) «La formulación y aplicación de la política de la comunidad autónoma en relación con el turismo». Coincide de modo literal con la previsión de la Ley 12/1999.
- b) «La regulación de los servicios turísticos, incluyendo los derechos y deberes específicos de las personas usuarias y de las prestadoras de servicios turísticos». Esta atribución procede del artículo 71 del Estatuto de Autonomía, si bien ya era objeto de tratamiento en la Ley 12/1999, como en la actual —arts. 21 a 27 Ley 13/2011—. Asimismo, la Ley 13/2011 contiene una habilitación expresa para que reglamentariamente puedan reconocerse carácter turístico a otros servicios distintos de los señalados en la Ley —art. 28.2—.
- c) «La ordenación y gestión del Registro de Turismo de Andalucía». Coincide de modo literal con la previsión de la Ley 12/1999. El Registro de Turismo de Andalucía está adscrito a la Consejería competente en materia de turismo —art. 37.2 Ley 13/2011—, y la Ley contiene una expresa remisión al desarrollo reglamentario para la determinación de sus normas de organización y funcionamiento —art. 37.5—.

²⁹ Consejo Consultivo Andaluz, Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Turismo, Núm. 422/2011, de 16 de junio de 2011.

- d) «Las potestades de inspección y sanción sobre las actividades turísticas en los términos establecidos en esta Ley». Coincide de modo literal con la previsión de la Ley 12/1999. En tal sentido, la propia Ley 13/2011 establece que las funciones inspectoras en la Comunidad Autónoma de Andalucía serán ejercidas por la Consejería competente en materia de turismo –art. 64.1–, y que deberán ordenarse mediante los correspondientes Planes de Inspección Programada que se aprueben mediante Orden de la Consejería competente en materia de turismo –art. 67.1–. Igualmente, corresponde a los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía la imposición de las sanciones establecidas en la Ley –art. 80.1–. No obstante, la previsión del artículo 3 es en exceso limitada, pues la intervención de la Administración autonómica no se ciñe al ejercicio de las potestades de inspección y sanción sobre las actividades turísticas, sino que es mucho más amplia. En este sentido, la propia Ley 13/2011 declara que la Consejería competente en materia de turismo ejercerá «la ordenación y el control sobre los servicios turísticos desarrollados reglamentariamente» –art. 28.3–. Así corresponde a la Consejería competente en materia de turismo, entre otras funciones, comprobar la adecuación de la declaración responsable a la normativa turística reguladora de la clasificación aplicable al establecimiento proyectado –art. 34.2–, o exonerar del cumplimiento de algunos de los requisitos exigidos para otorgar una determinada clasificación a un establecimiento turístico –art. 33.2–, o requerir de las personas titulares de los establecimientos turísticos la ejecución de las obras de conservación y mejora –art. 35.4–.
- e) «La declaración de Municipio Turístico, de campos de golf de interés turístico y la declaración de interés turístico de fiestas, acontecimientos, itinerarios, rutas, publicaciones, obras audiovisuales y de cualquier otra manifestación, expresión o iniciativa que incida en el turismo de Andalucía y que reglamentariamente se determine». En este punto la Ley 13/2011 es más completa, pues la Ley anterior únicamente se refería a la declaración de Municipio Turístico a solicitud de los ayuntamientos. Por lo demás, la propia Ley 13/2011 atribuye la competencia para la declaración de Municipio Turístico al Consejo de Gobierno –art. 20.2–, y a la Consejería competente en materia de turismo las declaraciones de interés turístico de Andalucía, conforme a lo que se establezca reglamentariamente –art. 58.1–.
- f) «La protección y promoción interna y externa de la imagen turística de Andalucía, incluyendo la suscripción de acuerdos con entidades extranjeras y la creación de oficinas». Esta atribución combina las previsiones de la Ley 12/1999 («La protección y promoción de la imagen de Andalucía y sus recursos turísticos tanto interior como exterior, sin perjuicio de la acción concertada con el Estado»), y del artículo 71 del Estatuto de Autonomía («la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero»). En tal sentido, la Ley 13/2011 dispone que la Consejería competente en materia de turismo programará y ejecutará campañas de promoción para fomentar y mantener la imagen de calidad de Andalucía como destino turístico –art. 56.4–.
- g) «La planificación y ordenación del turismo y de los recursos turísticos de interés para Andalucía, sin menoscabo de las atribuciones que a cada Consejería competente le correspondan, y la coordinación, de conformidad con lo establecido en el artículo 5

de esta Ley, de las actuaciones que en esa materia ejerzan las entidades locales». En este punto la Ley 13/2011 es más amplia que la Ley precedente («La planificación y ordenación del turismo, considerando en tal sentido la ordenación de la oferta, la planificación y programación de la oferta turística de interés para Andalucía y la coordinación de las actuaciones que en esa materia ejerzan las entidades locales»), pues la Ley 13/2011 no se refiere exclusivamente a la oferta turística, sino que también incluye los recursos turísticos de interés para Andalucía, eso sí sin menoscabo de las atribuciones que a cada Consejería competente le correspondan. Y de hecho la Ley 13/2011 contempla una amplia gama de instrumentos de ordenación de los recursos turísticos de Andalucía, cuya aprobación es competencia del Consejo de Gobierno (Plan General del Turismo –art. 11.8–, Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas –art. 12.4–, Programas de Recualificación de Destinos –art. 14.1–) o de la Consejería competente en materia de turismo (Estrategia de Turismo Sostenible –art. 13.3–, Planes Turísticos de Grandes Ciudades –art. 15.3–, Programas de Turismos Específicos –art. 16.1–).

- h) «La fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo». Este apartado procede directamente del artículo 71 del Estatuto de Autonomía.
- i) «La regulación y, en su caso, la habilitación para el ejercicio de las profesiones del sector, así como el fomento del desarrollo de competencias profesionales en el ámbito turístico». En este apartado la Ley 13/2011 obvia la redacción de la Ley 12/1999 («La regulación de las enseñanzas no universitarias y la de las profesiones del sector y, en su caso, la autorización para su ejercicio, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.30ª de la Constitución»), así como la escueta referencia del artículo 71 del Estatuto de Autonomía a la formación sobre turismo. Conviene recordar que la actividad de guía turístico carece de la condición de profesión titulada, de modo que la habilitación de guías y guías intérpretes es una licencia subsiguiente a la acreditación de ciertas aptitudes y conocimientos relacionados con la actividad turística, cuyo otorgamiento corresponde a la Comunidad Autónoma en su territorio, por lo que el Estado carece de competencias en esta materia (STC 122/1989, FJ 2). Por su parte, una de las acciones de ordenación y fomento previstas en la Ley 13/2011 es precisamente el desarrollo profesional de los recursos humanos para la mejora de la competitividad del sector turístico –art. 10.j)–.
- j) «La potenciación de aquellas medidas y actuaciones que posibiliten el desarrollo y la implantación de políticas de calidad turística en los destinos, recursos, servicios y empresas turísticas de Andalucía». Se trata de un apartado novedoso. En tal sentido, la Ley 13/2011 establece que la Administración de la Junta de Andalucía impulsará una estrategia de actuación en materia de calidad turística –art. 59–, para lo cual se podrá aprobar por Orden de la Consejería competente en materia de turismo un plan específico de calidad turística –art. 61–.
- k) «El apoyo a la innovación y la modernización tecnológica de las empresas y establecimientos turísticos, así como la generación y transferencia de conocimiento al sistema turístico andaluz como herramienta de mejora continua». Se trata también de un apartado novedoso, si bien podía entenderse incluido en la competencia sobre la política

de fomento y desarrollo del turismo (que, de hecho, dio cobertura a estas actuaciones antes de la aprobación de la Ley 13/2011). En todo caso, la propia Ley 13/2011 reitera que la Consejería competente en materia de turismo apoyará la innovación y la modernización tecnológica de las empresas, establecimientos y servicios turísticos, así como la generación y transferencia de conocimiento al sistema turístico andaluz, como instrumento estratégico para incrementar su competitividad y sostenibilidad –art. 62–.

- l) «La participación en los órganos de los Paradores, en los términos previstos por la legislación estatal, con el fin de facilitar la coordinación entre los establecimientos turísticos de titularidad de la Junta de Andalucía y la Red de Paradores del Estado». Este apartado desarrolla con mayor corrección la previsión del artículo 71 del Estatuto de Autonomía («así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal»).
- m) «La gestión y elaboración de las estadísticas turísticas en Andalucía». Se trata de un apartado novedoso, si bien innecesario, pues la competencia para gestionar las estadísticas deriva de la propia legislación estadística (Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía)³⁰.
- n) «La cooperación con la Administración del Estado y otras Comunidades Autónomas en materia de turismo». Se trata de un apartado novedoso, pero en rigor no se trata de una competencia.
- ñ) «Cuantas otras competencias relacionadas con el turismo se le atribuyan en esta Ley o en otra normativa de aplicación». Coincide de modo literal con la previsión de la Ley 12/1999. En este apartado deben entenderse incluidas funciones tales como la información turística, pues según la propia Ley 13/2011, la Consejería competente en la materia de turismo utilizará los medios y sistemas de información oportunos con el objeto de proporcionar el conocimiento de la oferta y demanda turística, así como para garantizar la atención de peticiones de información externas –art. 50.1–, así como la gestión de las oficinas de turismo cuya titularidad ostente la Administración de la Junta de Andalucía –art. 53.1–.

No menciona la Ley 13/2011, a diferencia de la Ley anterior, la coordinación de las actividades de promoción del turismo que realicen las entidades locales, si bien esta coordinación se ordena en el artículo 5 (relaciones interadministrativas) en términos similares a los establecidos en la Ley 12/1999.

Más sorprendente es la omisión de la Ley 13/2011 de la competencia relativa a la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos, prevista expresamente en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía. Con todo, debe señalarse que la

³⁰ Esta Ley es de aplicación a la «actividad estadística» desarrollada por los órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los Organismos o Empresas dependientes de ella, así como a las actividades de coordinación en esta materia con las restantes Entidades Públicas –art. 2–, entendiéndose por actividad estadística la recopilación, la obtención, el tratamiento y la conservación de datos cualitativos y cuantitativos para elaborar estadísticas, así como la publicación y difusión de estos datos –art. 1–.

Ley propia Ley 13/2011 contiene, al igual que la ley anterior, expresas remisiones a la potestad reglamentaria en materia de clasificación administrativa de los establecimientos de alojamiento turístico –arts. 33.1 y 2, 35.1, 40.2 y 3, 43.1, 44.1, 46.6, 47.2, 48.2, 50.1 y 2, entre otros–.

También omite el artículo 3 de la Ley 13/2011 la competencia referente a la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, también prevista expresamente en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía, justamente la segunda para apelar a su coordinación con la Red de Paradores del Estado, aspecto éste sí previsto en la Ley 13/2011, como nos consta³¹.

2. LA LEGISLACIÓN ANDALUZA SOBRE TURISMO

2.1. La etapa anterior a la Ley 12/1999 de Turismo

La norma de mayor trascendencia y rango aprobada durante la etapa previa a la Ley 12/1999 del Turismo, fue la Ley 3/1986, de 19 de abril, de Inspección y Régimen Sancionador en materia de Turismo, expresamente derogada por aquella otra. Se trataba de una ley obligada por la reserva de ley en materia sancionadora exigida por la Constitución –art. 25.2–. Esta materia de inspección, la Ley 3/1986 se completó con el Decreto 95/1995, de 4 de abril, por el que se fijan los objetivos básicos que han de inspirar los Planes de Inspección Programada, y se atribuyen diversas competencias en materia de turismo³².

³¹ El Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, creó oficialmente la Red Andaluza de Villas Turísticas, la cual estaría constituida por el conjunto de complejos turísticos rurales de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía, independientemente de que sean explotados directamente o indirectamente (disposición adicional 2ª), si bien la creación real de las Villas Turísticas se remonta a mediados de la década de los años 80, en el marco de los Programas de Desarrollo Integrado del Turismo Rural (PRODINTUR) llevados a cabo por la Junta de Andalucía, con el objetivo de servir de estímulo al sector privado.. Sin embargo, la gestión de estos establecimientos no ha sido muy afortunada. Tras una larga etapa de gestión mediante concesión administrativa, en 2009 se confió la gestión de la red a una sociedad mixta, creada a tres bandas, con un capital suscrito de nueve millones de euros: la empresa pública Turismo Andaluz SA asumió un 33% de Red de Villas Turísticas de Andalucía SA, al igual que tres cajas andaluzas (Cajasol, Unicaja y Cajagranda) y el socio tecnológico Hotelux SL, operador privado que se encargó de la gestión. Sin embargo, tras acumular cuantiosas pérdidas en la explotación, en 2012 la empresa pública Turismo Andaluz SA pasó a controlar del 33 al 50% del capital, y después de que el Juzgado de lo Mercantil 9 de Madrid decretara la entrada en concurso voluntario de acreedores de Hotelux, el Gobierno andaluz acordó autorizar en 2015 a la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía SA a tomar el 50 por ciento del capital social restante de Red de Villas Turísticas de Andalucía SA y a asumir la explotación de los nueve hoteles que integran la red. Mientras tanto, una parte de los establecimientos está cerrada a la espera de inversiones para su acondicionamiento, y que en la situación presupuestaria actual son difíciles de asumir por la Administración de la Junta de Andalucía.

³² F. J. BLANCO HERRANZ consideró injustificada esta pasividad de las Comunidades Autónomas en materia de turismo durante 15 años. «No resulta fácil explicar las razones de esta inactividad inicial en la actividad reguladora, pero lo cierto fue que la aprobación de leyes generales no se encontraba entre las prioridades de las agendas de los gestores públicos del turismo de las CC.AA. Quizás, a la tradicional inercia de las Administra-

Otra norma común, de carácter reglamentario, fue el Decreto 15/1990, de 30 de enero, por el que se crea y regula la organización y funcionamiento del Registro de Establecimientos y Actividades Turísticas y se simplifica la tramitación de los expedientes administrativos, declarado expresamente en vigor por la Ley del Turismo (disp. final 1.ª), en todo aquello que no la contradiga o se oponga³³. Como también norma común, cabe mencionar la Orden de 20 de mayo de 1997, por la que se regulan las declaraciones de interés turístico nacional de Andalucía. Asimismo, en 1993 se aprobó el Plan de Desarrollo Integral del Turismo de Andalucía.

Por su parte, entre las normas sectoriales, destacan el Decreto 110/1986, de 18 de junio, sobre Ordenación y Clasificación de Establecimientos Hoteleros de Andalucía, que fue afectado en su capítulo IV (arts. 46 a 50) por el Decreto 15/1990, de 30 de enero. Asimismo, cabe citar el Decreto 154/1987, de 3 de junio, sobre ordenación y clasificación de los campamentos de turismo de Andalucía³⁴; la Orden conjunta de las Consejerías de Economía y Fomento, y Trabajo y Bienestar Social, de 6 de abril de 1987, sobre restaurantes, cafeterías, bares y similares³⁵.

En la reglamentación de agencias de viajes, fue dictada la Orden de 11 de abril de 1990, relativa al cumplimiento de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Orden de 14 de abril de 1988, estableciendo la prórroga de la obligación de acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 5.a) de la referida Orden de 14 de abril de 1988, hasta el 22 de octubre de 1990. Asimismo, la Orden de 2 de marzo de 1998, reguló las obligaciones de las agencias de viajes en las visitas y viajes colectivos.

ciones turísticas volcadas en objetivos cortoplacistas y de más impacto mediático, podríamos sum a r, entre las posibles causas de esta inacción, desde la falta de confianza en la intervención legislativa como instrumento adecuado y necesario para articular y estructurar una política pública, a la asunción del criterio de mínima intervención en esta materia (no podemos ocultar que, p. e j., e n Catalunya, la Generalitat asumió durante este tiempo un papel esencialmente subsidiario o complementario de la iniciativa turística privada, "a la vista del gran dinamismo y la calidad general del sector turístico catalán", como se reconoce expresamente en el preámbulo de la ley catalana de turismo), pasando por la ausencia del necesario interés por parte de los sectores empresariales y profes i o n a l e s que impulsaran el ejercicio por la Administración de la iniciativa legislativa». «Nueva legislación turística española: Balance y perspectivas», *IV, V y VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*, A. Auriol Martín (coordinador), Sevilla, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005, pp. 359-360.

³³ Aquél Decreto venía a derogar de manera expresa el capítulo III, sobre procedimiento, del Decreto 154/1987, de 3 de junio, sobre ordenación de los campamentos de turismo de Andalucía, el capítulo IV, sobre procedimiento de apertura y clasificación, del Decreto 110/1986, de 18 de junio, sobre ordenación y clasificación de establecimientos hoteleros de Andalucía, y la Orden de 12 de junio de 1984, por la que se crea en la Dirección General de Ordenación y Promoción del Turismo el Registro de Empresas y Actividades Turísticas Andaluz.

³⁴ En consecuencia, dejaron de aplicarse en Andalucía la Orden Ministerial de 28 de julio de 1966, de ordenación de los campamentos de turismo, así como la norma complementaria representada por el Real Decreto 2545/1982, de 27 de agosto.

³⁵ Esta norma derogó determinados preceptos de las ordenaciones turísticas de restaurantes y cafeterías, reguladas, respectivamente, por las Órdenes Ministeriales de 17 de marzo y 18 de mayo de 1965.

Asimismo, en cuanto a la regulación de la actividad de los guías turísticos, tras el vacío producido en Andalucía con la Orden Ministerial de 1 de diciembre de 1995, que derogó la Orden Ministerial de 31 de enero de 1964, por la que se aprobó el Reglamento para el ejercicio de actividades turístico-informativas privadas, se dictó el Decreto 152/1997, de 3 de junio, por el que se regula la actividad de los guías de turismo de Andalucía³⁶.

Por lo demás, la falta de una normativa autonómica general ocasionaba –como se ha señalado antes– una cierta “confusión en cuanto a la supletoriedad de la normativa estatal”. Además, confusa situación se añadía una reglamentación autonómica dispersa, fragmentada, incompleta y desordenada³⁷.

2.2. La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo

2.2.1. Aspectos generales y desarrollo normativo inicial

A partir de aprobación en 1994 de la Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco, se marcó un punto de inflexión en la ordenación autonómica del turismo. 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 turismo³⁸.

³⁶ Esta disposición venía exigida tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 22 de marzo de 1994.

³⁷ Vid. RODRÍGUEZ DE LEÓN GARCÍA, R., “Estructura y contenido”, en *Derecho y Turismo*, AURIOLÉS MARTÍN, A. (Coord.), I y II Jornadas de Derecho Turístico celebradas en Málaga 1998-1999, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 1999, p. 323.

³⁸ Por orden cronológico: Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco (BOPV núm. 70, de 14 de abril); Ley 8/1995, de 28 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 85, de 10 de abril; corrección de errores en BOCM núm. 103, de 30 de abril), derogada por la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad Madrid (BOCM núm. 69, de 23 de marzo; corrección de errores en BOCM núm. 101, de 30 de abril); Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (BOCA núm. 48, de 19 de abril); Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura (DOE núm. 50, de 29 de abril); Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia (DOG núm. 167, de 1 de septiembre; corrección de errores en DOG núm. 174, de 10 de septiembre); Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia (BORM núm. 14, de 19 de enero de 1998); Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo en Castilla y León (BOCyL núm. 249, de 29 de diciembre); Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 3.248, de 22 de mayo); Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria (BOC núm. 3, extraordinario, de 26 de marzo); Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Illes Balears (BOCAIB núm. 41, de 1 de abril); y Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 40, de 12 de junio). Con posterioridad a la Ley 12/1999 del Turismo andaluza, se aprobaron, en Asturias, la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo (BOPA núm. 156, de 6 de julio); Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja (BOLR núm. 66, de 2 de junio); Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña (DOGC núm. 3.669, de 3 de julio); Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (BON núm. 23, de 21 de febrero); y Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón (BOA núm. 28, de 10 de marzo). Más tarde, algunas de estas leyes fueron derogadas y sustituidas, a su vez, por leyes de nueva generación.

En Andalucía, tras la creación de la Consejería de Turismo y Deporte en 1996 y la posterior creación de la Mesa del Turismo, como foro de concertación social, se firmó el I Pacto Andaluz por el Turismo³⁹, suscrito el 23 de febrero de 1998, entre la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, la Confederación de Empresarios de Andalucía y las centrales sindicales UGT y CCOO de Andalucía, donde se hacía hincapié en el turismo como sector estratégico de la economía andaluza⁴⁰, y donde se acordó la adaptación del marco normativo a las exigencias actuales del sector, teniendo en cuenta la realidad actual del mismo, su previsible evolución y la necesidad de una progresiva armonización normativa con la Unión Europea, cuyos contenidos queden recogidos en una futura Ley del Turismo de Andalucía⁴¹.

El Proyecto de Ley del Turismo, que venía precedido de un elevado consenso de los sectores implicados, como lo prueba el acuerdo firmado por la Consejería de Turismo y Deporte con sindicatos y empresarios el 2 de marzo de 1999, inició en el verano de 1999 su andadura parlamentaria, por vía de urgencia, con su publicación en el *BOPA*⁴², sin que ningún grupo parlamentario hiciera efectiva la presentación de enmienda alguna a la totalidad del texto, hasta su aprobación por el Parlamento sin ningún voto en contra⁴³.

La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, supuso el desplazamiento definitivo de legislación estatal, el efectivo ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, que se corresponde con su importancia económica y social como sector estratégico, con una visión global y unitaria del turismo y vocación de permanencia, sin interferir aunque sí conectar con otros sectores como medio ambiente y ordenación del territorio⁴⁴. De este modo, la Comunidad Autónoma de Andalucía se incorporaba relativamente tarde a la ordenación legislativa del turismo, pues hasta la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía, se habían aprobado trece leyes autonómicas reguladoras del sector.

³⁹ Vid. *Pacto Andaluz por el Turismo*, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 1998.

⁴⁰ Lo que fue reiterado en el II Pacto Andaluz por el Turismo, firmado el 12 de septiembre de 2002. Después de las elecciones autonómicas de 2004, se ha firmado el III Pacto Andaluz por el Turismo, de 6 de septiembre de 2005, poniendo énfasis en el desarrollo sostenible de los recursos turísticos.

⁴¹ Vid. *Pacto Andaluz por el Turismo*, cit., p. 7.

⁴² *BOPA* núm. 351, de 30 de julio de 1999, pp. 20.568-20.585.

⁴³ Sobre la tramitación parlamentaria de la Ley 12/1999 nos remitimos al detallado estudio de S. PRADOS PRADOS, «Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo. La Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo», *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

⁴⁴ Sobre el contenido de la Ley del Turismo, pueden verse los comentarios generales de J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, "La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo", en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 38 (2000), pp. 405-417; J. L. RIVERO YSERN, "Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía", en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260 (2001), pp. 199-211; E. PRADOS PÉREZ, "La regulación jurídica del turismo en Andalucía", en *Revista de Gestión de Hoteles y Empresas Turísticas*, marzo-abril 2001, pp. 70 y ss.; y M. I. JAIMEZ GAGO, *Políticas públicas y turismo*, cit., pp. 532-587.

La Ley 12/1999 del Turismo fue modificada por la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, afectando únicamente a cuatro artículos⁴⁵.

Asimismo, la Ley 12/1999 fue objeto durante la década siguiente de un importante desarrollo normativo, que prácticamente alcanzó a todos los elementos de la Ley, y que obviando los aspectos orgánicos que se tratan más adelante, se puede sintetizar como sigue:

- Municipio Turístico: Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico, modificado por Decreto 70/2006, de 21 de marzo, y que se estudian en este mismo Capítulo.
- Declaraciones de interés turístico de Andalucía: Decreto 15/2004, de 27 de enero, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Andalucía, que vino a sustituir a la Orden de 20 de mayo de 1997. Sin embargo, muy pronto, dicho Decreto 15/2004 fue derogado por el Decreto 251/2005, de 22 de noviembre, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Andalucía⁴⁶.
- Premios Andalucía del Turismo: Orden de 14 de abril de 2005, por la que se crean y regulan los Premios Andalucía del Turismo, modificada por la de 3 de marzo de 2006.
- Registro de Turismo de Andalucía: Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, el cual derogó el Decreto 15/1990, de 30 de enero.
- Planificación: Decreto 340/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo de Andalucía. Dado que la vigencia de este Plan General del Turismo se extendía hasta el 31 de diciembre de 2006, se hizo necesaria la formulación de un nuevo instrumento de planificación mediante el Decreto 279/2005, de 20 de diciembre, y que culminó con el Decreto 261/2007, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011. Por otra parte, y además de este principal marco del planeamiento turístico andaluz, caben destacar el Plan de Calidad Turística de Andalucía (2006-2008), la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, aprobada por Orden de 9 de noviembre de 2006, y modificada por Orden de 20 de febrero de 2008, así como el Decreto 78/2007, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía «Plan Qualifica»⁴⁷.
- Establecimientos hoteleros: Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros, que derogó los Decretos 110/1986, de 18 de junio, sobre ordenación y

⁴⁵ Las modificaciones tuvieron por objeto añadir en la clasificación de los establecimientos turísticos la clasificación por «modalidad», tipo de clasificación que se introdujo con el objetivo principal de anudar al establecimiento consecuencias de naturaleza urbanística (las conocidas ratios de parcela/capacidad de alojamiento).

⁴⁶ En desarrollo del Decreto 251/2005, se aprobó la Orden de 14 de marzo de 2008, por la que se declara de Interés Turístico de Andalucía las Fiestas, Acontecimientos, Itinerarios, Rutas y Publicaciones que se incluyen en el Anexo I de la Orden.

⁴⁷ Su ámbito territorial comprendió íntegramente los términos municipales de Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Marbella, Estepona, Casares y Manilva, y con vigencia hasta el año 2009 inclusive.

clasificación de establecimientos hoteleros de Andalucía, a excepción de su anexo I, y 14/1990, de 30 de enero, sobre requisitos mínimos de infraestructura de establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos, en lo relativo a los establecimientos hoteleros. Posteriormente, su capítulo IV ha sido expresamente derogado por el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía⁴⁸.

- Campamentos de turismo: Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo, que derogó el Decreto 154/1987, de 3 de junio, de Ordenación y Clasificación de Campamentos de Turismo. También este Decreto se vio afectado por el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía (derogó su capítulo III)⁴⁹.
- Turismo rural: Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, que dejó sin efecto los Decretos 94/1995, de 4 de abril, sobre ordenación de los alojamientos en casas rurales andaluzas, y 96/1995, de 4 de abril, de ordenación de precios de los alojamientos turísticos⁵⁰.
- Agencias de viajes: Decreto 301/2002, de 17 de diciembre, de agencias de viajes y centrales de reservas, el cual derogó la Orden de 2 de marzo de 1998, reguladora de las obligaciones de las agencias de viajes en las visitas y viajes colectivos.
- Oficinas de Turismo: Decreto 202/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo y de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, el cual fue modificado por el Decreto 15/2004, de 27 de enero, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Andalucía⁵¹.
- Guías de Turismo: Decreto 214/2002, de 30 de julio, regulador de los guías de turismo de Andalucía, por el que se derogó el Decreto 152/1997, de 3 de junio⁵².

⁴⁸ En desarrollo del Decreto 47/2004, se han aprobado las Órdenes de 25 de abril de 2005, por la que se aprueban las características y dimensiones de los distintivos de los establecimientos hoteleros, y 25 de abril de 2005, por la que se aprueba el modelo normalizado de solicitud de inscripción de establecimientos hoteleros en el Registro de Turismo de Andalucía.

⁴⁹ En desarrollo del Decreto 164/2003, cabe citar la Orden de 24 de abril de 2006, por la que se aprueba el modelo normalizado de solicitud de inscripción de campamentos de turismo en el Registro de Turismo de Andalucía.

⁵⁰ Este Decreto 20/2002 fue ligeramente modificado por el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros (tan sólo afectó a su artículo 3.2.b), así como por el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, al derogar el artículo 24. En desarrollo del Decreto 20/2002 se dictaron dos Órdenes: la Orden de 19 de septiembre de 2003, por la que se aprueban los distintivos de los alojamientos turísticos en el medio rural y de los mesones rurales; y la Orden conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte, y de Medio Ambiente, de 20 de marzo de 2003, por la que se establecen las obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo.

⁵¹ En desarrollo del Decreto 202/2002 se dictó la Orden de 30 de junio de 2003, por la que se aprueban los distintivos de las Oficinas de Turismo y de los Puntos de Información Turística.

⁵² Asimismo, mediante Decreto 229/2001, de 9 de octubre, se crea el Registro de Títulos de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas y se establece el procedimiento de expedición de los mismos.

- Inspección turística: Decreto 144/2003, de 3 de junio, de la Inspección de Turismo, el cual derogó al Decreto 95/1995, de 4 de abril.

2.2.2. *El impacto de la transposición de la Directiva de Servicios*

Debido a la necesidad de transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, y siguiendo las pautas de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, el Gobierno andaluz aprobó el Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes en materia de comercio, turismo, carreteras, juegos y patrimonio histórico, entre otras. En lo que se refiere al turismo, el Decreto-Ley 3/2009 modificó la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, para garantizar su compatibilidad con la Directiva de Servicios en una serie de procedimientos⁵³.

Básicamente, el régimen general de establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios pasa de la sujeción a autorización previa a una mera declaración responsable que facilite el control de la actividad. En definitiva, de un control previo de la Administración basado en la autorización previa se pasa a un control a posteriori basado en la actuación inspectora. En este sentido, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía pierde su carácter autorizador para desempeñar un papel necesario como instrumento de información para la actuación inspectora así como de fuente estadística. Ello conlleva una modificación considerable del procedimiento de inscripción en el que ésta se conceptúa como un acto debido de la Administración que trae causa de la mera declaración responsable⁵⁴.

El Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, sería convertido en la Ley 3/2010, de 21 de mayo, y antes de ello se aprobó el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al

⁵³ Según la exposición de motivos del Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, la Ley del Turismo experimenta una profunda reforma en la ordenación de la actividad turística tradicionalmente basada en el esquema clásico de intervención jurídico-público de «policía administrativa». Esto es, mediante el establecimiento de una reglamentación estricta de requisitos iniciales exigibles para el ejercicio de la actividad controlables a priori mediante el instituto de la autorización administrativa; lo que se ve acompañado por el despliegue de una actividad administrativa de control e inspección y, en su caso, sancionadora por parte de las Administraciones competentes.

⁵⁴ El Decreto-Ley 3/2009 también incide en la concepción tradicional de determinados servicios turísticos, especialmente, la intermediación turística realizada por agencias de viajes a las que se asigna, con carácter exclusivo, la organización y/o comercialización de viajes combinados de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto Legislativo 1/2007 de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Finalmente, se da una nueva redacción a la habilitación de guías de turismo acorde con los principios de la Directiva.

Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre. En concreto, este Decreto 80/2010, de 30 de marzo, supuso la modificación de los reglamentos siguientes⁵⁵:

- Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía: se ve afectado en gran medida por la transposición, por cuanto se trata del instrumento que aglutina la inscripción de todos los establecimientos y sujetos turísticos. Con las modificaciones introducidas, se sustituye el régimen de autorización previa para poder ejercer la actividad turística, por una declaración responsable ante la administración turística, primando de esta forma el control a posteriori que se llevará a cabo mediante la actuación de los servicios de inspección turística.
- Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo: fundamentalmente se ve modificado en aquellos preceptos relacionados con la actividad de turismo activo, desapareciendo la exigencia de requisitos no turísticos y reforzándose la obligación de ofrecer información a las personas usuarias por parte de las entidades prestadoras del servicio.
- Decreto 202/2002, de 16 de julio, de oficinas de turismo y de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía: se suprime toda referencia al procedimiento de inscripción por cuanto se entiende aplicable la nueva forma de proceder a la inscripción mediante la presentación de una declaración responsable.
- Decreto 214/2002, de 30 de julio, regulador de los guías de turismo de Andalucía: además de a la Directiva de Servicios, en este caso, la adaptación es también a la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales⁵⁶.
- Decreto 301/2002, de 17 de diciembre, de agencias de viajes y centrales de reservas: se efectúan modificaciones sustanciales, centradas en la eliminación del régimen de exclusividad que tenían las agencias de viajes respecto a las actividades determinadas en el mismo Decreto en su artículo 8, salvo en la comercialización o contratación de viajes combinados, actividad para la que se mantiene el régimen de exclusividad para las agencias de viajes. Además, con la modificación, la intermediación en servicios turísticos puede ser desarrollada por cualquier operador turístico y se elimina la regulación de las centrales de reservas.

⁵⁵ Además, se facultó al Consejero de Turismo, Comercio y Deporte para publicar, mediante Orden, con las modificaciones que se introducen en el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, un texto integrado por cada uno de los Decretos afectados.

⁵⁶ Ratificando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Sevilla, de 28 de septiembre de 2006 (Recurso contencioso-administrativo núm. 1144/2002), el Tribunal Supremo en sentencia de 28 octubre 2009 (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, rec. 1803/2007), había declarado la nulidad del párrafo segundo del artículo 2 del Decreto 214/2002, de 30 de julio, regulador de los guías de turismo de Andalucía, por infringir el principio de jerarquía normativa dentro del propio ordenamiento autonómico, al ser contrario a la Ley 12/1999, y falta de acomodación de la normativa andaluza a las exigencias derivadas de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el 22 de marzo de 1994 en el asunto C-357/92, Comisión contra el Reino de España.

- Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo: se suprimen, entre otros, requisitos tales como la necesidad de comunicar los precios a la administración turística o de que los reglamentos de régimen interior de los campamentos de turismo hayan de ser aprobados y diligenciados por dicha Administración.
- Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros: se suprime la necesidad de cumplimiento de algunos requisitos, tales como los señalados anteriormente para los campamentos de turismo, o el de contar con personal con determinados requisitos de idiomas.
- Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía: se suprimen requisitos prohibidos por la Directiva de Servicios.

2.3. La Ley 13/2011, de 23 diciembre, del Turismo

2.3.1. La justificación y elaboración de la Ley 13/2011

Tras la modificación de la Ley 12/1999 por la Ley 3/2010 pudiera pensarse que no era necesaria una nueva Ley. No obstante, el Gobierno andaluz consideró que la Ley 12/1999 no atendía la incidencia del turismo sobre el territorio. Como señalara la posterior exposición de motivos de la Ley 13/2011:

«La Ley hasta la fecha vigente y su desarrollo reglamentario han prestado 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 apropiada configuración de los espacios del destino turístico.

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.

Pese a la relevancia del aspecto territorial en la ordenación turística, ni la legislación sobre ordenación del territorio ni la propia Ley del Turismo andaluzas contenían, en sus respectivos instrumentos de planificación objetivos, previsiones de carácter específicamente turístico-territorial que se hace necesario incorporar a esta nueva Ley, que prevé una serie de instrumentos de planificación y ordenación de los recursos turísticos de Andalucía, siendo el Plan General del Turismo el instrumento básico y esencial para todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma. En esta Ley se establecen también otros instrumentos que deberán ajustarse a las especificaciones y directrices del citado Plan. Se trata de los Marcos Estratégicos

para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas; la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía; los Programas de Recualificación de Destinos; los Planes Turísticos de Grandes Ciudades, y los Programas de Turismos Específicos.

Con estos instrumentos será posible establecer políticas turísticas diferenciadas y sostenibles para los distintos territorios de que se compone Andalucía y para los diferentes segmentos que conforman el sistema turístico regional. En este proceso es de gran importancia el establecimiento de mecanismos de colaboración y participación entre las Administraciones Públicas y la iniciativa privada».

Lo cierto es que, en un sector tan dinámico y de valor estratégico como es el turismo, algunas Comunidades Autónomas ya habían renovado sus leyes generales de turismo⁵⁷, proceso de aprobación de leyes de nueva generación que ha seguido desde entonces⁵⁸. En síntesis, en estas leyes de segunda generación se trata de superar la perspectiva claramente sectorial y limitada de las leyes de los 90, más allá de la mera remisión a la legislación específica que sea aplicable (cultura, medio ambiente...), y como ha venido proponiendo un sector de la doctrina, sin abandonar el aspecto de prestación/recepción de servicios tan relevante y necesario en la intervención administrativa en el sector turístico, potenciar la horizontalidad de la política turística mediante un tratamiento integral de su ordenación⁵⁹.

Sobre la tramitación del anteproyecto de ley, cabe destacar el dictamen del Consejo Económico y Social de 16 de mayo de 2011, conforme a lo establecido en el artículo 4.1

⁵⁷ Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo, de Asturias; Ley 13/2002, de 21 junio, de Turismo de Cataluña; Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón; Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia; Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León; Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.

⁵⁸ Entre otras, Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias; Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia.

⁵⁹ O. BOUAZZA ARIÑO, *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 160 y 161; A. VILLANUEVA CUEVAS, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 28 (2011), pp. 30 y 31. Nosotros mismos lo apuntamos en relación con la ordenación del turismo rural, cuando señalamos que las normas autonómicas son aún, en gran medida, disposiciones de corte sectorial, en las que los fines fundamentales son la defensa de la clientela y del producto turístico, principalmente mediante la determinación de unos estándares de calidad de las infraestructuras y servicios turísticos. «Pero este planteamiento unidimensional pasa por alto que lo característico del turismo rural es la integración de valores medioambientales y antropológicos que aún se conservan en el medio rural: la fusión de naturaleza y cultura. Por esta razón, la calidad del turismo rural no se reduce a la calidad del producto estrictamente turístico, sino que se extiende a la calidad del entorno mismo (del paisaje, de los recursos naturales y culturales), cuyo deterioro significaría el estrangulamiento a medio y largo plazo de este producto, al desvalorizar el capital sobre el que se cimenta. Y, por ello, es preciso que la normativa sobre turismo rural incorpore los instrumentos que impulsen un tratamiento más global e integrado de esta actividad». S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La ordenación del turismo rural en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, p. 108.

de la Ley 5/1997, de 16 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía⁶⁰. Asimismo, debe señalarse el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 16 de junio de 2011 (Núm.: 422/2011). El proyecto de Ley entró en el Parlamento Andaluz el 17 de junio de 2011⁶¹, sin que se presentara ninguna enmienda de totalidad al mismo⁶². Seguidamente se presentaron 78 enmiendas al proyecto de ley: 10 de grupo parlamentario Socialista, mayoritario en la Cámara; 26 del grupo parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, y el resto del grupo parlamentario Popular de Andalucía⁶³. Finalmente, el 14 de diciembre de 2011 fue aprobada el proyecto de ley, con el apoyo de los grupos parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, y con la abstención del grupo parlamentario Popular de Andalucía⁶⁴.

2.3.2. Aspectos generales de la Ley 13/2011

La sistemática de la Ley 13/2011 es muy similar a la de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, a la que naturalmente deroga, y, de hecho, buena parte del contenido de la Ley procede de la Ley 12/1999 (con no pocos preceptos reproducidos al pie de

⁶⁰ En general, el parecer del Consejo Económico y Social sobre el Anteproyecto de Ley fue positivo, entendiendo que la nueva ley va a ser un instrumento fundamental para garantizar el desarrollo sostenible que requiere nuestra actividad y nuestra industria turística. Y donde a juicio de este Consejo se produce una innovación de especial trascendencia para el sector turístico, es en el diseño del nuevo marco de coordinación y colaboración entre la política turística y la política territorial. Se da sentido así a una exigencia de la propia realidad, dado que el fenómeno turístico tiene mucho que ver con los ámbitos territoriales en los que se desarrolla.

⁶¹ Proyecto de Ley 8-11/PL-000005, del Turismo de Andalucía. BOPA núm. 705 de 24 de junio de 2011.

⁶² El 21 de julio de 2011 se celebró el debate de totalidad del Proyecto de Ley. El sr. Alonso Alonso, Consejero de Turismo, Comercio y Deporte, señaló que «hay dos elementos fundamentales que aparecen a lo largo y a lo ancho de la ley, dos elementos esenciales que son, por un lado el turista –el turista se convierte en el corazón de la ley–, y el segundo, la sostenibilidad como paradigma de un desarrollo turístico que consideramos irrenunciable, porque lo miramos no solo con ojos de hoy, sino con ojos de mañana». DSPA Plenos 125, 21 de julio de 2011.

⁶³ BOPA 768, de octubre de 2011.

⁶⁴ DSPA Plenos 138, 14 de diciembre de 2011. El representante del grupo parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía explicó así el apoyo final al Proyecto de Ley: el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida registró 26 enmiendas al texto. Y tenemos que decir que el resultado, señorías, ha sido satisfactorio: por un lado, encontramos 10 enmiendas que presentó el Grupo Parlamentario Socialista, que fueron recogidas en un primer momento y que coincidían básicamente con un número importante de enmiendas de Izquierda Unida Los Verdes, referentes, sobre todo, a los derechos de los usuarios, a los alojamientos rurales y a la accesibilidad universal que debe primar en todos los establecimientos. Por otro lado, finalmente, han sido hasta 13 enmiendas las que, de manera transaccionada, se han podido incorporar del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, que han sido incorporadas, como digo, que las encontramos ya hoy en el proyecto de ley que está en las carpetas, y que me gustaría destacarles dos de ellas: la primera, sobre el acceso de los pueblos a la consideración de municipio turístico. Hemos intentado que haya una corresponsabilización mayor de estos municipios que quieren acceder a tal consideración, sobre todo en lo que hace referencia a la calidad turística a través de la realización de planes municipales específicos que contribuyan a arrimar el hombro Administración con Administración, con los agentes sociales y económicos, para mejorar, como decía, esa calidad de la oferta turística».

la letra), si bien sorprendentemente la exposición de motivos de la Ley 13/2011 omite cualquier una referencia completa a la Ley 12/1999 (se refiere a ella como «La Ley hasta la fecha vigente», o «la Ley del Turismo»).

Las novedades responden formalmente a la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y a la incidencia en el sector turístico de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. En este punto, debe destacarse la proyección que sobre la regulación de la Ley 13/2011 ha tenido la citada Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE.

Las definiciones contenidas en la Ley 13/2011 está tomadas en general de la Ley 12/1999, si bien se aprecian tres diferencias. En primer lugar, y a diferencia de la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 incluye una definición de *turismo*: las actividades que las personas realizan durante sus viajes y estancias en lugares distintos a su entorno habitual, por periodos temporales determinados –art. 2.a)–, útil para entender el resto de definiciones legales (servicio turístico, empresa turística, recurso turístico, establecimiento turístico, Administración turística, o turista)⁶⁵. La definición, no prevista en el anteproyecto de ley, se incluyó a sugerencia del Consejo Consultivo de Andalucía⁶⁶.

En segundo lugar, se observan diferencias en la definición de *servicio turístico*. Así, según la Ley 12/1999, servicio turístico es el servicio que tiene por objeto atender alguna necesidad, actual o futura, de los usuarios turísticos o de aquellos otros que lo demanden, relacionada con su situación de desplazamiento de su residencia habitual por motivos distintos a los de carácter laboral⁶⁷. En cambio, según Ley 13/2011 servicio turístico

⁶⁵ Con todo, la definición estaba implícita en la noción de la Ley 12/1999 de *actividad turística*, como «conjunto de los servicios prestados, o susceptibles de ser prestados, a los usuarios turísticos y a aquellos otros que lo demanden, con el propósito o el resultado de atender alguna necesidad de éstos *derivada de su situación*, actual o futura, *de desplazamiento de su residencia habitual*, así como las actuaciones públicas en materia de ordenación y promoción del turismo» –art. 2.b)–.

⁶⁶ En concreto, el Consejo Consultivo Andaluz sugirió que podría partirse de la definición de la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas, que considera que el turismo comprende las actividades que las personas realizan durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período consecutivo inferior a un año y mayor a un día, con fines de ocio, por negocios o por otros motivos. «Ello no quiere decir que se siga al pie de la letra dicha definición, en la medida en que el Anteproyecto de Ley acoge un concepto más amplio, sino que, por ejemplo, se establezcan referencias temporales de máximos y mínimos». No obstante, como puede verse, el texto legal renunció a fijar tales referencias temporales. No puede dejar de reseñarse la casi identidad con la definición de “turismo” contenida ya en el Preámbulo de la Ley 48/1963, de 8 de julio, de Competencias Turísticas: “el movimiento y estancia de personas fuera de su lugar habitual de trabajo o residencia por motivos diferentes a los profesionales habituales de quien los realiza”,

⁶⁷ En la definición de la Ley 12/1999 de servicio turístico se incurría en una cierta tautología, pues, por un lado, se definen los servicios turísticos en relación a las necesidades y demandas de los usuarios turísticos, y, por otro lado, los usuarios turísticos son definidos como los destinatarios finales de algún “servicio turístico” –art. 2.i)–.

es la actividad que tiene por objeto atender alguna necesidad, actual o futura, de las personas usuarias turísticas o de aquellas otras personas que lo demanden, relacionada con su situación de desplazamiento de su residencia habitual y que, asimismo, haya sido declarada por esta Ley o por sus reglamentos de desarrollo –art. 2.c)–. Es decir, no se exige ya que el desplazamiento de la residencia habitual obedezca a motivos distintos a los de carácter laboral, pero se exige una cierta tipificación de los servicios turísticos, en el sentido de que la actividad debe ser declarada como servicio turístico por la Ley o por sus reglamentos de desarrollo. No obstante, lo cierto es que esta exigencia de tipificación de los servicios turísticos estaba ya presente en la Ley 12/1999, si bien no en la propia definición. En efecto, tras declarar directamente una serie de servicios turísticos, la Ley 12/1999 dispuso que a los efectos de serles de aplicación la propia Ley y sus normas de desarrollo, «reglamentariamente podrá reconocerse carácter turístico a cualesquier otros servicios distintos de los señalados en el apartado anterior y que sean susceptibles de integrar la actividad turística» –art. 27.2–⁶⁸.

Y, en tercer lugar, la Ley 13/2011 incluye la noción de *actividades con incidencia en el ámbito turístico*, no prevista en la Ley 12/1999, entendiéndose por tales aquellas actividades relacionadas con el turismo que favorecen el movimiento y la estancia de turistas y contribuyen a la dinamización del sector turístico y que, asimismo, presentan una vinculación funcional susceptible de generar una sinergia económica entre los mismos. En tal sentido, la propia exposición de motivos de la Ley 13/2011 declara lo siguiente: «Otra de las apuestas de esta norma es la de dar cabida a todas las empresas, tanto turísticas como aquellas otras que incidan en este ámbito, entendiéndose el turismo no sólo como la satisfacción de las necesidades básicas de quienes nos visitan como turistas, sino como una atención integral a estas personas, lo que supone la consideración de otras actividades con incidencia en el sector que implican a las pequeñas y medianas empresas andaluzas, contribuyendo así al desarrollo económico y cultural de nuestra región»⁶⁹.

Por lo demás, la Ley 13/2011 de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, ha sido objeto de una modificación puntual, mediante el Decreto-ley 1/2013, de 29 de enero, por

⁶⁸ Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, “Régimen general de los establecimientos, servicios y empresas turísticas. La información turística. Los establecimientos de restauración”, VV AA, *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 221-284.

⁶⁹ En concreto, según la Ley 13/2011 –art. 29–, tienen la consideración de actividades con incidencia en el ámbito turístico las siguientes: a) Las actividades deportivas, tales como las desarrolladas en estaciones de esquí, campos de golf, puertos deportivos, campos de polo u otros. b) El ocio, entretenimiento y esparcimiento, especialmente parques temáticos, acuáticos, zoológicos o botánicos. c) Los balnearios, spas u otras instalaciones o actividades saludables relacionadas con el bienestar de las personas. d) Las actividades de intermediación de servicios turísticos no incluidas en la letra b) del apartado 1 del artículo anterior. e) Las actividades dirigidas a prestar servicios de recepción a las personas usuarias turísticas. f) Las actividades relacionadas con el conocimiento de la lengua castellana por personas extranjeras, así como la prestación de servicios que potencien el turismo cultural y el flamenco en Andalucía. g) El transporte turístico, tales como autobuses con recorridos panorámicos, coches de caballos, alquiler de bicicletas u otros.

el que se establecen medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico. En concreto, se añade una disposición adicional (la segunda) a la Ley 13/2011 relativa a los procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico⁷⁰.

Finalmente, al igual que sucedió con la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 precisa de un importante desarrollo normativo. En tal sentido, el IV Pacto Andaluz por el Turismo, «Acuerdo por la Sostenibilidad, el Empleo, la Excelencia y la Competitividad del Sector Turístico Andaluz», firmado el 18 de febrero de 2013, contempla como uno de sus Acuerdos el desarrollo reglamentario de la Ley del Turismo de Andalucía, con la previsión de la modificación de la mayoría de los Decretos actuales (Municipio Turístico, Turismo en el medio rural y turismo activo, Registro de Turismo de Andalucía, oficinas de turismo, agencias de viajes, campamentos de turismo, establecimientos hoteleros, guías turísticos), y la aprobación de nuevos reglamentos (Decreto sobre la unidad para la asistencia al turista en el marco de la Red de Oficinas de Turismo), así como un análisis comparado del sector de la restauración para su posible regulación.

3. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO

3.1. La Consejería competente en materia de turismo

Siguiendo al pie de la letra lo ya dispuesto en la Ley 12/1999 –art. 9.1–, la Ley 13/2011 dispone la Junta de Andalucía ejercerá sus competencias administrativas sobre el turismo a través de la Consejería que en cada momento las tenga atribuidas –art. 6.1–⁷¹.

Durante buena parte de las décadas los 80 y primera de los 90, las competencias en materia de turismo se residenciaron en el departamento competente en materia de Economía o a otros departamentos más amplios, lo cual tenía una innegable lógica, pues el turístico es un sector económico, sin embargo, carecía del nivel político que corresponde al sector de

⁷⁰ El Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía, estableció para los procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico un plazo de resolución de seis meses y el sentido positivo del silencio administrativo. Sin embargo, dada la experiencia acumulada desde su entrada en vigor, y en base a lo dispuesto en los artículos 42.2 y 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el artículo 3.11 de Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, el Gobierno andaluz considera que en este tipo de procedimientos concurren razones imperiosas de interés general, como son la protección del medio ambiente y del entorno urbano, que justifican la modificación, con carácter urgente, del sentido del silencio administrativo, evitando que se adquieran por parte de los promotores derechos sobre materias de especial interés general, careciendo de los requisitos legales para ello.

⁷¹ Véase, con carácter general, S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La organización de la Administración de la Junta de Andalucía», en VV AA, *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2011, pp. 111-220.

mayor peso en la economía andaluza, asignándose a una simple dirección general⁷². Esta situación cambió a partir de 1996, con la creación de la entonces Consejería de Turismo y Deporte⁷³, que se ha mantenido desde entonces con algunas variantes⁷⁴. En la actualidad, el Decreto 212/2015, de 14 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Deporte, establece los siguientes órganos directivos centrales con competencias específicas en materia de turismo:

- *Secretaría General para el Turismo*. Con nivel orgánico de Viceconsejería, a este órgano se asignan las competencias de impulso, dirección, coordinación, evaluación y control de las políticas que desarrolle la Consejería en materia de turismo⁷⁵.
- *Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo*. Depende directamente de la Secretaría General para el Turismo, y le corresponden las funciones que determina, con carácter general, el artículo 30 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de

⁷² El Decreto 223/1990, de 27 de julio, de reestructuración de Consejerías, asignó en su artículo 3.º las competencias de ordenación y promoción del sector a la Consejería de Economía y Hacienda, y en concreto a la Dirección General de Turismo. Por su parte, el Decreto 1.487/1994, de 2 de agosto, asignó las competencias a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, a la que se adscribió la Dirección General de Turismo estuvo adscrita.

⁷³ Mediante Decreto 132/1996, de 16 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, el turismo es asignado a la Consejería de Turismo y Deporte, cuya estructura orgánica fue establecida por Decreto 181/1996, de 14 de mayo.

⁷⁴ En la legislatura siguiente (2000-2004) se mantuvo la misma Consejería y su organización, conforme al Decreto 6/2000, de 28 de abril, sobre reestructuración de Consejerías. En la legislatura sucesiva (2004-2008), mediante Decreto 11/2004, de 26 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, se configuró la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, desarrollada por el Decreto 240/2004, de 18 de mayo, que aprobó su estructura orgánica. Esta misma configuración se mantuvo en la En la legislatura sucesiva (2008-2012) mediante Decreto del Presidente 10/2008, de 19 de abril, de las Vicepresidencias y sobre reestructuración de Consejerías. No obstante, en la legislatura siguiente (2012-2015), por Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, se configuró como Consejería de Turismo y Comercio, para volver a la configuración inicial de Consejería de Turismo y Deporte en la legislatura actual, mediante Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías.

⁷⁵ En particular, le corresponden las siguientes competencias: a) La formulación de las estrategias y la programación de directrices en materia de planificación turística. b) El impulso, la elaboración, la ejecución y el seguimiento del Plan General del Turismo o de los instrumentos de planificación que lo desarrollen. c) La elaboración y tramitación de proyectos normativos en materia turística relacionados con la planificación y la promoción, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Secretaría General Técnica. d) El fomento de la actividad económica turística y de aquellas actuaciones enmarcadas en los distintos instrumentos y programas de ordenación de los recursos turísticos, potenciando su diversificación y el diseño de nuevos productos turísticos en un contexto de colaboración público-privada. e) La instrucción y elaboración de la propuesta de resolución en los procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico. f) El impulso de la innovación y de la modernización tecnológica de las empresas y establecimientos turísticos. g) La promoción interior y exterior de Andalucía como destino turístico. h) La potenciación de la comercialización turística directa a través de las nuevas tecnologías. i) El control de la explotación de los establecimientos de alojamiento turístico cuya titularidad sea de la Administración de la Junta de Andalucía. j) El establecimiento de directrices y programas en materia del servicio de información turística prestado por las oficinas de turismo y, en particular, respecto de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía. k) Cualesquiera otras que le atribuya la legislación vigente.

Administración de la Junta de Andalucía, así como impulsar la estrategia de actuación en materia de calidad turística orientada a la asistencia y atención a turistas⁷⁶. Debe significarse que en alguna legislatura llegaron a crearse hasta tres direcciones generales en materia de turismo⁷⁷.

En otro orden, en el ámbito periférico, las competencias sobre turismo se ejercen por la Delegación Territorial de Cultura, Turismo y Deporte (Decreto 304/2015, de 28 julio, por el que se modifica el Decreto 342/2012, de 31, de julio)⁷⁸.

3.2. Los órganos colegiados adscritos a la Consejería competente en materia de turismo

3.2.1. Simplificación organizativa

La Ley 12/1999 dispuso que adscritos a la Consejería competente en materia turística existirán los siguientes órganos: a) el Consejo Andaluz del Turismo; b) el Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo; la Oficina de la Calidad del Turismo; d) la Escuela Oficial de Turismo –art. 9.2–⁷⁹.

⁷⁶ 2. En particular, son competencias de la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo: a) La planificación, seguimiento y evaluación de la estrategia de calidad turística, en el marco de la planificación general turística. b) El diseño y la planificación de las acciones dirigidas a la potenciación de la innovación y la modernización tecnológica de las empresas, establecimientos y servicios turísticos. c) La elaboración y tramitación de proyectos normativos relativos a la oferta turística, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Secretaría General Técnica. d) La gestión y ejecución de las acciones y programas destinados al apoyo y fomento de la actividad turística, así como de los dirigidos a la potenciación de la calidad e innovación. e) La coordinación del Registro de Turismo de Andalucía. f) La elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de inspección en materia de turismo, velando porque toda la información referida a personas se desagregue por sexo. g) La gestión y control de los servicios, empresas y establecimientos turísticos, así como cualquier otra competencia en materia de inspección turística atribuida reglamentariamente. h) Las actuaciones destinadas a promover la mejora de las infraestructuras y servicios turísticos, en coordinación con las actuaciones a desarrollar directamente por la Secretaría General para el Turismo. i) El establecimiento de medidas para asegurar la efectividad y la garantía de los derechos reconocidos a las personas usuarias de los servicios turísticos. j) El diseño y coordinación de análisis estadísticos, estudios y prospectivas en materia de turismo. k) La difusión de los resultados de aquellas investigaciones que contribuyan al conocimiento y mejora del turismo andaluz. l) El fomento de la formación y el perfeccionamiento de las personas profesionales del turismo. m) Proponer, a la persona titular de la Consejería, la expedición de los títulos de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas y emitir los certificados correspondientes. n) Las demás que le atribuya la legislación vigente.

⁷⁷ Decreto 240/2004: Dirección General de Planificación y Ordenación Turística, Dirección General de Promoción y Comercialización Turística y Dirección General de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística.

⁷⁸ R. ZAMORA ROSELLÓ, «Las Administraciones Turísticas Andaluzas», VV. AA., *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 35 y ss.

⁷⁹ Además se añadía que la Consejería ejercerá, respecto de las empresas de la Junta de Andalucía cuya finalidad esencial sea la promoción y el fomento del turismo, las funciones atribuidas a la Administración de la comunidad autónoma en la normativa aplicable –art. 9.3–.

Por su parte, la Ley 13/2011 –art. 6.2– dispone que adscritos a la Consejería competente en materia de turismo existirán los siguientes órganos:

- a) El Consejo Andaluz del Turismo.
- b) La Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo.

Como puede verse, respecto a las previsiones de la Ley 12/1999 desaparecen dos órganos: la Escuela Oficial de Turismo y la Oficina de la Calidad del Turismo. Respecto a la primera, la Escuela Oficial de Turismo fue creada por Decreto 35/1996, de 30 de enero, debido a que el título de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas, equivalente a todos los efectos al de Diplomado en Turismo, que era de competencia estatal fue asumido en 1996 por la Escuela Oficial de Turismo de Andalucía⁸⁰. Por su parte, la Ley 12/1999 incorporó la Escuela Oficial de Turismo a su articulado, calificándolo como el órgano que ejerce las competencias de la Consejería en materia de fomento, coordinación, colaboración y estudio de la formación en materia turística, remitiendo su organización y régimen de funcionamiento a las correspondientes normas reglamentarias –art. 13.2–⁸¹.

Por su parte, la Ley 13/2011 suprimió la Escuela Oficial de Turismo de su articulado y derogó expresamente el Decreto 35/1996, de 30 de enero –disposición derogatoria–, añadiendo que, en tanto se mantengan las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía sobre las enseñanzas oficiales en materia de turismo, las funciones que hasta la fecha venía desempeñando la Escuela Oficial de Turismo de Andalucía serán asumidas por la Consejería competente en materia de turismo (disposición transitoria segunda)⁸².

⁸⁰ Según la Disposición Adicional única del R.D. 604/1996, de 15 de abril, en conexión con la Disposición Adicional única del R.D. 259/1996, de 16 de febrero.

⁸¹ La disposición transitoria tercera de la Ley 12/1999 añadió que, además de las funciones establecidas en el artículo 13 de la presente Ley y sin perjuicio de las competencias de la Consejería competente en materia de educación, la Escuela Oficial de Turismo de Andalucía ejercerá con carácter temporal las funciones reglamentariamente establecidas respecto de los centros privados de enseñanzas especializadas de turismo. Dichas funciones se ejercerían hasta que tales centros obtuvieran el reconocimiento como Escuelas Universitarias adscritas a la Universidad o hasta que fueran autorizados para impartir las enseñanzas correspondientes a los ciclos formativos de grado superior de Agencias de Viajes, de Alojamiento y de Información y Comercialización Turísticas, de acuerdo con los Reales Decretos 259/1996, de 16 de febrero, y 777/1998, de 30 de abril. Pero dado que por Real Decreto 1795/1999, de 26 de noviembre, el plazo de la integración de las Escuelas Oficiales de Turismo en las Universidades fue ampliado al 1 de octubre de 2004, se dictó la Orden de 23 de julio de 2002, por la que se reguló el calendario para impartir las enseñanzas de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas en centros de enseñanzas especializadas de turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual fue, a su vez, ampliada a dos años más a partir del 1 de octubre de 2004 por Orden de 27 de septiembre de 2004 (hasta 1 de octubre de 2006).

⁸² De conformidad con lo previsto en el Decreto 212/2015, de 14 de julio, por el que se aprueba la actual estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Deporte, le corresponde a la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo la competencia en el fomento de la formación y el perfeccionamiento de las personas profesionales del turismo, así como proponer a la persona titular de la Consejería, la expedición de los títulos de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas y emitir los certificados correspondientes.

De otro lado, la Ley 12/1999 creó la llamada Oficina de la Calidad del Turismo, como órgano de titularidad pública que, contando con la participación de los agentes económicos y sociales y representantes de los consumidores y usuarios, tiene por finalidad velar por la efectividad y garantías de los derechos que la presente Ley reconoce a los turistas y garantizar la calidad de los servicios turísticos que se presten en Andalucía –art. 12–⁸³. La Oficina de la Calidad del Turismo fue desarrollada inicialmente por Decreto 351/2003, de 16 diciembre, el cual fue derogado por Decreto 150/2005, de 21 de junio, que vino a configurar la Oficina como simple órgano colegiado, devaluando su conformación inicial, de aquí que finalmente la Ley 13/2011 no contempló este órgano y derogó expresamente el Decreto 150/2005 –disposición derogatoria–.

3.2.2. *El Consejo Andaluz del Turismo*

Antes incluso de la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1981 se creó, mediante Decreto 25/1980, de 15 de septiembre, el Consejo de Turismo de Andalucía⁸⁴. Por su parte, la Ley 12/1999 dispuso que, sin perjuicio de la existencia de otros órganos consultivos de carácter general de la Administración de la Junta de Andalucía, el Consejo Andaluz del Turismo es el órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo –art. 10.1–. Asimismo, la Ley 12/1999 precisó que en el Consejo Andaluz del Turismo estarán representadas las entidades locales andaluzas, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como aquellas otras organizaciones que se establezcan reglamentariamente –art. 10.2–⁸⁵.

Por lo demás, como es práctica común en relación con las estructuras orgánicas, la Ley 12/1999 dispuso que su organización y régimen de funcionamiento se establecerá reglamentariamente, pudiendo crearse comisiones de acuerdo con lo que disponga su Reglamento de Régimen Interior –art. 10.3–. En tal sentido, se aprobó el Decreto 21/2002, de

⁸³ La Oficina de la Calidad del Turismo tenía como funciones principales: a) Analizar toda la información de interés relacionada con la prestación de servicios turísticos. b) Velar por la calidad de los servicios turísticos que se presten en Andalucía; a tal efecto realizará estudios y formulará propuestas a la Consejería competente en materia turística sobre los criterios para otorgar distintivos a aquellos servicios o establecimientos turísticos que lo merezcan por su especial calidad, todo ello de acuerdo con los requisitos que se determinen reglamentariamente. c) investigar y analizar los aspectos económicos, sociales, laborales o de otra índole que puedan incidir en la calidad del turismo, potenciando dicha investigación por parte de otras Administraciones y entidades.

⁸⁴ Este Decreto fue modificado en su estructura orgánica y funciones por el Decreto 155/1982, de 13 de octubre.

⁸⁵ Además de los representantes de la propia Administración de la Junta de Andalucía, el Decreto 21/2002, de 29 de enero, dispuso los miembros siguientes: Seis representantes de los municipios y provincias de Andalucía. Seis representantes de las organizaciones empresariales más representativas de Andalucía. Tres representantes por cada una de las dos organizaciones sindicales más representativas de los trabajadores de Andalucía. Tres representantes de las organizaciones de consumidores y usuarios de Andalucía. Cuatro personas técnicas o expertas de reconocido prestigio en materia de turismo.

29 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz de Turismo⁸⁶.

Por su parte, la Ley 13/2011 dispone que, sin perjuicio de la existencia de otros órganos consultivos de carácter general, el Consejo Andaluz del Turismo es el órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo – art. 7.1–, precepto que –como puede verse– reproduce el precepto correspondiente de la Ley 12/1999. Asimismo, la Ley 13/2011 ordena que la organización y régimen de funcionamiento del órgano se establecerán reglamentariamente, pudiendo crearse comisiones de acuerdo con lo que se disponga en sus normas de régimen interior.

En tal sentido, por Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, se regula la organización y el régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz del Turismo, y por Orden de 16 de diciembre 2014, se aprueba el Reglamento de Régimen Interior del Consejo Andaluz del Turismo⁸⁷.

En cuanto a su composición, la propia Ley 13/2011 dispone que en el Consejo Andaluz del Turismo estarán representadas las entidades locales andaluzas a través de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. Asimismo, formarán parte del citado Consejo las organizaciones empresariales, sindicales y de consumidores y usuarios más representativas, así como aquellas otras que se establezcan reglamentariamente –art. 7.2–. Como puede comprobarse, la única novedad, respecto a lo previsto en la Ley 12/1999, es la precisión según la cual la representación de las entidades locales andaluzas será a través de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, novedad relativa, pues ya el Decreto 21/2002, de 29 de enero, dispuso que los representantes de las entidades locales serían designados por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)⁸⁸.

⁸⁶ Por Orden de 18 de octubre de 2002, se aprobó el Reglamento de Régimen Interior de este órgano consultivo, que fue adoptado por el Pleno del mismo, en sesión celebrada el 15 de octubre de 2002, por mayoría absoluta. Asimismo, por Resolución de la misma fecha de 18 de octubre de 2002, se dio publicidad al Acuerdo de 15 de octubre de 2002, del Pleno del Consejo Andaluz del Turismo, por el que se delegan funciones en la Comisión Permanente, en concreto, todas las funciones enumeradas en el artículo 2.º del Decreto 21/2002, así como la prevista en el artículo 3.3 del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo.

⁸⁷ Habiendo sido aprobada el 21 de abril de 2014, la propuesta de Reglamento de Régimen Interior por mayoría del Pleno del Consejo Andaluz del Turismo. Según el Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, la actividad del Consejo se inspira en los principios de participación de los agentes del sector y de defensa de los intereses generales del turismo andaluz, como fin propio del Consejo, potenciando así el desarrollo económico y social de Andalucía y favoreciendo la integración transversal del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las acciones que desarrolle, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

⁸⁸ Además de la representación de la propia Administración de la Junta de Andalucía, el Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, establece la siguiente: 7.º Seis en representación de las organizaciones empresariales más representativas en el sector del turismo en Andalucía, a propuesta de sus propias organizaciones, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo. 8.º Seis en representación de

Respecto a sus funciones, del articulado de la propia Ley 13/2011 se desprende que corresponde al Consejo Andaluz del Turismo las funciones siguientes: informar el Plan General del Turismo –art. 11.8–, así como intervenir en su seguimiento –art. 11.10–, informar los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas –art. 12.4–, así como los Programas de Turismos Específicos –art. 16.1–, y la declaración de Municipio Turístico –art. 20.2–⁸⁹.

Por su parte, de acuerdo con el Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, corresponde al Consejo Andaluz del Turismo las funciones siguientes: a) Informar los asuntos que, por su relevancia para el turismo, le sean solicitados por la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo o por las personas titulares de sus órganos directivos. b) Analizar las necesidades del sector y proponer medidas que promuevan la innovación y la calidad turística en Andalucía. c) Dar respuesta a las consultas planteadas por los agentes implicados en el sector. d) Aprobar la propuesta del Reglamento de Régimen Interior del Consejo.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Andaluz del Turismo será consultado preceptivamente en los siguientes supuestos: a) Declaración de Municipio Turístico o, en su caso, la revocación de la misma. b) Elaboración del Plan General del Turismo. c) Aprobación de Programas de Recualificación de Destinos. d) Elaboración y aprobación de Programas de Turismos Específicos. e) Aprobación de Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas. f) Declaración de fiestas, acontecimientos, itinerarios, rutas, publicaciones y obras audiovisuales de interés turístico de Andalucía. g) Transferencia o delegación de competencias en materia de turismo en las entidades locales h) Elaboración de normativa que tenga por objeto la ordenación, planificación o promoción del turismo –art. 3.2–⁹⁰.

las organizaciones sindicales más representativas en el sector del turismo en Andalucía, a propuesta de sus propias organizaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. 9.º Tres en representación de las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios más representativas de Andalucía, a propuesta del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía. 10.º Una en representación de las organizaciones vecinales, a propuesta de la Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía. 11.º Una en representación de las asociaciones ecologistas radicadas en Andalucía, a propuesta de la asociación más representativa en el ámbito territorial de Andalucía. 12.º Una en representación de las entidades de la economía social, a propuesta de la entidad más representativa en el ámbito territorial de Andalucía. 13.º Cuatro personas técnicas o expertas de reconocido prestigio en materia de turismo, a propuesta de la vicepresidencia del Pleno del Consejo. 14.º Una persona designada por la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo.

⁸⁹ La Ley 12/1999 también ordenaba el informe del Consejo Andaluz del Turismo para la aprobación de denominaciones geoturísticas –art. 19.4–.

⁹⁰ Asimismo, el artículo 3.3 del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, dispone que, excepcionalmente, la persona titular de la Dirección General de Planificación Turística, de oficio o a instancia de la entidad local afectada, podrá declarar, previo informe preceptivo del Consejo Andaluz de Turismo, como medio rural determinados municipios o áreas integrados en alguno de los apartados anteriores.

Por lo demás, dado el elevado número de personas que integran el Consejo, este funciona en Pleno, en Comisión Permanente y en aquellas otras Comisiones que, en su caso, se creen por el Pleno para el adecuado cumplimiento de sus fines –art. 4.1 Decreto 232/2013–⁹¹.

3.2.3. *La Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo*

Ya por Decreto 27/1995, de 14 de febrero, se creó la Comisión Interdepartamental de Andalucía en materia de turismo. No obstante, el I Pacto Andaluz por el Turismo de 1998 contempló la creación de un nuevo órgano colegiado de coordinación interdepartamental, y en tal sentido, mediante Decreto 1/1998, de 7 de enero, se creó el Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo, posteriormente ratificado por la Ley 12/1999 –art. 9.2–, la cual lo definió como el órgano de coordinación y consulta interna de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 11.1–. Dicho Consejo debía actuar bajo la presidencia del titular de la Consejería competente en materia turística y en el mismo debía estar representadas, al menos, las distintas Consejerías cuyas materias tengan relación directa o indirecta con la actividad turística. Su composición y competencias se determinarán reglamentariamente –art. 11.2–⁹².

Por su parte, como se ha señalado antes, la Ley 13/2011 recupera la terminología del Decreto 27/1995, al volver a crear la Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo, que se define como el órgano de coordinación y consulta interna de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 8.1–, es decir, en términos idénticos a como la Ley 12/1999 definía el anterior Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo.

Por lo demás, la Ley 13/2011 añade que la Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo actuará bajo la presidencia de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo y en la misma estarán representadas, al menos, las distintas Consejerías cuyas materias tengan relación directa o indirecta con la actividad turística. Su

⁹¹ Por Resolución de la Consejería de Turismo y Comercio de 21-4-2014 se da publicidad del Acuerdo de 21-4-2014, del Pleno del Consejo Andaluz del Turismo, que delegan en la Comisión Permanente todas las funciones que el Decreto 232/2013 atribuye al Consejo.

⁹² Según el Decreto 1/1998, de 7 de enero, correspondían al Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo las funciones siguientes: a) Conocer la situación turística general de Andalucía y la intervención que las diversas Consejerías desarrollan mediante informes de los órganos implicados. b) Informar con carácter previo los programas de actuación que, vinculados al mundo turístico, fueran a ser realizados por la Administración de la Junta de Andalucía. c) Establecer los criterios generales de actuación y las líneas estratégicas básicas que guiarán la actividad de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Turismo. d) Coordinar todas las actuaciones que, en materia de Turismo, puedan afectar al ámbito de acción de distintas Consejerías. e) Realizar cuantas actuaciones relacionadas con el mundo del turismo le sean indicadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. El Decreto 1/1998, de 7 de enero, ha sido finalmente derogado expresamente por el Decreto 97/2016, de 3 de mayo, por el que se derogan determinadas normas reguladoras del sector turístico y deportivo.

composición y competencias se determinarán reglamentariamente –art. 8.2–, determinaciones de nuevo ambas idénticas a las ya ordenadas en la Ley 12/1999 para el anterior Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo.

3.3. Otros órganos y estructuras en materia de turismo

De acuerdo con el Decreto 212/2015, de 14 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Deporte, están adscritas a la Consejería de Turismo y Deporte, dependiendo de la Viceconsejería y correspondiendo a cada Secretaría General la dirección funcional en las materias relativas a su ámbito competencial, entre otras, las siguientes sociedades mercantiles del sector público andaluz: a) La sociedad mercantil Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S.A. b) La sociedad mercantil CET URSA Sierra Nevada, S.A. c) La sociedad mercantil Promonevada, S.A. d) La sociedad mercantil Apartahotel Trevenque, S. A. e) La sociedad mercantil Sierra Nevada Club Agencia de Viajes, S. A. Además, se adscribe a la Consejería la Fundación Real Escuela Andaluza de Arte Ecuéstre, cuya dirección funcional la ejercerá la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo.

De estas entidades debe destacarse la primera, la sociedad mercantil Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S.A. En lo que se refiere al turismo, su origen se encuentra en la Ley 3/1987, de 13 de abril, del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), que permitió, en su artículo 5º, la creación de la Empresa Pública de Turismo Andaluz (EPTASA), constituida como sociedad anónima mercantil el 22 de diciembre de 1992, cuyo capital en su totalidad pertenecía al Instituto de Fomento de Andalucía a través de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía, S.A.⁹³. Asimismo, conforme al Decreto 83/1994, de 12 de abril, se asignaron a la EPTASA las actividades de información y potenciación del sector turístico andaluz realizadas por las oficinas de información turística de la Consejería competente en materia de turismo, cuya asunción efectiva fue regulada por Orden de 20 de junio de 1994⁹⁴.

Mediante Acuerdo de 27 de julio de 2010, del Consejo de Gobierno, se autoriza la creación de la sociedad mercantil del sector público andaluz, «Empresa Pública para la Gestión del Turismo y

⁹³ El objeto social de esta Empresa pública era la difusión de información que favorezca el desarrollo turístico andaluz, potenciando el sector turístico y cuantas actividades tiendan a tal fin, cumpliendo sus objetivos en coordinación con la *Dirección General de Turismo* y bajo la supervisión de la Consejería. Con el objeto de lograr la mejora y el crecimiento de la industria comercial y artesanal en nuestra Comunidad Autónoma y haciendo uso de las sinergias existentes y de las estrechas relaciones entre todos los sectores implicados, se dispone la modificación del objeto social de la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S.A. mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de noviembre de 2013.

⁹⁴ La composición del Consejo de Administración de la Empresa fue establecida por Acuerdo de 1 de septiembre de 2004, de su Consejo de Gobierno.

del Deporte de Andalucía, S.A.», mediante la fusión de las sociedades del sector público andaluz preexistentes «Turismo Andaluz, S.A.», y «Empresa Pública de Deporte Andaluz, S.A.»⁹⁵.

Constituye el objeto de la sociedad la realización de actividades y servicios tendentes a la mejora y crecimiento de la industria turística, a cuyo fin desarrollará, principalmente, las siguientes acciones: La realización de actuaciones orientadas al crecimiento y desarrollo de la industria turística en todos sus aspectos. La gestión de las instalaciones turísticas que le sean asignadas o se pongan a su disposición por la Junta de Andalucía, así como la elaboración de planes, ejecución de obras y trabajos que resulten necesarios para la mejor explotación de las mismas. La elaboración de estudios, planes y proyectos relacionados con la planificación turística y los servicios turísticos; La realización de todo tipo de actuaciones, obras y trabajos para la conservación y transformación de los recursos turísticos. La gestión y explotación de bienes inmuebles y servicios afectos al uso turístico. La realización de cuantas actividades se estimen convenientes para la mejora y crecimiento de la oferta turística en sentido estricto, así como de la oferta complementaria, efectuando campañas publicitarias con los medios y bajo la forma adecuada en cada caso. La investigación y el análisis de nuevos productos turísticos. Y en general, cuantas actividades contribuyan al desarrollo turístico en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Además, en 2006 se constituyó la Fundación Centro de Innovación Turística de Andalucía (CINNNTA), entre cuyas iniciativas destaca el diseño y puesta en marcha del proyecto *Andalucía Lab*, que supuso la inauguración en 2012 del mayor Centro tecnológico especializado en turismo de Andalucía, y si bien la presidencia del patronato corresponde a altos cargos de la Consejería y de la empresa pública de turismo, de acuerdo con el Inventario de entes del sector público andaluz, esta fundación no está integrada en el mismo⁹⁶.

Finalmente, mediante Decreto 6/2000, de 17 de enero, se creó el Consejo Asesor en Materia de Turismo, para el estudio y elaboración de normas legales y disposiciones de carácter general (en plena época de desarrollo normativo de la Ley 12/1999)⁹⁷. Esta norma ha sido finalmente derogada expresamente por el Decreto 97/2016, de 3 de mayo, por el que se derogan determinadas normas reguladoras del sector turístico y deportivo. De hecho en un sentido completamente diverso, en el IV Pacto Andaluz por el Turismo, «Acuerdo por la Sostenibilidad, el Empleo, la Excelencia y la Competitividad del Sector Turístico Andaluz», firmado el 18 de febrero de 2013, y en el marco de la cooperación público-privada

⁹⁵ Todo ello de conformidad con lo establecido en los artículos 75 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y 4 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 marzo.

⁹⁶ http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/servicios/inventario/inventario_detalle.htm

⁹⁷ El Decreto 6/2000, de 17 de enero, sufrió una modificación en su artículo 2.º, al añadirse un nuevo apartado 3.º, por el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, con objeto de limitar temporalmente a dos años las funciones de las personas que forman parte de este órgano en su calidad de juristas de reconocido prestigio.

se apunta la posible creación de un Consejo Asesor en el ámbito de la promoción turística, con facultades de codecisión.

4. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE TURISMO

4.1. Las competencias locales en materia de turismo en la legislación básica sobre régimen local

Las competencias municipales en materia de turismo se contemplaban ya en la legislación sobre régimen local preconstitucional. En la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 igualmente se hace referencia al turismo en el art. 101.h), al establecer que son competencias del municipio, entre otras, el «*fomento del turismo*, protección y defensa del paisaje, museos, monumentos artísticos e históricos, playas y balnearios». Y en los mismos términos se regulan las competencias de los municipios sobre turismo en el art. 101.j) de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 («*fomento del turismo*, promoción y defensa del paisaje, museos, monumentos artísticos e históricos, playas y balnearios»). Y la misma redacción se mantuvo en el art. 101.j) del Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local⁹⁸.

No obstante, la legislación específica sobre turismo de los años 60 (en particular, la Ley de competencias Turísticas de 1963) supuso, como en otras materias, un fuerte proceso de centralización de las funciones públicas sobre el turismo⁹⁹.

Por su parte, tras la Constitución de 1978, la Ley de Bases de Régimen Local, ya en su versión original de 1985 y siguiendo los precedentes legales mencionados, contempló el turismo entre las competencias propias municipales, si bien no asignó función alguna, limitándose a mencionarlo junto a las «Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo» –art. 25.2.m)–, con la consiguiente obligación de la legislación sectorial de atribución a los municipios de competencias en la materia. Lo

⁹⁸ M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA “La configuración del derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (2009) núm. 35, pp.456-458. Más aún, como ha recordado F. J. MELGOSA ARCOS («Administraciones locales y turismo: el municipio turístico», *Administración local. VV AA, Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros Fernández*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2011, p. 1167), ya en el siglo XIX, por Real Orden de 27 de noviembre de 1858 se concedió a los Alcaldes de los pueblos la competencia sobre alojamiento y control de viajeros; y en la de 17 de marzo de 1909 se reiteró de nuevo este cometido.

⁹⁹ Es enormemente expresiva la sentencia del Tribunal Supremo de 1964 (citada por GUAITA), que desestimaba la demanda planteada por el Ayuntamiento de Benidorm contra un Reglamento que sustraía indebidamente competencias locales. El Tribunal Supremo utiliza algunos razonamientos del tenor siguiente: “...todo este plan turístico, coronado por el éxito, no puede quedar a la decisión de las corporaciones locales, las cuáles, no por mala fé sino simplemente por falta de gusto artístico, pueden dar al traste con toda la organización tan meticolosamente elaborada, poniendo en riesgo de fracaso una actividad de tal importancia, revelando que hubo razón técnica, económica o de cualquier otra índole que lo hiciera necesario”.

que no llegó a imponer el legislador básico de régimen local es la consideración de los servicios turísticos como servicios municipales obligatorios, lo cual no habría sido descabellado en los municipios a partir de 50.000 habitantes, dada la relevancia del turismo en la economía nacional y local.

Pero, además, es notoria la incidencia sobre el fenómeno turístico de las competencias municipales en otras materias, tales como 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, seguridad pública, entre otras. Pero, sobre todo, debe destacarse el hecho de que el territorio es un elemento fundamental de la política turística, puesto que va a ser en el ámbito territorial de un municipio donde el turista va a proveerse de todos los servicios, ya sean de naturaleza pública o privada, que conforman el producto turístico, lo cual otorga una especial posición a las entidades locales debido a su papel determinante en el urbanismo.

Por su parte, respecto a las Diputaciones Provinciales, aun cuando en la versión original de la LRBRL no se mencionaba expresamente el turismo, la referencia general, al «fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia» –art. 36.1.e)–, se entendió tempranamente que fundamentaba una acción de fomento y promoción del turismo en la provincia, cuya más evidente manifestación ha sido la generalización en buena parte del país de los llamados patronatos provinciales de turismo.

Y la adición por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de la competencia provincial relativa a la «cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito» –art. 36.1.d)–, vino a reforzar este papel de las Diputaciones Provinciales, debido a la innegable vinculación del fomento y promoción del turismo con el desarrollo económico local. De hecho, uno de los objetivos principales en materia de desarrollo local es fomentar la diversificación de actividades económicas, para no depender en exclusiva de las rentas derivadas de las explotaciones agrarias, y para ello una de las medidas más extendidas es justamente el fomento del turismo rural¹⁰⁰.

Finalmente, la reforma de la LRBRL efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, tan controvertida en otros aspectos competenciales, en relación con el turismo ha venido a resaltar doblemente su atribución competencial a los municipios, pues de un lado, desliga el turismo del deporte y de la ocupación del tiempo libre (que pasan a la letra l), y añade dos funciones a la mera

¹⁰⁰ Así la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, en el capítulo dedicado a las medidas para el desarrollo rural sostenible, mencionada en primer lugar la Diversificación Económica, y entre las medidas para esta diversificación se contempla: «Fomentar el turismo rural, en particular a través de una adecuada ordenación de la oferta y la mejora de la demanda turística, con una atención preferente al fomento de un turismo sostenible en las zonas rurales prioritarias, y al agroturismo o turismo ligado a la actividad agraria» –art. 20.e)–.

referencia material: «Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local» (letra h)¹⁰¹.

Pero, además, una de las materias que la Ley 27/2013 configura expresamente como delegables en los municipios es la «Promoción y gestión turística» –art. 27.3.j) LRBRL–, delegación que, en su caso, deberá realizarse conforme a las condiciones ordenadas en la propia Ley básica, y cuya constitucionalidad ha sido avalada (STC 41/2016)¹⁰².

4.2. Las competencias locales en materia de turismo en la legislación andaluza

4.2.1. Las competencias locales en materia de turismo en el marco del Estatuto de Autonomía de 1981

En general, la atribución de competencias a las entidades locales en materia de turismo por parte de la legislación autonómica ha sido muy desigual¹⁰³. Como ha puesto de manifiesto TUDELA ARANDA, a pesar del innegable protagonismo que las Entidades locales poseen

¹⁰¹ Sobre las competencias municipales tras la reforma de la Ley 27/2013, vid. J. M^a, SOUVIRÓN MORENILLA, «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», *Cuadernos de Derecho Local* (QDL), núm. 34, febrero de 2014, pp. 80-97; F. TOSCANO GIL, «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», *REDA*, Julio-Septiembre 2014, págs. 285-320; E. CARBONELL PORRAS, «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», *R.V.A.P. núm. especial 99-100*. Mayo-Diciembre 2014. Págs. 765-781.

¹⁰² Según el Tribunal Constitucional (F.J. 11), el legislador básico ha pretendido poner el régimen de las competencias delegadas al servicio de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). El precepto fija un tope temporal (la delegación «no podrá ser inferior a cinco años») y requisitos formales (memoria económica y contenidos de la disposición o acuerdo de delegación) (apartados 1 y 7), pero permanece en el terreno de los principios y criterios generales, precisando que el modo en que las competencias delegadas hayan de ejercerse dependerá de la legislación aplicable; estatal o autonómica, según corresponda (apartado 8). Recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas «podrán delegar» (apartado 3), pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias. Al condicionar la efectividad de la delegación a la aceptación municipal (apartado 5), establece una base destinada a «concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada» (SSTC 103/2013, FJ 4, y 143/2013, de 11 de julio, FJ 3).

¹⁰³ En este sentido, un bloque de las leyes turísticas autonómicas obvió cualquier referencia a la posible atribución de responsabilidades en las entidades locales contraviniendo la legislación básica de régimen local, Baleares (Ley 2/1999, de 24 de marzo), Castilla-La Mancha (Ley 8/1999, de 26 de mayo), Extremadura (Ley 2/1997, de 20 de marzo), Madrid (Ley 1/1999, de 12 de marzo), Murcia (Ley 11/1997, de 12 de diciembre) y la Rioja (Ley 22001, de 31 de mayo). Otro bloque de leyes, optó por establecer las competencias de todas las administraciones públicas implicadas en la materia, incluidas las entidades locales, Aragón (artículos 13 y 14 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero), Asturias (artículo 6 de la Ley 7/2001, de 22 de junio), Canarias (artículos 6 y 7 de la Ley 7/1995, de 6 de abril), Cantabria (artículo 6 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo), Castilla y León (artículos 7, 8 y 9 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre), Cataluña (artículos 68, 70 y 71 de la Ley 13/2002, de 21 de junio). P. L. MARTÍNEZ PALLARÉS, «Las entidades locales en la legislación turística», *QDL*, 9, Octubre de 2005, p. 75.

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 turística¹⁰⁴. 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 corresponder¹⁰⁵.

En Andalucía, la primera norma autonómica que trata expresamente sobre las competencias turísticas de las entidades locales, fue la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, por la que se regulan las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio. Sin perjuicio de las competencias genéricas de cooperación que se cifran en los municipios de menos de 20.000 habitantes –art. 6–, en el capítulo dedicado a la atribución de competencias a las Diputaciones Provinciales esta ley dispuso –art. 22– lo siguiente: «En materia de turismo, las Diputaciones Provinciales podrán promocionar los recursos, zonas o fiestas de especial interés para la provincia y participar, a través de los Entes territoriales de promoción turística, en el fomento turístico general. La composición, funciones y financiación de dichas entidades será regulada por Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía»¹⁰⁶.

De este modo, esta Ley reconoció como competencia propia de las Diputaciones Provinciales la relativa al fomento y promoción del turismo. Además, la Ley hacía mención a unos «Entes territoriales de promoción turística», expresión que parece referirse a los patronatos provinciales de turismo, si bien la terminología empleada era equívoca, puesto que los patronatos provinciales de turismo no son entes territoriales sino instrumentales. En cualquier caso, la Ley se hace eco de una realidad, que es la actividad de promoción del turismo desarrollada por las Diputaciones Provinciales andaluzas (y del resto del Estado), comúnmente a partir de la figura organizativa de los llamados patronatos provinciales de turismo, técnicamente organismos autónomos locales¹⁰⁷.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Sobre las competencias de las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía tras la Ley 11/1988, véase J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, “Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *REDA* núm. 65 (1990), pp. 65-94.

¹⁰⁷ Es el caso tanto del patronato provincial de turismo de Cádiz como el de Córdoba, creado éste por acuerdo del Pleno de la Excm. Diputación Provincial de Córdoba de 31 de diciembre de 1991. La peculiaridad de estos organismos es la participación en los órganos de gobierno de representantes de organizaciones variadas, como empresarios, sindicatos, o de la Administración periférica de la Junta de Andalucía.

En efecto, de acuerdo con los estatutos de los patronatos provinciales de turismo, estos organismos desarrollan un amplio abanico de actuaciones de fomento del turismo, tales como; a) Fomentar y favorecer la planificación y promoción del destino turístico de la Provincia. b) Intervenir en los mercados turísticos nacionales e internacionales. c) Establecer los cauces y sistemas adecuados de fomento, planificación, organización, promoción y comercialización, para procurar el mayor desarrollo del sector turístico. d) Organizar actos y eventos para atraer al turismo. e) Realizar acciones y gestiones en todos los ámbitos para mejorar la imagen turística de la Provincia. f) Editar publicaciones, material gráfico y audiovisual y cualquier otro instrumento válido, con especial interés en el desarrollo de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información, para divulgar los recursos turísticos de la Provincia. g) Promover el estudio de las peculiaridades turísticas provinciales. i) Fomentar la realización de productos, servicios y actividades tendentes a mejorar, completar o desarrollar los atractivos turísticos de la Provincia, entre otras¹⁰⁸. Asimismo, en ejercicio de la iniciativa económica local, algunas Diputaciones Provinciales han creado también una sociedad mercantil pública para la oferta de establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural¹⁰⁹.

En cuanto a la atribución competencial en las leyes autonómicas sobre turismo, es opinión extendida la escasa “sensibilidad local” de la mayor parte de la legislación turística autonómica¹¹⁰.

No obstante, la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, no respondió a esta pauta general, pues atribuyó expresamente competencias tanto a los municipios como a provincias.

¹⁰⁸ Por ejemplo, Estatutos del provincial de turismo de Córdoba, *Boletín Oficial de la Provincia* nº 186, 30-09-2013.

¹⁰⁹ Como es el caso de Turismo Gaditano SA (TUGASA), empresa pública Diputación Provincial de Cádiz, que gestiona una red de 10 alojamientos turísticos: 8 hoteles, una villa turística (Garazalema) y un complejo turístico (Castillo de Castellar).

¹¹⁰ 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). Similares consideraciones relativas al papel secundario atribuido 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).

Así, la Ley dedicó un precepto (art. 4) a las competencias de las entidades locales, en el cual se declaraba que sin perjuicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, «las entidades locales, en sus respectivos ámbitos, ejercerán, por sí o asociadas, de conformidad con la presente Ley y con lo establecido en la normativa sobre régimen local, las siguientes competencias y funciones¹¹¹:

- a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.
- b) La colaboración con la Consejería competente en materia turística, así como con otras entidades locales, en relación a la promoción de zonas y recursos turísticos comunes, conforme a la consideración de Andalucía como destino turístico integral recogido en esta Ley.
- c) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a empresas y establecimientos turísticos.
- d) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su competencia.
- e) La gestión de los servicios que les correspondan de acuerdo con la normativa de régimen local, la presente Ley y el resto del ordenamiento jurídico.
- f) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación del sistema turístico.
- g) Cualesquiera otras que pudieran serles atribuidas o delegadas en los términos de la presente Ley y disposiciones que la desarrollen. Y lo cierto es que la propia Ley 12/1999 dispuso que las competencias que reconocía a la Administración de la Junta de Andalucía «podrán ser delegadas en las entidades locales, siempre que sea posible por su naturaleza, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente» –art. 3.2–.

Pero, además, como se ha señalado, la Ley 12/1999 –art. 4.2– dispuso que específicamente corresponde a las Diputaciones Provinciales: «a) La promoción de los recursos, zonas o fiestas de especial interés para la provincia. b) El asesoramiento técnico y el apoyo económico a los municipios en materia de fomento y promoción turística, especialmente a aquellos cuya población sea inferior a veinte mil habitantes». De este modo, la Ley 12/1999 vino a recoger los criterios de la citada Ley 11/1988, esto es una competencia de cooperación referida a los municipios de menos de 20.000 habitantes, y una competencia específica de promoción del turismo.

Finalmente, la Ley 12/1999 atendió las relaciones interadministrativas, al disponer que en el ámbito de la comunidad autónoma, las relaciones entre los diversos entes públicos con competencias turísticas se ajustarán a los principios de coordinación, cooperación, colaboración y descentralización –art. 5.1–. Hasta aquí una remisión, un tanto innecesaria, a principios genéricos de las relaciones interadministrativas, pero seguidamente se añadió lo siguiente: «El Consejo de Gobierno podrá coordinar el ejercicio de las competencias de las entidades locales en materia de turismo en los términos previstos en el artículo 59

¹¹¹ De manera similar, la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo de Asturias.

de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. A tal efecto, podrá definir los objetivos de interés autonómico y determinar las prioridades de acción pública en relación con la actividad turística a través de los correspondientes instrumentos de planificación, previa audiencia de los entes locales afectados, directamente o a través de las entidades que les representen. La coordinación se llevará a cabo con respeto a los respectivos ámbitos de competencia, sin afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales». De este modo, la Ley 12/1999 vino a cumplir con la reserva formal de ley establecida por la LRBR en su artículo 59.1, según la cual la facultad de coordinación debe ser atribuida mediante ley sectorial estatal o autonómica al Gobierno o al Consejo de Gobierno, la cual debe precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y límites de la coordinación, así como las modalidades de control¹¹². Debe recordarse el amplio uso del Gobierno andaluz de los instrumentos de planificación en el ámbito del turismo.

4.2.2. *Las competencias locales en materia de turismo en el marco del Estatuto de Autonomía de 2007*

Como es sabido, una de las novedades de la reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, fue la consistente en garantizar a los municipios andaluces un núcleo competencial propio que «será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad» –art. 92.1–. En concreto, el Estatuto establece que los Ayuntamientos tienen competencias propias, en los términos que determinen las leyes, entre otras materias: *Promoción del turismo* –art. 92.2.k)–¹¹³.

En desarrollo de este precepto, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, establece que los municipios andaluces tienen entre otras competencias propias¹¹⁴, las relativas a la Promoción del turismo, «que incluye –art. 9.16–:

- 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».

¹¹² Exigencia de reserva de ley impuesta por la doctrina constitucional, que tiene declarado que “la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley” (STC 27/1987).

¹¹³ De modo similar, la reforma de 2006 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, había reconocido a los municipios catalanes la competencia sobre la regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y *turístico y fomento de la ocupación* –art. 84.2–.

¹¹⁴ Véase, en general, J. L. RIVERO YSERN, «Las competencias locales», en VV. AA., *Derecho Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 41 y ss.

Como puede comprobarse, las tres funciones están tomadas casi en términos literales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, si bien se omiten otras funciones también previstas en esta ley. En concreto, las siguientes:

- «La colaboración con la Consejería competente en materia turística, así como con otras entidades locales, en relación a la promoción de zonas y recursos turísticos comunes, conforme a la consideración de Andalucía como destino turístico integral recogido en esta Ley». Realmente de la redacción de la Ley 12/1999 se desprende que no se trata de una competencia propia en sentido estricto, sino más bien de una actuación de cooperación.
- «El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a empresas y establecimientos turísticos». La omisión en este caso puede venir justificada en la idea de no condicionar las determinaciones en materia de supresión de licencias, derivadas de la Directiva de Servicios.
- «La gestión de los servicios que les correspondan de acuerdo con la normativa de régimen local, la presente Ley y el resto del ordenamiento jurídico». En este caso la mención de esta competencia era innecesaria, pues la Ley 5/2010, de 11 de junio, parte de la premisa según la cual la gestión de los servicios se encuentra implícita en la atribución de competencias propias –art. 4.2–.
- «Cualesquier otras que pudieran serles atribuidas o delegadas en los términos de la presente Ley y disposiciones que la desarrollen». También es lógica la omisión de este apartado por la Ley 5/2010, pues la transferencia y delegación de competencias es una posibilidad general, que cuenta con un tratamiento propio en la Ley –arts. 16 y ss–.

De otro lado, una de las competencias que sí conserva la Ley 5/2010, la referida a la participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía, se trata evidentemente de una competencia meramente participativa. A este respecto, la Ley 13/2011, de 23 diciembre, del Turismo de Andalucía, establece que el Decreto de formulación del Plan General del Turismo establecerá la composición y funciones de la comisión de redacción, «en la que estarán representadas las entidades locales andaluzas a través de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación» –art. 11.1–, si bien es dudoso que esta participación por representación satisfaga el derecho a participar en el instrumento que reconoce la Ley.

Por su parte, en relación con las Diputaciones Provinciales, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía omite un precepto similar al previsto en la Ley 11/1988, y, de hecho, las únicas competencias materiales de la provincia que contempla son las relativas a las carretas, archivos, museos e instituciones culturales de interés provincial –art. 15–. En todo caso, debe recordarse que las competencias locales determinadas en la Ley 5/2010, de 11 de junio, tienen la consideración de mínimas, de modo que podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales –art. 6.2–.

Sin embargo, a este respecto, la Ley 13/2011, de 23 diciembre, del Turismo de Andalucía, se limita a declarar que 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» –art. 4.1–,

remitiéndose por completo a esta ley, sin tener en cuenta que –como acaba de señalarse– las competencias propias previstas en la Ley 5/2010 tienen la consideración de mínimas¹¹⁵.

Además, la Ley 13/2011 –art. 4.2– añade que «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». Y la propia Ley 3/2011, como ya hiciera la Ley 12/1999, declara que las competencias atribuidas por la Ley a la Administración de la Junta de Andalucía podrán ser transferidas o delegadas en las entidades locales, de conformidad con lo establecido en los artículos 17 y 19 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía –art. 3.2–.

Al margen de que esta posibilidad ya estaba prevista en la Ley 12/1999 –la novedad sería la posibilidad no sólo de delegar sino también de transferir competencias–, lo cierto es que la previsión es superflua, pues ya cuenta con una ordenación general precisamente en la Ley 5/2010, de 11 de junio, a la que se remite la propia Ley 13/2011. Y, en todo caso, hoy en día estas operaciones de delegación de competencias están sujetas –como nos consta– a las prescripciones ordenadas en la LRBR –art. 27– tras la reforma operada por la Ley 27/2013.

De otro lado, sí mantiene la Ley 13/2011 el precepto dedicado a las relaciones interadministrativas. Así, se establece que en «el ámbito de la Comunidad Autónoma, las relaciones entre los diversos entes públicos con competencias turísticas se ajustarán a los principios de coordinación, cooperación, colaboración y descentralización» –art. 5.1–, precepto que reproduce el correspondiente de la Ley 12/1999.

Asimismo, la Ley 13/2011 –art. 5.2– establece que el «Consejo de Gobierno coordinará el ejercicio de las competencias de las entidades locales en materia de turismo en los términos previstos en los artículos 58 y 59 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. A tal efecto, podrá definir los objetivos de interés autonómico y determinar las prioridades de acción pública en relación con la actividad turística a través de los correspondientes instrumentos de planificación, previa audiencia de los entes locales afectados, directamente o a través de las entidades que los representen. La coordinación que realice la Administración de la Junta de Andalucía no podrá afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales y se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en el artículo 58.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio»¹¹⁶.

¹¹⁵ La enmienda núm. 48 del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propuso reproducir en el texto de la ley de turismo las competencias expresadas en la Ley 5/2010, lo cual evidentemente no alteraba el contenido, al tratarse meramente de una cuestión de técnica normativa. BOPA 768, de octubre de 2011.

¹¹⁶ El Anteproyecto se refería a la Administración de la Comunidad Autónoma, pero el Consejo Consultivo Andaluz sugirió su sustitución por la Administración de la Junta de Andalucía, Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Turismo, Núm. 422/2011, de 16 de junio de 2011.

Como puede comprobarse, este precepto se limita también a reproducir el paralelo de la Ley 12/1999, con la única variante de sustituir las referencias al artículo 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por los preceptos correspondientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio –arts. 58 y 59–, lo cual no tiene mayor relevancia, puesto que tales preceptos de la Ley 5/2010 son tributarios de la LRBRL: «El Consejo de Gobierno podrá coordinar el ejercicio de las competencias de las entidades locales en materia de turismo en los términos previstos en el artículo 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. A tal efecto, podrá definir los objetivos de interés autonómico y determinar las prioridades de acción pública en relación con la actividad turística a través de los correspondientes instrumentos de planificación, previa audiencia de los entes locales afectados, directamente o a través de las entidades que les representen. La coordinación se llevará a cabo con respeto a los respectivos ámbitos de competencia, sin afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales»¹¹⁷.

5. EL MUNICIPIO TURÍSTICO

5.1. El municipio turístico en la legislación turística

5.1.1. *Municipio turístico y municipios o zonas de interés turístico*

La noción municipio o, más comúnmente, zona de “interés turístico”, entendida como territorio dotado de recursos y atractivos turísticos relevantes, estaba ya prevista en la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de centros y zonas de interés turístico nacional¹¹⁸. En cambio, la noción legal de municipio turístico (en adelante MT) es más tardía, a pesar de que se encuentra en la génesis misma del turismo en nuestro país: como todo el mundo sabe, 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 alta¹¹⁹.

¹¹⁷ Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales», en VV. AA., *Derecho Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 241-291.

¹¹⁸ En ejecución de lo dispuesto en el artículo 3.º del Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, se declararon «Territorios de preferente uso turístico», en su integridad, los términos municipales de una serie de municipios (Real Decreto 1077/1977, de 28 marzo).

¹¹⁹ La Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, vino a intentar subsanar esta deficiencia financiera de los municipios turísticos, entendiendo por tales todos aquellos, que no estando incluidos en el nuevo sistema de cesión de recaudación de impuestos del Estado, cumplan dos condiciones: primera, tener una población de derecho superior a 20.000 habitantes y, segunda, 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 –art. 125 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales–. Para estos municipios se prevé una cesión de la recaudación

Como ha señalado el Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015, la «demanda turística se mueve en un marco cada vez más exigente, en el que el turista puede elegir cada año entre diferentes alternativas y, aparte de la elevada elasticidad-precio, la valoración se determina por los servicios privados que contrata directamente (transporte, hotel, restaurante...) pero también por otros componentes que afectan a su experiencia turística (limpieza, calidad de infraestructuras, seguridad, información, sanidad, playas, patrimonio cultural y gastronómico ...) y que no se integran en el precio del paquete que compra a la empresa comercializadora. Para resumirlo en una frase: un hotel de 4 estrellas debe estar en un entorno 4 estrellas».

Así, la primera norma que ordenó la figura del MT, la Ley de Cataluña 8/1987 Municipal y de Régimen Local, declaró 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” –art. 72.1–¹²⁰.

De este modo, la figura del MT nace para ayudar a los municipios a afrontar los problemas específicos derivados del hecho de que esta población no residente demanda una serie de servicios comunes a los precisados por la población residente –higiene, saneamiento, limpieza de playas, seguridad...–, así como otros servicios específicos –información turística, oferta cultural y de ocio...–. Situación que durante años no se ha tenido presente en el modelo estatal de financiación municipal, el cual tiene como principal factor determinante el de la población de derecho¹²¹.

de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco (2,0454 por 100 de la recaudación líquida imputable a cada uno de ellos). Vid. E. PRADOS PÉREZ, “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 realizaron J. LASARTE - F. ADAME - J. MARTÍN y J. RAMOS, *Financiación de los municipios turísticos*, Ed. Comares, (2003).

¹²⁰ En este sentido, la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2003 de Administración Local –art. 41.1– definió a los Municipios turísticos como aquellos “que soportan, temporal o estacionalmente, un considerable aumento de su población o reciben un flujo de visitantes que afecta a la viabilidad de los servicios municipales habituales”. Estas determinaciones de la legislación autonómica sobre régimen local tienen origen en la posibilidad contemplada en la Ley Básica de Régimen Local de 1985 de que las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas puedan establecer regímenes especiales para determinadas categorías de Municipios (de carácter rural, histórico-artístico...), entre las que menciona expresamente a «aquellos que tengan predominio en su término de actividades turísticas». Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “El régimen especial del Municipio Turístico”, *Actualidad Administrativa*, nº. 45, 1994, pp. 668 y ss.; J. SUAY RINCÓN-M. DEL PINO RODRÍGUEZ GONZALÉZ, “Las competencias turísticas de los Municipios. En particular, la categoría de los Municipios turísticos”, *I Congreso Universidad y empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 70 y ss.

¹²¹ Esta circunstancia ha situado a los Ayuntamientos ante una difícil tesitura, pues o se ven obligados a incrementar la presión fiscal que deben soportar los ciudadanos residentes, o bien se plantea la degradación del entorno con la excusa de que la especulación urbanística es imprescindible para nivelar los servicios. Vid. J. L. RIVERO YSERN, “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del Turismo en Andalucía”, *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001, p. 202. Del mismo autor, “Notas sobre el municipio turístico

Sin embargo, esta noción inicial adoptada desde la legislación de régimen local se ha desdibujado, al menos en parte, en la legislación turística. En efecto, aunque sigue primando la noción de MT como municipio de gran afluencia turística, con independencia de la importancia de sus recursos turísticos, se observa una tendencia en la legislación turística a introducir en la noción misma de MT o, al menos, en el proceso de valoración para la obtención de esta calificación, de elementos propios de lo que sería más bien un municipio de interés turístico: así la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2– se refirió a la “relevancia de los recursos turísticos existentes” en el término municipal. Pero el caso más radical es el de la Ley de Cataluña 13/2002, la cual separándose del criterio antes señalado de la Ley catalana 8/1987 Municipal y de Régimen Local, establece dos nociones: la tradicional ‘basada en’ la afluencia de turistas– y una nueva: simplemente que el término municipal incluya un “recurso turístico esencial”, en el sentido de la Ley 13/2002 –arts. 18.1 y 5–, esto es un recurso con capacidad para generar las corrientes de turismo más relevantes de la Comunidad¹²². Y, más aún, en Galicia se establece que podrán ser declarados municipios turísticos aquellos municipios que, por contar con recursos o servicios turísticos de especial relevancia (y cumplir los requisitos y servicios mínimos establecidos), presenten un gran potencial turístico para la Comunidad Autónoma¹²³.

De este modo, se relativiza la tradicional distinción entre MT y Municipio de interés turístico. Por su parte, la legislación andaluza, como otras, mantiene en sus líneas fundamentales la conceptualización tradicional de MT, con alguna matización que se señalará más adelante. Y, en todo caso, no se trata ya tanto de articular un estatuto específico para los MT, esto es un régimen local estructural de carácter especial, como, de un modo mucho más modesto y funcional, de abrir vías a la cooperación interadministrativa preferente y bilateral.

De otro lado, el hecho de que determinados municipios soportan una importante población turística o visitante es tenido en cuenta por el ordenamiento a determinados efectos. Así, la Ley de Comercio Interior de Andalucía –art. 20.2– contempla la figura de las *zonas de gran afluencia turística*, entendiendo por tales los términos municipales o parte de los mismos en los que, en determinados períodos del año, la media ponderada anual de población sea significativamente superior al número de residentes o en los que tenga lugar una gran afluencia de visitantes por motivos turísticos.

en la Ley 12/99 del Turismo de Andalucía”, en “Decreto y Turismo” III, Jornadas de Decreto Turístico, Junta de Andalucía, Sevilla, 2000, pp. 85 y ss.

¹²² De hecho, la propia Ley de Cataluña 13/2002 –art. 23.1– declara que tienen la consideración de “municipio de interés turístico” los municipios dentro de cuyo término municipal se halle ubicado un recurso turístico esencial.

¹²³ Art. 3 Decreto 32/2015, de 19 febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico en Galicia. En consecuencia, se dispone que la declaración de municipio turístico tiene por finalidad 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 –art. 2–.

5.1.2. *La implantación de la figura del municipio turístico*

Con carácter general, puede señalarse que las expectativas económicas que suele suscitar desde los gobiernos municipales la figura del Municipio Turístico están probablemente en el fondo de la acusada prevención con la que las Comunidades Autónomas están abordando esta institución, tanto en la decisión sobre su recepción legal, como, en su caso, en su conformación y posterior aplicación. Así, son aún pocas las Comunidades Autónomas que dan carta de naturaleza a la figura del Municipio Turístico en su Ley de Turismo, y aún menos las que han procedido a efectuar el imprescindible desarrollo reglamentario de la Ley en este punto y han procedido a su aplicación¹²⁴.

Pero, además, la regulación misma se rodea de exclusiones más o menos arbitrarias (como las referidas a la población de derecho, tanto como límite mínimo o como límite máximo), que no tienen otro objeto de dimensionar los efectos presupuestarios de la figura del MT. Y, en la misma línea, este recelo se manifiesta en el hecho de que la legislación autonómica suele reservar al Gobierno autonómico importantes márgenes de valoración: así, por ejemplo, se dice que para la declaración de MT “se tendrán en cuenta” los elementos siguientes, enumerando la norma una serie de exigencias de contenido eminentemente abierto¹²⁵. Así, es difícil poder afirmar que la declaración de MT pueda constituir un derecho subjetivo de los municipios¹²⁶. Y, finalmente, esta reserva se expresa también en la vaguedad e indefinición en la que quedan los efectos de la declaración de MT: incluso se especifican las obligaciones que supone para el municipio su declaración de turístico, pero se dejan en la más absoluta ambigüedad los beneficios que reporta¹²⁷, lo cual genera una considerable inseguridad jurídica.

En Andalucía, la figura del MT fue contemplada en la Ley 12/1999 de Turismo, y desarrollada inicialmente por el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico, cuya primera aplicación tuvo lugar mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de Octubre de 2003, de declaración de Benalmádena como MT¹²⁸. No obstante, el Decreto 158/2002 fue objeto de una modificación profunda mediante Decreto 70/2006, de 21 de marzo, por el que se reforman los requisitos de acceso y elementos a valorar, así como se dota

¹²⁴ El Presidente de la FEMP, Heliodoro Gallego, compareció el 11-4-2007 en la Ponencia del Senado encargada de la desestacionalización en el sector turístico, constituida en el seno de la Comisión de Industria, Turismo y Comercio, solicitando un esfuerzo a las Comunidades Autónomas para que promuevan, de común acuerdo, la creación de esta figura.

¹²⁵ Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2–.

¹²⁶ P. L. MARTÍNEZ PALLARÉS, «Las entidades locales en la legislación turística», *QDL*, 9, Octubre de 2005, p. 84, las exiguas consecuencias de tal declaración, la ausencia de compromisos concretos de financiación y la inconcreción de los instrumentos de participación de los sectores afectados en la organización municipal, convierten el estatuto de municipio turístico en una denominación meramente honorífica.

¹²⁷ Ley Cataluña 13/2002 –art. 19–.

¹²⁸ BOJA núm. 213, de 5-11-2003.

de mayor precisión a las obligaciones que asumen los Municipios¹²⁹. Por su parte, la Ley 13/2011 recoge la figura en términos muy similares a los de la ley precedente, y aún sigue vigente el Decreto 158/2002 con la modificación señalada.

5.2. La noción de Municipio Turístico en el ordenamiento andaluz

5.2.1. La definición de Municipio Turístico en la Ley 12/1999 y en el Decreto 158/2002

La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, dispuso que se «consideran Municipios Turísticos, y como tales podrán solicitar su declaración, aquellos que cumplan los criterios que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística» –art. 6.1–. Y precisó que a los efectos de misma, «se considera población turística asistida la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos del municipio¹³⁰ pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico. Su determinación se efectuará por los medios de prueba que reglamentariamente se establezcan» –art. 6.3–.

Esta noción legal de Municipio Turístico se completaba en la Ley 12/1999 con el precepto según el cual constituye la finalidad esencial para la declaración de Municipio Turístico el fomento de la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida, mediante una acción concertada de fomento –art. 6.2–. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/1999, el régimen de Municipio Turístico no era de aplicación a las ciudades andaluzas cuya población de derecho sea superior a cien mil habitantes. Las medidas de promoción y fomento del

¹²⁹ El Decreto 70/2006 fue impugnado ante el contencioso por el Ayuntamiento de Rota. Asimismo, el 29 de marzo de 2006 el Partido Popular presentó en el Parlamento Andaluz una proposición de Ley relativa a municipios turísticos de Andalucía, en la que se diferenciaban hasta tres clases de MT: a) De destino turístico se considerarán aquellos municipios 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. b) De destino vacacional se considerarán 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. c) De destino de atracción turística se considerarán aquellos que, por sus atractivos naturales, monumentales o socioculturales 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. BOPA VII Legislatura nº 407, 29-3-2006.

¹³⁰ Como es sabido, son vecinos del municipio las personas que residiendo habitualmente en el mismo, se encuentren inscritos en el Padrón municipal de habitantes –art. 55.1 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, de Población y Demarcación Territorial, modificado por Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre.

turismo para estas ciudades debían ser objeto de un tratamiento específico en el Plan General del Turismo.

Como puede verse, y sin perjuicio de la remisión normativa, la Ley 12/1999 mencionaba expresamente tres criterios: población turística asistida, número de visitantes y oferta turística. Los dos primeros hacen referencia expresa a la población turística, pero esta referencia no estaba tan clara en el tercero, la oferta turística, salvo que se entendiera limitada a la oferta de alojamiento turístico, criterio seguido en alguna norma autonómica para inferir el hecho de la población turística. Pero, además, la Ley incurría en una cierta redundancia, pues incluía entre los supuestos de población turística asistida a las personas que se encuentren en el municipio «por razones de visita turística», cuando lo cierto es que los visitantes son considerados por la propia Ley como un criterio diverso al de la población turística asistida.

En todo caso, la Ley 12/1999 contenía una doble remisión expresa al desarrollo reglamentario: de un lado, la norma reglamentaria debía definir los criterios a cumplir por los municipios para obtener la declaración de Municipio Turístico; y, de otro lado, determinar los medios de prueba para su acreditación. Con todo, la primera remisión normativa, la verdaderamente sustantiva, estaba al menos parcialmente condicionada por la Ley, pues entre los criterios de definir reglamentariamente debían incluirse («entre los cuales deberán figurar») los tres criterios mencionados.

Por su parte, el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico, de desarrollo directo de la Ley 12/1999 respecto a esta figura, cuando aborda los criterios para obtener la declaración de Municipio Turístico prescinde por completo de la noción «población turística asistida», limitándose a determinar los supuestos que, de acuerdo con la Ley, la componen: visita turística, segunda residencia y alojamiento turístico¹³¹. Con ello puede entenderse incluidos implícitamente los criterios legales de población turística asistida y número de visitantes. Pero, en un claro incumplimiento de la Ley («entre los cuales deberán figurar»), el Decreto 158/2002 no contempló en modo alguno el criterio de la oferta turística.

En concreto, el Decreto 158/2002 contempló cuatro posibilidades para acceder a la condición de Municipio Turístico:

- a) Alojamiento turístico: que el número de pernoctaciones diarias en media anual (pernoctaciones/365) en los establecimientos de alojamiento turístico fuese superior al 10% de vecinos del municipio, según las cifras del padrón municipal declaradas oficiales 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).

¹³¹ Siguiendo los criterios de la Ley de Galicia 9/1997 de Turismo –art. 8–.

- b) Segunda residencia: que, de acuerdo con los datos oficiales, el número de viviendas de segunda residencia superara al de viviendas principales del municipio, siempre que estas últimas sean más de quinientas.
- c) Visitantes: que el número de visitantes fuese, al menos, cinco veces superior al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de treinta días al año.
- d) Alcanzar, con carácter acumulativo, la mitad de las exigencias que se contemplan en las letras a) y c).

Pero además de los criterios anteriores que actuaban como requisitos previos, el Decreto 158/2002 incluyó una serie de «elementos de valoración» –que se tratan más adelante–, que introducen un innegable elemento discrecional, si bien no parece que pueden calificarse en sí mismos contrarios a la Ley, dados los amplios términos de la remisión normativa contenida en la misma («los criterios que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales...»).

En todo caso, el Decreto 70/2006, de 21 de marzo, por el que se modificó el Decreto 158/2002 revisó estos criterios. Según su exposición de motivos, «La experiencia en la aplicación del citado Decreto pone de manifiesto que no en todos los casos puede concebirse el fenómeno turístico como causa del exceso de la segunda residencia, sino que existen otros hechos, al margen del turismo, que motivan este crecimiento, no debiendo configurarse este exceso como circunstancia habilitante de la declaración de Municipio Turístico, sin perjuicio de que su impacto en la población turística asistida sea tenido en cuenta en la cuantificación de los convenios que celebre la Administración Autónoma».

En consecuencia, el Decreto 70/2006 suprimió el criterio de la segunda residencia. El problema es que este criterio –como nos consta– estaba explicitado en la propia Ley 12/1999. De otro lado, el Decreto 70/2006 introdujo una exigencia mínima de población de derecho (que exceda de cinco mil habitantes), y suprimió la posibilidad antes prevista de combinación de los criterios de pernoctaciones y visitas. Esta exigencia de una población mínima, a diferencia del requisito de la población máxima, carecía de cobertura en la Ley 12/1999, por lo que su adecuación a la Ley era más que dudosa.

5.2.2. *La definición de Municipio Turístico en la Ley 13/2011 y en el Decreto 70/2006*

La Ley 13/2011 considera «Municipio Turístico, y como tal podrá solicitar su declaración, aquel que cumpla los requisitos que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número 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» –art. 19.1–. Como puede verse, la Ley 13/2011 reproduce en este punto tanto los criterios como la remisión reglamentaria ya contenidos en la Ley 12/1999, con la única novedad de añadir un «plan municipal de calidad turística que contemple las medidas de mejora de los servicios y prestaciones». En realidad, la referencia al plan municipal de calidad turística no es del todo novedosa, pues el Decreto 158/2002 ya

lo contempló entre los elementos de valoración para la declaración de Municipio Turístico –art. 3.4–. La referencia al plan municipal de calidad turística incorpora parcialmente una enmienda del Grupo Parlamentario de Izquierda– Los Verdes¹³².

Esta relevancia del plan municipal puede considerarse en la línea del Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015, según el cual la sostenibilidad de los destinos turísticos debe asegurarse en primer lugar desde su planificación. «Para ello se pondrá en marcha un instrumento o método inspirado en la Agenda 21 de turismo sostenible diseñado por la Unión Europea que ayude a los planificadores de las entidades locales a conocer la situación actual de su modelo de desarrollo turístico, a aplicar indicadores de seguimiento y a diseñar planes de acción de turismo sostenible que incluyan acciones de comunicación de estos atributos»¹³³.

Siguiendo de nuevo a la ley 12/1999, la Ley 13/2011 añade que a los efectos de esta la misma, «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–. Como puede comprobarse, la principal diferencia con la definición de la Ley anterior es la supresión del criterio de la segunda residencia, el cual ya se había eliminado del desarrollo reglamentario por el Decreto 70/2006, de modo que el legislador no viene sino a convalidar la opción del reglamento, que suponía un desconocimiento de la letra de la ley.

Asimismo, la Ley 13/2011 aclara que el criterio de alojamiento turístico se refiere a las pernoctaciones en este tipo de establecimientos, lo cual se había entendido ya así desde la versión original del Decreto 158/2002. Con todo, la Ley 13/2011 mantiene la redundancia antes señalada respecto a la Ley 12/1999, al incluir entre los supuestos de población turística asistida a las personas que se encuentren en el municipio «por razones de visita turística», cuando lo cierto es que los visitantes son considerados por la propia Ley como un criterio diverso al de la población turística asistida.

¹³² Enmienda núm. 17: «La solicitud de declaración deberá ir acompañada de un plan municipal de calidad turística, que contemple las medidas de mejora de los servicios y prestaciones, tales como los de información al consumidor y herramientas de mediación entre los usuarios turísticos y las empresas del sector». BOPA 768, de octubre de 2011. Lo cierto es que ya el Consejo Económico y Social recomendó en su dictamen al anteproyecto de Ley que se hiciera un especial énfasis en exigir que en el Plan Turístico Municipal se contengan referencias expresas al control de esa calidad.

¹³³ Como es sabido, la Agenda 21 de turismo sostenible para entidades locales identifica las variables o atributos que inciden en la sostenibilidad de un destino (en una triple dimensión ambiental, económica y social), por lo que puede ser usada para inferir las variables sobre las que crear un «estatus de municipio turístico sostenible», y sobre estos aplicar un nuevo modelo de ordenación y gestión turística que les facilite su crecimiento económico y desarrollo.

De otro lado, y a diferencia de la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 no contiene una exclusión expresa de las llamadas grandes ciudades del régimen del municipio turístico, pero puede inferirse de la previsión expresa de los Planes Turísticos de Grandes Ciudades, entendiendo por tales –como la Ley 12/1999– ciudades con población de derecho superior a los cien mil habitantes.

Por lo demás, reproduciendo un precepto idéntico de la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 declara 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» –art. 19.2–.

En todo caso, ante la ausencia de un desarrollo normativo de la Ley 13/2011 debe entenderse vigente el régimen establecido en el Decreto 158/2002 modificado por el Decreto 70/2006, y que –como se ha indicado– la Ley 13/2011 viene a ratificar en lo relativo a la supresión del criterio de la segunda residencia. Con todo, debe recordarse que el Decreto 158/2002 no contiene referencia al criterio de la oferta turística, a pesar de que es un criterio exigido antes por la Ley 12/1999 y ahora por la Ley 13/2011¹³⁴.

En concreto, de acuerdo con la versión del Decreto 70/2006, podrán solicitar la declaración de Municipio Turístico aquéllos cuya población de derecho exceda de cinco mil habitantes y no supere los cien mil, y cumplan alguno de requisitos que siguen. Ya se ha dicho que la exclusión de los municipios de más de 100.000 (12 en total) responde a la previsión de los Planes Turísticos de Grandes Ciudades –art. 15 Ley 13/2011–. En cambio, la exclusión de los municipios de menos de cinco mil habitantes carece de previsión expresa en la Ley 13/2011 (como tampoco existía en la Ley 12/1999), y supone excluir nada menos 509 municipios de los 771 que en total existen en Andalucía (censo de 2011). Asimismo, el hecho de que la nueva Ley ya posterior al Decreto 70/2006 no haya asumido expresamente este criterio, deja esta exclusión en una situación de conformidad más que dudosa, sobre todo a la vista de su alcance, pues supone excluir de esta figura a 2/3 del total de municipios andaluces.

En cuanto a los supuestos del Decreto 158/2002 tras el Decreto 70/2006, se reducen a dos (basta cumplir cualquiera de ellos) –art. 2.1–:

- 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

¹³⁴ Así, las Leyes de Galicia 9/1997 de Turismo –art. 8– y 5/1997 de Administración Local de Galicia –art. 90– admiten, de un modo alternativo, el criterio de la afluencia de población turística y el número de alojamientos turísticos (superior al 50% del número de viviendas de residencia primaria). Y, de modo similar, la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.1– refiere que se trate de poblaciones en las que el número de plazas turísticas hoteleras y extra-hoteleras duplique, al menos, la población de derecho.

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)».

Al margen de una corrección de estilo (sustitución de vecinos por vecindad) este supuesto es idéntico al previsto en la versión original del Decreto 158/2002. Asimismo, la remisión al artículo 36.1 de la Ley 12/1999 debe entenderse hecha al artículo 40.1 Ley 13/2011 (establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos, campamentos de turismo o campings, casas rurales, y cualquier otro que se establezca reglamentariamente), el cual –y a diferencia de la Ley anterior– no incluye ya a los balnearios, considerados ahora actividades con incidencia en el ámbito turístico –art. 29 Ley 13/2011–. En todo caso, no se computan las pernoctaciones que tengan lugar en las llamadas viviendas turísticas de alojamiento rural. Además, debe entenderse que únicamente pueden computarse a estos efectos las pernoctaciones en establecimientos de alojamiento turístico regulares o legalizados, esto es los que cuentan con la preceptiva licencia municipal y están inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía –arts. 18.2, 37.1 y 38.1 Ley 13/2011–.

Asimismo, el Decreto 158/2002 precisa que el cómputo del número de pernoctaciones en los establecimientos de alojamiento turístico será de acuerdo con los datos oficiales elaborados por la Consejería competente en materia de turismo. De este modo, se trata de datos que constan en los registros de la propia Consejería, por lo que no deben ser aportados por los Municipios. Más aún, debe entenderse que los Municipios interesados en la calificación de MT están legitimados para acceder previamente a dicha información. De otro lado, las cifras de vecinos a tener en cuenta son las del padrón municipal declaradas oficiales en el momento de la solicitud. Como es sabido, corresponde al Gobierno de la Nación aprobar anualmente, mediante Real Decreto, las cifras oficiales de población de los municipios españoles¹³⁵.

- 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 a los recursos turísticos del municipio».

Al exigirse una afluencia de visitantes en al menos más de treinta días al año, no basta un acontecimiento puntual –como una feria, fiesta o certamen–, si bien la exigencia puede cumplirse de modo tanto concentrado –p. j., durante las vacaciones estivales–, como repartido en fiestas y fines de semana –caso del turismo de nieve–. Asimismo, en la versión original del Decreto 158/2002 se establecía que el conteo de visitas diarias debía limitarse al recurso turístico de mayor afluencia del municipio. Por el contrario, el Decreto

¹³⁵ Art. 82.2 del Real Decreto 1690/1986 de Población y Demarcación Territorial.

70/2006 al referirse a los recursos turísticos del municipio en plural, permitió agrupar las visitas de los distintos recursos turísticos del municipio¹³⁶. Y lo cierto es que, en la práctica, los municipios presentaban datos de varios recursos turísticos¹³⁷.

De otro lado, el Decreto 158/2002 precisa que, a estos efectos, 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 –art. 2.2–. Para la acreditación de este supuesto, el Ayuntamiento debe presentar un «certificado que acredite las visitas realizadas al recurso turístico más visitado, expedido por la persona titular o gestora del mismo, de acuerdo con el sistema de conteo establecido» –art. 5.2–. Como puede verse, la modificación efectuada por el Decreto 70/2006 olvidó reformar este precepto, que sigue refiriéndose al recurso turístico más visitado, cuando lo cierto es que el propio Decreto 70/2006 permite –como nos consta– computar las visitas de diversos recursos turísticos¹³⁸.

5.3. Elementos de valoración para la declaración de Municipio Turístico

5.3.1. Los elementos de valoración en la Ley 13/2011

Ya la Ley 12/1999 dispuso que para la declaración de Municipio Turístico se tendrá en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación a –art. 7.1–: a) Los servicios mínimos que presta el municipio respecto a los vecinos y la población turística asistida¹³⁹. b) 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 turística¹⁴⁰.

¹³⁶ En relación con la versión original ya nos planteamos la razón de la restricción del criterio a un único recurso turístico, apuntado que pudo pesar la consideración según la cual el mismo visitante acude a los principales recursos turísticos del Municipio, de tal modo que se duplicarían artificialmente las cifras de visitantes. S. FERNÁNDEZ RAMOS, op. cit., p. 62.

¹³⁷ En el caso del MT de Benalmádena, el Ayuntamiento presentó datos de las visitas a dos recursos turísticos: el parque de atracciones Tívoli World y el Puerto Deportivo.

¹³⁸ Ahora bien, si el recurso turístico no es de titularidad municipal, los datos requeridos no serán detentados por el Municipio y si, además, el recurso es de titularidad privada, el Ayuntamiento no podrá exigir su expedición, por lo que precisará de la colaboración voluntaria del titular del mismo.

¹³⁹ En su día el Consejo Consultivo de Andalucía llamó la atención de la indefinición de este apartado, por considerar que no se concreta si los servicios mínimos a que hace referencia son los del artículo 26 de la LRBRL o si se alude a otro nivel de prestación de servicios, cuestión que resuelve el Decreto 158/2002.

¹⁴⁰ En su día el Consejo Consultivo de Andalucía señaló que este apartado no se ajusta al elenco de competencias municipales previsto en el art. 25 de la LRBRL.

Por su parte, la Ley 13/2011, claramente inspirada en el precepto anterior, dispone que para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación con –art. 20.1–:

- a) Los servicios públicos básicos que presta el municipio respecto a la vecindad y a la población turística asistida. Como puede verse sólo se aprecia un cambio de estilo (sustitución de vecinos por vecindad).
- b) Los servicios específicos que tengan una especial relevancia para el turismo. A diferencia de la Ley anterior, no se menciona expresamente ningún servicio concreto, pero se mantiene la cláusula general¹⁴¹.

Debido a esta sustancial equivalencia de las determinaciones contenidas en ambas leyes, debe entenderse igualmente vigente la ordenación contenida en el Decreto 158/2002 tras la modificación del Decreto 70/2006. Antes de su exposición, con carácter general, se suscita la cuestión de la relevancia de estos elementos en orden a la calificación de MT. Del conjunto de la Ley 13/2011 y del Decreto 158/2002 parece desprenderse que el cumplimiento de los llamados “requisitos previos” previstos en el art. 2 del Decreto, y referidos en el apartado anterior, es condición necesaria pero no suficiente para la obtención de la calificación de MT, pues además de constarse el cumplimiento de los parámetros mínimos de población turística, la Administración de la Junta de Andalucía se reserva la apreciación de otros elementos y circunstancias, que introducen, sin duda, un cierto margen de valoración, no ya reglada¹⁴².

De este modo, podrá suceder que un municipio cumpla las exigencias cuantitativas previstas en el art. 2 del Decreto –es decir, sea en términos fácticos un municipio turístico–, pero la Administración de la Junta de Andalucía considere que, a pesar de ello, no merece la calificación formal u oficial de MT. Asimismo, el carácter al menos parcialmente discrecional de esta decisión se ve corroborado por su atribución al Consejo de Gobierno como máximo órgano de gobierno de la Administración autonómica.

De otro lado, a diferencia de los requisitos previos que sólo admiten ser cumplidos o no, los elementos de valoración son susceptibles de modulación. Y teniendo en cuenta que la declaración de MT no comporta unos efectos jurídicos directos, y que el propio Decreto 158/2002 –art. 9.3– permite que en el procedimiento de declaración de MT se especifiquen las carencias de servicios e infraestructuras del municipio que se deben mejorar, y a cuya implantación deberán encaminarse los posteriores convenios interadministrativos,

¹⁴¹ El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes formuló la enmienda núm. 18 en la que se recogía expresamente la Oficina de Información al Consumidor. BOPA 768, de octubre de 2011.

¹⁴² Por el contrario, J. L. RIVERO YSERN, “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del Turismo en Andalucía”, *op. cit.*, p. 205, considera que la decisión del Consejo de Gobierno no es discrecional, sino reglada.

por todo ello debe entenderse que el grado de cumplimiento de los elementos de valoración no tiene por qué ser perfecto o idóneo para la obtención de la calificación de MT.

5.3.2. Los elementos de valoración en el Decreto 158/2002

En concreto, el Decreto 158/2002 dispone que para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta una serie de elementos, que pueden agruparse en tres categorías: servicios municipales generales, actuaciones municipales específicas en materia de turismo, así como la existencia de recursos turísticos ubicados en el municipio y su protección. Este tercer grupo de criterios no está expresamente contemplado en la Ley 13/2011 (como tampoco en la anterior), pero ello no parece contrario a la Ley, que sólo contiene un mandato positivo y no excluyente («se tendrán en cuenta, en especial»).

En todo caso, este elemento a valorar es cualitativamente diverso a los anteriores. En efecto, la prestación de servicios de competencia municipal o programación en un documento oficial de la política turística municipal, son actuaciones imputables al Ayuntamiento interesado, en las que se acredita el compromiso efectivo de la Corporación Local en la calidad de los servicios e infraestructuras municipales. En cambio, este otro elemento hace referencia a la circunstancia de la existencia en el Municipio de recursos turísticos, circunstancia que es evidentemente por completo ajena a la trayectoria de la política municipal, y que se trata de un elemento más propio del concepto de municipio o comarca de “interés turístico”, que de la noción de MT en su sentido original. En efecto, la presencia de recursos turísticos relevantes en el municipio se tenía en cuenta de un modo indirecto o reflejo, en función de su capacidad efectiva para atraer una gran afluencia de visitantes, que era el dato relevante, independientemente de la naturaleza del recurso turístico –ambiental, cultural, de ocio...–.

a) Servicios municipales generales.

El Decreto se refiere a las siguientes:

- Actuaciones municipales en relación a los servicios mínimos que debe prestar el municipio respecto a los vecinos y a la población turística asistida, así como los servicios específicos prestados en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural, transporte público de viajeros, protección civil y seguridad ciudadana, así como otros que sean de especial relevancia turística¹⁴³.

¹⁴³ La versión original del Decreto 158/2002 era más prolija, pues consideraba prioritarias las actuaciones y prestación de servicios específicos en las siguientes áreas: a) Saneamiento y salubridad públicos. b) Protección civil y seguridad en lugares públicos. c) Defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano. d) Protección y recuperación del entorno natural y del medio ambiente. e) Información Turística. f) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. g) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. h) Transporte público de viajeros. i) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del ocio –art. 3.1–.

- La existencia de Ordenanzas Fiscales y de Medio Ambiente, en las que figuren debidamente recogidas medidas para la preservación de los valores medioambientales.
- 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 asistida¹⁴⁴. En realidad, este es el único precepto que utiliza la noción legal de población turística asistida, debiendo señalarse que el propio Decreto 158/2002 (disp. adicional única) declara que el cálculo de la población turística asistida se obtendrá mediante la aplicación de la siguiente fórmula: $\text{ptas.} = \text{Número pernoctaciones año}/365 + (\text{Número de viviendas de segunda residencia} \times 3 \times 51)/365$; donde 3 es igual al número medio de personas por vivienda de segunda residencia y 51 es igual al número medio de días de uso al año de la segunda residencia. Lo cierto es que en este cálculo no se incluyen a los visitantes, a pesar de los términos empleados por la Ley.
- Contar con planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte¹⁴⁵.

b) *Actuaciones municipales específicas en materia de turismo*

El Decreto se refiere a las siguientes:

- Las inversiones previstas en el presupuesto municipal para la promoción e infraestructuras turísticas.
- 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. Debe recordarse que la existencia de un plan municipal de calidad turística que contemple las medidas de mejora de los servicios y prestaciones, ha pasado a formar parte de la definición misma de municipio turístico en la Ley 13/2011¹⁴⁶. Asimismo, el plan municipal deberá ser conforme al Plan General

¹⁴⁴ La versión original del Decreto 158/2002 ya exigía planeamiento urbanístico general vigente que su sistema general de espacios libres cumpla los estándares mínimos de acuerdo con la legislación urbanística, referido a la suma de la población turística asistida.

¹⁴⁵ Esta exigencia ya estaba presente en la versión original del Decreto 158/2002, que exigía la indicación de objetivos específicos y recursos asignados. Véase el Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía (BOJA núm. 140, de 21 de julio). En el caso del MT de Benalmádena, la Administración autonómica estimó suficiente la obligación prevista en el Plan General de que en todos los proyectos de edificación y urbanización que se desarrollen al amparo del planeamiento municipal se justifique el cumplimiento del Decreto 72/1992. Sin embargo, este precepto no hace sino reiterar un deber legal ya contenido en la disposición autonómica, de vigencia directa e inmediata. Además, el Decreto 158/2002 se refiere expresamente a “planes de accesibilidad para la supresión de barreras ya existentes.

¹⁴⁶ Lo cierto es que la versión original del Decreto 158/2002 era más precisa, pues especificaba que el plan turístico municipal o instrumento de planificación turística similar debía ser aprobado por el Pleno con una duración no inferior a la cuatrienal, con el siguiente contenido mínimo: a) El diagnóstico de la situación turística del municipio: Recursos y servicios turísticos disponibles y carencias detectadas. b) La propuesta de actuaciones para mejorar la calidad del turismo en el municipio. c) La valoración económica de la propuesta, expresando la

del Turismo, tal como exige la Ley 13/2011 («Cualquier instrumento de planificación que se desarrolle en materia de turismo deberá ajustarse a las especificaciones y directrices que se contemplen en el Plan General del Turismo» –art. 11.1–).

- La existencia de oficinas de turismo convenientemente señalizadas y equipadas¹⁴⁷. A este respecto, debe entenderse que este servicio de información turística debe prestarse a través de una oficina de turismo integrada en la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, en los términos ordenados en el Decreto 20/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo de Andalucía.

c) *Recursos turísticos ubicados en el municipio y su protección*

El Decreto se refiere a las siguientes:

- La relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal, con especial atención a los bienes declarados de interés cultural. Este criterio que carece de correspondencia con la versión original del Decreto 158/2002, se conecta con la referencia a los espacios naturales¹⁴⁸.
- La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano. Ya la versión original del Decreto 158/2002 contemplaba como criterio la defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano.
- La ubicación del término municipal, total o parcialmente, en alguno de los espacios naturales protegidos de Andalucía. Ya la versión original del Decreto 158/2002 contemplaba como criterio que en el término municipal se encuentre ubicado, total o parcialmente, alguno de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. circunstancia que, por otra parte, no es modo alguno excepcional en nuestra Comunidad Autónoma, dada la considerable extensión en la misma de la red de espacios naturales protegidos¹⁴⁹. Es decir, lo que viene a valorarse es que el Municipio cuente con un recurso o bien natural de especial interés, y que en otros ordenamientos es calificado expresamente como “recurso turístico esencial”¹⁵⁰. Asimismo, la introducción de este elemento tal vez puede obedecer a la finalidad de evitar la

cuantía imputada al presupuesto municipal y, en su caso, la previsión de otras fuentes de financiación. En este último caso, se debía expresar, cuando procediera, los compromisos de otras Administraciones Públicas y Entidades públicas o privadas de colaborar con el municipio a través de la suscripción o adhesión a los convenios previstos en el presente Decreto.

¹⁴⁷ Como se ha señalado antes, la versión original del Decreto 158/2002 ya contemplaba como servicio específico la Información Turística –art. 3.1–.

¹⁴⁸ En el estudio de la norma original señalamos que por idéntica razón, podría haberse incluido también la existencia en el Municipio de bienes culturales de interés nacional e, incluso, protegidos por declaraciones de organismos internacionales. S. FERNÁNDEZ RAMOS, op. cit., p. 70. Así, la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2– se refiere, de un modo general, a la “relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal”.

¹⁴⁹ Tan sólo los Parques Naturales (el 91% de la superficie total) suponen en Andalucía una superficie de alrededor del 17% de la superficie de la Comunidad Autónoma, dato que contrasta con el poco más del 7% del total en el conjunto de España.

¹⁵⁰ Ley de Cataluña 13/2002 de Turismo –art. 5.2–.

oposición por parte de determinados Gobiernos municipales a la declaración en su territorio de espacios naturales protegidos, que a menudo se ve como un obstáculo para su desarrollo económico y, en particular, para su desarrollo turístico.

- La adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje. Ya la versión original del Decreto 158/2002 contemplaba como criterio la protección y recuperación del entorno natural y del medio ambiente.

5.4. Procedimiento de declaración de Municipio Turístico

5.4.1. Solicitud

Aun cuando en alguna Comunidad Autónoma se contempló la posibilidad de inicio de oficio¹⁵¹, con buen sentido, la Ley 12/1999 dispuso que la declaración de Municipio Turístico será a solicitud de la propia entidad, mediante acuerdo plenario del ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación –art. 7.2–¹⁵². A este respecto, la Ley 13/2011 establece lo siguiente: «La declaración de Municipio Turístico será (...), a solicitud de la propia entidad, mediante acuerdo plenario del Ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación» –art. 20.2–, de modo que sigue al pie de la letra lo dispuesto en la Ley precedente¹⁵³. En todo caso, de la Ley se infiere que el procedimiento para la declaración de Municipio Turístico se iniciará mediante la solicitud del municipio interesado.

Por su parte, el Decreto 158/2002 ordena un procedimiento adornado de las típicas garantías administrativas pensadas para los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas –solicitudes, audiencias, plazos de resolución...–, cuando lo cierto es que se trata de una relación interinstitucional. Sin embargo, este proceder puede estimarse acertado, pues de este modo se garantiza un tratamiento no discriminatorio y leal

¹⁵¹ Ley de Galicia 9/1997 –art. 8.3–.

¹⁵² Se siguió el criterio de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998 –art. 29.1–.

¹⁵³ No se entiende bien la exigencia de una mayoría cualificada. La propia exposición de motivos del Decreto justifica esta exigencia de mayoría absoluta del Pleno en el respeto a la autonomía municipal. Sin embargo, no se comprende por qué razón la imposición de una mayoría cualificada es más respetuosa con la autonomía municipal, cuando lo que se está es imponiendo una exigencia adicional. Pero, además de inconsistente, se trata de una exigencia de dudosa constitucionalidad, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional –SSTC 33/1993, 331/1993–, pues altera el modelo de democracia local por mayorías simples establecido con carácter básico por la Ley estatal. En la economía legal de la LRBRL los supuestos tasados de mayorías cualificadas tienen un marcado carácter estructural –adhesión a un Mancomunidad, delegación de una competencia, segregación del término...–, y pudiera, por ello, tener sentido, si la calificación de MT supusiera realmente la sujeción del Municipio a un estatuto particular, pero –como nos consta– no es así, al menos en el ordenamiento andaluz: la calificación de MT carece de efectos estructurales, puesto que se reconducen al campo, más moldeable o dúctil, de la concertación con la Administración autonómica. Por ello parece mejor el criterio seguido la Ley de Galicia 9/1997 –art. 8.3– de exigir el acuerdo plenario, pero sin imponer una mayoría cualificada.

por parte de la Administración autonómica en una actividad que tiene relevantes efectos en orden a la distribución territorial de los recursos públicos. Por el contrario, como se verá, una vez otorgado el calificativo de MT, se inicia una fase de relaciones de cooperación, presididas por la técnica del acuerdo o concertación bilateral.

Respecto a la solicitud, el Decreto 158/2002 –art. 4.2– precisa que podrán solicitar la declaración aquellos municipios que cumplan con los requisitos antes referidos (sobre población de derecho y que cumplan uno de los dos supuestos indicados). Asimismo, la solicitud será presentada por el Alcalde, como representante legal –art. 4.3–, acompañada de la siguiente documentación –art. 5 Decreto 158/2002, modificado por el Decreto 70/2006–:

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 la persona titular o gestora del mismo, de acuerdo con el sistema de conteo establecido. Ya se indicó que este apartado no se ajusta a la modificación del Decreto 70/2006¹⁵⁴.
3. Memoria descriptiva y cualesquiera otros documentos y estudios de cada uno de los elementos que puedan ser objeto de valoración.

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.

Asimismo, la Delegación Provincial podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntaria de la solicitud, así como cuanta documentación complementaria y probatoria estime pertinente para una mejor justificación del expediente, concediéndole un plazo de diez días –art. 6.2–. El plazo para proceder a la subsanación o a la mejora voluntaria podrá ser ampliado por la Delegación hasta cinco días, a petición del interesado o de oficio.

¹⁵⁴ En el caso de Benalmádena fue certificado acreditativo de las visitas realizadas al parque de atracciones Tívoli World en el año 2001. En el caso de Santiponce se presentó certificado acreditativo de las visitas realizadas al Conjunto Arqueológico de Itálica en el año 2001. En el caso de Ronda fue certificado de las visitas realizadas a la Plaza de Toros de Ronda en el año 2001. En el caso de Cazorla fue informe del Director del Consorcio UTEDLT Sierra de Cazorla en el que se acreditaron las visitas realizadas al Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas durante el año 2002. En el caso de Nerja fue certificado acreditativo de las visitas realizadas a la Cueva de Nerja en el año 2002. En el caso de Tarifa fue el certificado del Director del «Conjunto Arqueológico de Baelo Claudia».

De acuerdo con el artículo 89.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, las solicitudes manifiestamente carentes de fundamento podrán ser inadmitidas a trámite. Tendrán esta consideración las solicitudes de municipios que no acrediten el cumplimiento de ninguno de los dos requisitos del artículo 2 del Decreto. Estas resoluciones en caso de desistimiento y de inadmisión serán adoptadas por el titular de la *Dirección General de Planificación Turística* de la *Consejería de Turismo y Deporte*¹⁵⁵.

5.4.2. Tramitación

La Ley 12/1999 dispuso que la declaración de Municipio Turístico será competencia del Consejo de Gobierno, oído el Consejo Andaluz del Turismo –art. 7.2–. Por su parte, la Ley 13/2011 establece lo siguiente: «La declaración de Municipio Turístico será competencia del Consejo de Gobierno, oídos el Consejo Andaluz del Turismo y el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales» –art. 20.2–. Como puede verse, únicamente se añade el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales¹⁵⁶.

Por su parte, el Decreto 158/2002 –art. 7– precisa que la Delegación Provincial (o, en su caso, delegación territorial), 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 los requisitos previos establecidos en el artículo 2 del Decreto.

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 del Decreto, emitiendo un informe evaluando turísticamente su alcance y su adecuación a los fines propios del Municipio Turístico –art. 8 Decreto 158/2002–.

Seguidamente, la Dirección General trasladará el expediente al Consejo Andaluz del Turismo a efectos de que emita un informe sobre la procedencia de la solicitud, en su calidad de órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo –art. 7.1 Ley 13/2011–¹⁵⁷. 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 –art. 9.2–.

¹⁵⁵ Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo, según el Decreto 212/2015, de 14 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Deporte.

¹⁵⁶ Enmienda núm. 18 del Grupo Parlamentario IU-Los Verdes propuso que el dictamen del Consejo Andaluz de Turismo fuese vinculante, pero fue rechazada. BOPA 768, de octubre de 2011.

¹⁵⁷ En este sentido, el Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, por el que se regula la organización y el régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz del Turismo, establece que será consultado preceptivamente en la declaración de Municipio Turístico o, en su caso, la revocación de la misma –art. 3.2.a)–.

El informe del Consejo Andaluz del Turismo deberá examinar la procedencia de la declaración de Municipio Turístico según los elementos de valoración, es decir, sobre la misma cuestión que previamente se ha pronunciado la Dirección General. Asimismo, formulará una propuesta (hay que entender en el caso de que se informe favorablemente) 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 –art. 9.3–. Esta posibilidad que abre el Decreto permite pensar que es posible que la resolución de estimación sea condicionada al cumplimiento de los objetivos señalados en el informe.

Para su asesoramiento, el Consejo Andaluz del Turismo podrá solicitar la colaboración de funcionarios de la Consejería competente en materia de turismo y expertos ajenos a la misma. En los supuestos en que el Consejo Andaluz del Turismo lo considere conveniente, podrá ofrecer al municipio interesado su comparecencia. El informe, que tiene carácter preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento, será evacuado en el plazo de dos meses¹⁵⁸.

Como se ha señalado, la Ley 13/2011 impone también el informe preceptivo del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Ante la falta de previsiones específicas, deberán entenderse aplicables las reglas generales para la emisión de informes por parte de este órgano¹⁵⁹.

Instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, la *Dirección General de Planificación Turística* pondrá de manifiesto el expediente al municipio para que, en el plazo no inferior a diez ni superior a quince días, pueda presentar los documentos o alegaciones que estime pertinentes –art. 10 Decreto 158/2002–.

Transcurrido el plazo de audiencia y una vez valoradas por la Dirección General las alegaciones presentadas, el titular de la Consejería competente en materia de turismo formulará al Consejo de Gobierno una propuesta estimatoria o desestimatoria de la solicitud de declaración de Municipio Turístico –art. 11 Decreto 158/2002–¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Como es sabido, en estos casos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, el órgano actuante “podrá” –debería decir “deberá”– interrumpir el plazo de los trámites sucesivos –art. 83.3 LRJPAC–. En todo caso, deberán comunicarse a los interesados (en este caso al Municipio solicitante) la petición del informe y, en su caso, su recepción, y el plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses –art. 42.5.c) LRJPAC–.

¹⁵⁹ Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, el cual establece un plazo general para la evacuación del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales de veinte días, a contar desde la recepción de la petición por el Consejo –art. 4–.

¹⁶⁰ De modo similar, Decreto del Consejo de Gobierno de Galicia 39/2001 –art. 14.5–.

Con independencia de la participación general de las Consejerías a través del Consejo Andaluz de Turismo, tal vez debería de haberse previsto una participación especial, a través de un informe, de la Consejería competente en materia de Administración Local, como departamento competente, con carácter horizontal, en materia de cooperación territorial, y tal como se prevé en alguna Comunidad Autónoma¹⁶¹. Asimismo, es llamativa la ausencia de participación de la Diputación Provincial correspondiente, cuya intervención se contempla en otras Comunidades Autónomas¹⁶², principal institución pública de cooperación con los municipios, en lo que es básicamente un proyecto de cooperación interinstitucional para la mejora de los servicios municipales, y que podría permitir la integración de la Diputación Provincial en los posteriores convenios interadministrativos, en relación con los cuales se prevé expresamente la posible participación de otras Administraciones Públicas –art. 13.1 Decreto 158/2002–.

5.4.3. Resolución

Como se ha dicho, al igual que la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 establece que la declaración de Municipio Turístico será competencia del Consejo de Gobierno, criterio razonable debido al alcance transversal de esta declaración. Asimismo, si la Ley 12/1999 dispuso que la declaración de Municipio Turístico podrá dar lugar a la celebración de convenios interadministrativos en orden a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios, de modo claramente tributaria, la Ley 13/2011 dispone 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 –art. 20.4–. Como puede verse, únicamente se sustituye por la mayor onerosidad en la prestación de los servicios por el incremento en la demanda de la prestación de los servicios.

En todo caso, la entera eficacia de la declaración queda remitida a los convenios que puedan acordarse. De este modo, la declaración de MT no comporta de forma automática efecto alguno, salvo alguna disposición muy marginal prevista en normas extra-turísticas¹⁶³. Su único

¹⁶¹ Ley de Cataluña 13/2002 –art. 21.1–.

¹⁶² Decreto de Galicia 39/2001 –art. 14.2–. Por último, debe observarse que en otras Comunidades Autónomas (Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998 –art. 29.2–) se ha ordenado un trámite de información pública, ausente en el Decreto 158/2002. No obstante, no parece necesario, dado el alcance meramente cooperativo de esta acción.

¹⁶³ Así, la Orden de la Consejería de Gobernación de 25 de marzo de 2002, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos, establece un régimen especial de horarios (más amplios que los previstos en el régimen general), entre otros, para los establecimientos de hostelería y restauración situados en municipios que hayan obtenido la declaración de MT –art. 5.1–.

efecto es abrir la vía de la concertación de la actividad de fomento¹⁶⁴. Ni siquiera se establece un plazo para iniciar la negociación de los convenios¹⁶⁵.

De este modo, se observa un cierto desequilibrio entre la exigencia a los Municipios interesados en la declaración de superación de una serie de requisitos previos y de condiciones ciertamente rigurosos, y la aplicación de un procedimiento tradicional y garantista, para seguidamente remitir en bloque a la negociación bilateral los beneficios que pueda reportar la declaración¹⁶⁶. Y, desde otra perspectiva, de poco sirve para la transparencia en la distribución de los recursos públicos establecer un riguroso procedimiento de concesión, si después el reparto de los fondos se efectúa en negociaciones bilaterales, sin ningún condicionamiento o parámetro general, tal y como se establece en alguna Comunidad¹⁶⁷.

Por su parte, el Decreto 158/2002 dispuso que la resolución estimatoria o desestimatoria de la solicitud de declaración de Municipio Turístico se adoptará mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno –art. 12.1–. 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 que se tratan más adelante. 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.

¹⁶⁴ Como señalamos en su día, se aprecia un marcado desequilibrio entre las exigencias y condiciones rigurosas que se imponen a los Municipios para la declaración de MT, y los nulos efectos jurídicos que dicha declaración entraña por sí misma, pues la entera eficacia de la declaración se reenvía a las posteriores negociaciones bilaterales. Y, del mismo modo, se observa en el Decreto 158/2002 un salto entre la fase procedimental, adornada de la típicas garantías jurídicas, con objeto de garantizar un tratamiento no discriminatorio y leal por parte de la Administración autonómica, y la fase de negociación de los convenios, que da contenido a la declaración, y en la cual la Administración autonómica se mueve con absoluta discrecionalidad y sin estar sometida a plazo alguno. De tal modo, que cabe preguntarse de qué sirve establecer un riguroso procedimiento de concesión del título formal de MT, si después el reparto de los fondos se efectúa en negociaciones bilaterales, sin ningún tipo de condicionamiento o parámetro general. S. FERNÁNDEZ RAMOS, op. cit., p. 85.

¹⁶⁵ Así, después de 6 años de la declaración de MT, el pleno del Ayuntamiento de Almuñécar aprobó por unanimidad de todos los grupos políticos en la Corporación (PP, PA, PSOE, PMAS e IU) una moción presentada por el grupo del Partido Popular en la acuerdo se “insta a la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Turismo y Deporte, a que de manera inmediata se proceda a la firma del convenio para la consecución de los fines perseguidos con la declaración de Municipio Turístico, en los términos y con el contenido mínimo previsto en el artículo 16 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo.

¹⁶⁶ Como señala P. L. MARTÍNEZ PALLARÉS, «Las entidades locales en la legislación turística», *QDL*, 9, Octubre de 2005, p. 84, las exiguas consecuencias de tal declaración, la ausencia de compromisos concretos de financiación y la inconcreción de los instrumentos de participación de los sectores afectados en la organización municipal, convierten el estatuto de municipio turístico en una denominación meramente honorífica.

¹⁶⁷ Por Decreto 71/2000, de 22 de mayo, se regulan los convenios previstos en la Ley 3/1998 de Turismo con los Municipios turísticos, e, incluso, por normas posteriores se fijan los indicadores mínimos que permiten a los Municipios conocer la cuantía sobre la que se aplicará la correspondiente compensación financiera (resolución de la Agencia Valenciana de Turismo de 12 de junio de 2000).

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. En general, tanto el plazo del procedimiento como el sentido del silencio administrativo pueden estimarse adecuados, dada, de un lado, la complejidad de la tramitación de este procedimiento, en el que deben valorarse por diversas instancias elementos complejos y, de otro lado, la falta de operatividad del silencio estimatorio en este procedimiento, pues la declaración MT, en sí misma, carece de efectos directos –como se verá seguidamente–¹⁶⁸.

Finalmente, los Acuerdos de declaración de Municipios Turísticos serán publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía –art. 12.3–, lo cual constituye una correcta medida de transparencia¹⁶⁹.

MUNICIPIO	FECHA DECLARACIÓN	BOJA
BENALMÁDENA	21-10-2003	05-11-2003
SANTIPONCE	09-12-2003	22-12-2003
RONDA	09-03-2004	26-03-2004
ROQUETAS DE MAR	20-11-2004	05-04-2005
CAZORLA	15-03-2005	05-04-2005
NERJA	15-03-2005	05-04-2005
CHICLANA DE LA FRONTERA	09-05-2006	06-06-2006
CONIL DE LA FRONTERA	09-05-2006	06-06-2006
TARIFA	09-05-2006	06-06-2006
ARACENA	09-05-2006	06-06-2006
TORREMOLINOS	09-05-2006	06-06-2006
FUENGIROLA	25-07-2006	09-08-2006
CHIPIONA	25-07-2006	09-08-2006
ROTA	27-03-2007	23-04-2007
ALMONTE	24-03-2009	17-04-2009
ALMUÑECAR	05-04-2011	20-04-2011

¹⁶⁸ Así, ambas determinaciones coinciden con las previstas en el derogado Decreto de Galicia 39/2001 –art. 16.2–. Por su parte, el Decreto 32/2015, de 19 febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico en Galicia, baja a cinco meses el plazo, pero mantiene el sentido del silencio –art. 19–.

¹⁶⁹ Debe señalarse que, a diferencia de lo establecido en otras Comunidades Autónomas –caso del art. 29.3 de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998–, este acuerdo del Consejo de Gobierno no reviste la forma de Decreto, de tal modo que esta publicación presenta una finalidad de transparencia de este tipo de actuaciones, pero no es condición de eficacia del acuerdo, sino que el mismo surtirá efectos a partir de su notificación a la entidad interesada. Por su parte, el Decreto 32/2015, de 19 febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico en Galicia, establece que 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 –art. 10.1–.

5.5. Convenios

5.5.1. Partes y fines de los convenios

Según el Decreto 158/2002, la declaración de Municipio Turístico «podrá» (en realidad, no existe otro efecto, como nos consta) dar lugar a la celebración de 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 –art. 13.1–.

De este modo, el Decreto 158/2002 optó, en lugar de un convenio marco entre el conjunto de la Administración autonómica y el Municipio, sin perjuicio de la suscripción de acuerdos desarrollo del mismo, por un fraccionamiento de la cooperación en múltiples convenios departamentales, y que constituye el último eslabón de una cadena de remisiones a la hora de dar contenido a la declaración de MT. El único factor de unidad es el “superior órgano de seguimiento de todos los convenios”, cuya composición debe ser determinada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de declaración de MT. Sin embargo, en la práctica los convenios se circunscriben a los suscritos por la propia Consejería competente en materia de turismo.

Los convenios irán encaminados a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios, y a tal efecto establecerán medidas para alcanzar, al menos, los siguientes fines –art. 13.2–: a) Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos. b) Proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona. c) Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos de Andalucía. d) Preservar los bienes públicos y privados relacionados con el turismo municipal. e) Aumentar, diversificar y mejorar la oferta turística complementaria, así como crear nuevos productos. f) Sensibilizar e implicar a la población y a los agentes locales en una cultura de calidad de vida¹⁷⁰.

Como puede verse, esta amplitud de fines justifica que la acción cooperativa no se limita a la que pueda desplegarse desde la Consejería competente en materia de turismo, sino que será preciso involucrar a otras consejerías, si bien no es claro que en la práctica se siga este criterio¹⁷¹.

¹⁷⁰ De modo similar el Decreto 32/2015, de 19 febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico en Galicia, establece que 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 –art. 8–.

¹⁷¹ En la declaración del MT de Benalmádena únicamente se contempló expresamente la suscripción de convenios entre Consejería de Turismo y Deporte y el Ayuntamiento

5.5.2. *Obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía*

Para compensar el mayor esfuerzo económico adicional que realiza el Municipio Turístico en la prestación de los servicios, motivado por el carácter turístico del mismo, y con independencia del régimen financiero previsto para los municipios considerados como turísticos por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (inciso añadido por el Decreto 70/2006), la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la *Consejería de Turismo, Comercio y Deporte* y demás Consejerías que suscriban los convenios, estará obligada a considerarlo en las acciones de ordenación y fomento de sus planes económicos sectoriales, tomando como elemento de cuantificación la población turística asistida, sin perjuicio de lo establecido en la legislación general de subvenciones –art. 14 Decreto 158/2002–. Por lo demás, el Decreto 158/2002 omite mayores precisiones en materia financiera, como podrían ser la consideración prioritaria de los MT en los programas autonómicos de cooperación territorial¹⁷².

5.5.3. *Obligaciones de los municipios*

Los municipios deberán llevar a cabo actuaciones dirigidas a potenciar y mejorar las actuaciones y servicios previstos como elementos de valoración para la declaración de Municipio Turístico –art. 3 Decreto–. Pero la redacción Decreto 158/2002 apenas contempló que podían ser objeto de los convenios, entre otras, el establecimiento de medidas para ejecutar programas que potencien y promuevan los recursos turísticos. En cambio, la modificación efectuada por el Decreto 70/2006 detalló con suma precisión las acciones a realizar por el municipio y deben incluir los convenios «en su caso» –art. 15.1 Decreto 158/2002–:

- 2.1. Servicios para turistas y visitantes: a) Centro de recepción. b) Oficina de información. c) Páginas web. d) Mejorar el acceso para personas con discapacidad.
- 2.2. Señalización turística. Establecimiento de un sistema de actualización, conservación y reposición autorizado conforme a la legislación correspondiente: a) Establecimientos turísticos. b) Patrimonio monumental y cultural. c) Espacios Naturales.
- 2.3. Accesibilidad a los recursos turísticos: a) Horarios. b) Tarifas.
- 2.4. Promoción adaptada a lo establecido en el artículo 19 de la Ley del Turismo. Este precepto de la Ley 12/1999 se refería tanto a Andalucía en su conjunto como destino turístico, como a la posibilidad de aprobar denominaciones geoturísticas específicas, posibilidad ésta ausente en la Ley 13/2011 –art. 56–. Asimismo, la nueva Ley dispone que cuando las Entidades Locales utilicen medios o fondos destinados específicamente por la Comunidad Autónoma para organizar actuaciones concretas

¹⁷² Ley de Cataluña 13/2002 –art. 20–.

de promoción turística, incorporarán el logotipo o eslogan que en cada momento haya determinado la Consejería competente en materia de turismo –art. 56.6–¹⁷³.

- 2.5. Creación de productos turísticos: Plan municipal para la creación y diversificación de la oferta turística.
- 2.6. Protección del medio urbano y natural: Ordenanzas municipales dirigidas a la protección del paisaje, eliminación de ruidos, medidas contra acampadas ilegales, establecimiento de zonas para la ubicación de auto-caravanas.
- 2.7. Playas: a) Homogeneización del equipamiento, mantenimiento, conservación y reposición. b) Fomento de actividades lúdicas.
- 2.8. Formación: Acciones tendentes a la formación y reciclaje profesional para quienes trabajen y gestionen el sector turístico.

5.5.4. *Contenido de los convenios*

Los convenios, suscritos por el municipio, las Consejerías y, en su caso, otras Administraciones Públicas, Entidades privadas y públicas interesadas en su objeto, contendrán las siguientes previsiones –art. 16.1 Decreto 158/2002–¹⁷⁴: a) Duración del convenio. b) Las implicaciones económicas del convenio, especificando para cada una de sus anualidades de vigencia los compromisos financieros de las partes que lo suscriban y, en su caso, de las que con posterioridad se adhieran. c) Los indicadores del logro de los objetivos y, en su caso, las medidas a adoptar para corregir posibles desvíos sustanciales. d) En su caso, la necesidad de una organización común para su gestión. e) Los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación del convenio. Para ello se creará un órgano especial que, sin perjuicio de las competencias del superior órgano de seguimiento previsto en el artículo 12.1, tendrá como función velar por el cumplimiento efectivo del contenido del convenio así como proponer cuantas medidas crea oportunas para el buen desarrollo de la actividad turística en el municipio.

Los convenios suscritos asignan a la Comisión de seguimiento las funciones de: a) Velar por el cumplimiento de cuanto quede establecido en los convenios que, en su caso, se suscriban. b) Resolver cuantas incidencias y circunstancias se produzcan como consecuencia de la interpretación, aplicación y desarrollo de los convenios a suscribir, sometiéndolas a la aprobación de las partes firmantes. c) Coordinar la actuación de las partes firmantes,

¹⁷³ De modo similar el Decreto 32/2015, de 19 febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico en Galicia, establece que los municipios gallegos declarados turísticos deberán incluir en todo su material de información y promoción en un lugar visible la marca turística de Galicia conforme al manual de imagen corporativa de esta –art. 9.1–.

¹⁷⁴ Cabe entender que estos convenios del Decreto 158/2002 están sujetos a las reglas generales relativas a los convenios de cooperación establecidas en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía –art. 83–.

en orden a la consecución del fin perseguido por cada convenio suscrito. d) Efectuar el seguimiento de los convenios que, en su caso, se suscriban en ejecución del presente acuerdo, así como de los acuerdos adoptados conforme a los mismos. e) Cualesquiera otras que les sean encomendadas por las partes firmantes de cada uno de los convenios a suscribir¹⁷⁵.

En general, las actuaciones contempladas en los convenios suscritos se orientan a las siguientes finalidades: a) Mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales al conjunto de los usuarios. b) Preservación del patrimonio cultural, urbano y medioambiental. c) Asegurar que la planificación urbanística del municipio garantice un desarrollo turístico sostenible. d) Planificar y ordenar los recursos turísticos del municipio, y procurar un desarrollo de la actividad turística compatible con el respeto a los valores naturales. e) Realización de acciones específicas dirigidas a la prestación de servicios para turistas y visitantes, tales como señalizaciones turísticas, acceso a recursos turísticos, promoción turística y formación dirigida al sector turístico. f) Creación y diversificación de la oferta turística¹⁷⁶.

Por lo demás, como todos los convenios interadministrativos, los Convenios deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía –art. 16.2–¹⁷⁷. Seguidamente se recoge, a título orientativo, un resumen de actuaciones, según información facilitada por el Gobierno andaluz al Parlamento¹⁷⁸:

MUNICIPIO	CONVENIO	ACTUACIONES
BENALMÁDENA	2004-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iluminación de la Playa Fuente de la Salud 2. Ajardinamiento e iluminación de Rotonda. Avenida García Lorca 3. Mejora de iluminación Plaza de la Mezquita.

¹⁷⁵ Asimismo, la Comisión de seguimiento está compuesta, en general, por las siguientes personas: a) En representación de la Consejería competente en materia de Turismo: – La persona titular de la Dirección General competente en materia de Turismo o persona en quien delegue, que ostentará la presidencia y el voto dirimente. – La persona titular de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de Turismo. b) En representación del Municipio Turístico: La persona titular de la Alcaldía y una persona representante del Ayuntamiento, a propuesta de aquella. c) Una persona representante de cada una de las Consejerías que suscriban, en su caso, los convenios objeto del presente acuerdo, con rango, al menos de Dirección General o persona en quien delegue, con la categoría de Jefe o Jefa de Servicio. d) Una persona funcionaria de la Consejería competente en materia de Turismo, con categoría de Jefe o Jefa de Servicio, que actuará como Secretaria, con voz y sin voto.

¹⁷⁶ El Panel de Expertos de Ecofuturo 2007 aprobó un Código de buenas prácticas para el desarrollo de municipios turísticos.

¹⁷⁷ A título de ejemplo, puede citarse la Resolución de 25 de enero de 2008, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística, por la que se da publicidad a la subvención, con carácter excepcional, instrumentada mediante Convenio de Colaboración, suscrito por la Consejería y el Ayuntamiento de Torremolinos, en ejecución de la declaración de Municipio Turístico efectuada mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de mayo de 2006 (BOJA núm. 33, de 15 de febrero de 2008).

¹⁷⁸ BOPA 26 de enero de 2009 VIII Legislatura Núm. 162, págs. 27 y ss. Cabe subrayar que las actuaciones están referidas a inversiones a cargo de la Consejería de Turismo y Deporte.

MUNICIPIO	CONVENIO	ACTUACIONES
BENALMÁDENA	2004-2009	<ol style="list-style-type: none"> 4. Trabajos de Pintura de Plaza de la Mezquita. 5. Acondicionamiento y mobiliario en Arroyo de la Miel. 6. Ordenación Plaza Edificio la Tribuna. 7. Mejoras Oficina de Turismo. 8. Equipo Dynascan. 9. Maquinaria limpieza playas. 10. Material promoción turística. 11. Islas ecológicas en zona hotelera.
SANTIPONCE	2005-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actuaciones en el entorno del Monasterio de San Isidoro del Campo: obras de urbanización, de edificación, equipamiento, etc.
NERJA	2005-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejora del Balcón de Europa. 2. Acondicionamiento entradas a núcleo de Maro. 3. Puesta en valor del Acueducto del Águila. 4. Iluminación de playas para la celebración de eventos deportivos. 5. Equipamiento de playas.
ROQUETAS DE MAR	2005-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Señalización turística y urbana. 2. Iluminación de playas. 3. Acondicionamiento de playas con plantación de oasis de palmera e instalación de juegos infantiles. 4. Instalación de carril bici en paralelo a los paseos marítimos iniciales en la Urb. de Roquetas de Mar y Playa Serena
CAZORLA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acondicionamiento de la Plaza de la Corredera 2. Construcción de pasarela peatonal en bóveda de la plaza y ruinas de Santa María. 3. Construcción de un Parque Periurbano de esparcimiento Circuito permanente de Mountain Bike. 4. Embellecimiento del Acceso a Cazorla por la Sierra. 5. Proyecto de adecuación de espacios para centros temáticos: Frondosa Naturaleza y Molino Harinero. 6. Proyecto de mejora del mobiliario urbano. 7. Proyecto de señalización turística
CHICLANA DE LA FRONTERA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Remodelación del paseo marítimo y acondicionamiento de solar público en Playa la Barrosa. 2. Barrio Nuevo: recuperación imagen tradicional para afectarlo a su uso turístico
CONIL DE LA FRONTERA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recuperación de fuente y lavaderos en C/ Carril de la Fuente. 2. Mejora de mobiliario urbano, embellecimiento y señalización. 3. Soterramiento de contenedores. 4. Mobiliario antigua Iglesia Sta. Catalina como Centro de Interpretación Turística y Medio Ambiental. 5. Actuaciones en bienes culturales (edificios, museo raíces conileñas, etc.).
TARIFA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Remodelación Barrio del Moral. 2. Remodelación de escalinata de acceso a Plaza de Santa María 3. Iluminación de edificios singulares del casco antiguo. 4. Soterramiento de contenedores en Plaza del Perulero y C/ Sancho IV El Bravo. 5. Eliminación de cableado de fachadas del casco antiguo. Se propone modificación por actuaciones sobre embellecimiento de varias calles del municipio. 6. Promoción y material turístico. 7. Rehabilitación de la fuente de la C/ Mesones. 8. Instalación de controles de acceso al casco histórico. 9. Instalación de paneles informativos variables.
ARACENA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejora de Servicios Turísticos. 2. Descontaminación visual y embellecimiento urbano.
RONDA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iluminación artística Cornisa del Tajo, Casco Histórico y Puente Nuevo-Puente Viejo. 2. Recuperación Molino del Tajo. 3. Equipamiento e iluminación centro museístico e interpretativo del mueble rondeño. 4. Mejora con fines turísticos Alameda Tajo. 5. Construcción de Aseos y Verja en Auditorio con fines turísticos. 6. Intervención en Baños Árabes. 7. Guías y señalización de senderos y guía profesional. 8. Centro de Visitantes de Acinipo

MUNICIPIO	CONVENIO	ACTUACIONES
FUENGIROLA	2007-2010	1. Proyecto de Parque de Poniente.
TORREMOLINOS	2007-2010	1. Renovación del Paseo Marítimo de Torremolinos tramo Bajoncillo Calle de la Playa.
CHIPIONA	2007-2010	1. Corredor Verde Litoral "Costa Ballena-Chipiona".
ROTA	2007-2010	1. Proyecto V fase de señalización turística de Rota. 2. Proyecto de inversión de construcción de dos pistas de voley playa en las instalaciones deportivas de la Forestal. 3. Adquisición de carpas. 4. Plan de reforestación del municipio de Rota. 5. Proyecto de Carril Bici.

5.6. Pérdida de la condición de Municipio Turístico

En un precepto que carece de correspondencia con la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 –art. 20.3– establece que la declaración de Municipio Turístico podrá ser revocada, previa audiencia del Consejo Andaluz del Turismo y el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y del municipio afectado, por alguna de las siguientes causas:

- a) Cuando se aprecie una progresiva disminución de la calidad de los servicios municipales que se presten a la población turística asistida.
- b) Cuando se produzca la pérdida de alguno de los requisitos que dieron lugar a la declaración, los cuales deberán ser acreditados por el Municipio Turístico cada cuatro años.

De forma más detallada, el Decreto 158/2002 dispuso –art. 17.1– que la declaración de Municipio Turístico tendrá carácter indefinido, pudiendo dejarse sin efecto por alguna de las siguientes causas:

- a) Pérdida de los requisitos exigidos para su declaración. Debe tenerse en cuenta que ahora la Ley 13/2011 exige que los requisitos deberán ser acreditados por el Municipio Turístico cada cuatro años (y, a diferencia de la Ley 12/1999, entre los requisitos debe incluirse ahora el plan de calidad turística, que en la ley anterior era un mero elemento de valoración)¹⁷⁹.
- b) Variación sustancial de las circunstancias y servicios considerados como elementos de valoración al emitir la declaración de Municipio Turístico. En el supuesto de producirse una modificación que implique el incumplimiento de los requisitos exigidos y los elementos tenidos en cuenta para la declaración, el Municipio Turístico lo comunicará a la *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte* en el plazo de un mes –art. 15.3–.

¹⁷⁹ El Decreto 158/2002 dispuso que los Municipios Turísticos suministrarán a la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte todos los meses, o con la periodicidad que aquella pueda determinar, los datos relativos a la afluencia turística registrada en el municipio, así como cualquier otra información que le sea solicitada relativa a los requisitos y condiciones que motivaron la declaración, pero este precepto se suprimió en la modificación efectuada por el Decreto 70/2006.

- c) Grave incumplimiento, por parte del municipio, de las obligaciones establecidas en los convenios.
- d) A petición propia del municipio, con las mismas exigencias ordenadas por formular la solicitud.

En los tres primeros supuestos, el *Delegado Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte* iniciará de oficio un procedimiento en el que se dará audiencia al municipio. El procedimiento se tramitará y la resolución se adoptará de acuerdo con las reglas dispuestas para la declaración de municipio turístico. Cabe destacar que la Ley 13/2011 exige expresamente la audiencia del Consejo Andaluz del Turismo y del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. La resolución habrá de ser notificada en el plazo de seis meses desde su iniciación –art. 17.2 Decreto 158/2002–, esto es en el mismo plazo que la declaración, lo cual es razonable dado que la tramitación es similar.

En el caso de extinción a petición del municipio, una vez que la Delegación Provincial remita el expediente a la *Dirección General de Planificación Turística* y que sea comprobada su adecuación al presente Decreto, el titular de la *Consejería de Turismo y Deporte* adoptará la resolución por la que se deje sin efecto la declaración. En el supuesto de que no sea notificada la resolución en el plazo de un mes, el municipio podrá entender estimada la solicitud.

En todos estos casos, debe entenderse que la pérdida de la condición de MT supondrá la extinción sobrevenida de los convenios vigentes, por pérdida de su presupuesto de hecho, sin perjuicio de que se arbitren las medidas necesarias para su cancelación y, en su caso, puedan haberse comprometido responsabilidades por incumplimiento unilateral de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

BENAVIDES VELASCO P.: “El municipio turístico” en *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, núm. 20, 2004, pp. 3083-3090.

BERMEJO VERA J.: “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 213-250.

BIEDMA FERRER, J. M^a.: «El Municipio Turístico andaluz: algunas consideraciones legales», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 3, enero 2010.

BLANCO HERRANZ, F. J.: «Nueva legislación turística española: Balance y perspectivas», *IV, V y VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*, A. Auriolés Martín (coordinador), Sevilla, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005, pp. 355 y ss.

BLANQUER, D., “¿Ordenación o desordenación del turismo?”, *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001.

BOUAZZA ARIÑO, O.: «El turismo», en Cano Campos, T. (Coord.): *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Tomo VIII, vol. 2, Iustel, Madrid, 2009, págs. 153-182.

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

CEBALLOS MARTÍN M. - PÉREZ GUERRA R.: “La configuración del derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, (2009).

– «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de turismo», *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 23-64.

CORCHERO, M.: «Competencias de los municipios en materia de turismo», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 5, junio 2011.

– «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2009, de 28 de septiembre (Reflexiones sobre la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales en materia de turismo)», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 4, junio 2010.

– *Derecho del turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, 2008.

ESTEVE PARDO, J.: «Turismo y Administración Local» en *XI Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, 1996, CEDECS, Barcelona, 1998, págs. 377 a 392.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “Régimen general de los establecimientos, servicios y empresas turísticas. La información turística. Los establecimientos de restauración”, *VV AA, Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 221-284.

– «La ordenación del turismo rural en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, pp. 49-110.

– «El Régimen Jurídico del municipio turístico en Andalucía. El Derecho a la carta», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 52, 2003, pp. 51-85.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: *Derecho Administrativo del Turismo*, 5ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2010.

FERREIRA FERNÁNDEZ X. y NOGUEIRA LÓPEZ A.: “Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, (2001).

GALERA VICTORIA, A.: «Turismo», en Balaguer Callejón, F. (Dir.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 763-774.

GALLARDO CASTILLO, M. J.: “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en la Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación”, en *Documentación Administrativa*, núms. 259-260, (2001), pp. 71-94.

– «La ordenación jurídico-administrativa del turismo», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 25 (1996), págs. 37-58.

GARCÍA MACHO, R. y RECALDE CASTELLS, A. (Dirs.): *Lecciones de derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

GIL CASIÓN, I.: «Problemas actuales en el ámbito de los municipios turísticos», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 5, junio 2011.

GONZÁLEZ-PEQUEÑO, H.: «Derechos de los usuarios y deberes de las empresas de restauración a la luz de la legislación turística y de defensa del consumidor en Andalucía». *II Congreso Internacional Científico-Profesional de Turismo Cultural*, Córdoba abril 20016.

GUILLEN GALINDO, M.A.: “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*, Ed. Tirant lo Blanch, 1999.

ILDEFONSO HUERTAS, R. M^a: “Las políticas de turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003, volumen 2.

JAIMEZ GAGO, M. I: *Políticas Públicas y Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2004.

MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L.: «Las entidades locales en la legislación turística», *QDL*, 9, Octubre de 2005, pp. 72-86.

– “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.

MELGOSA ARCOS, F. J.: «Administraciones locales y turismo: el municipio turístico», “Administración local. VV AA, *Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros Fernández*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados (Grupo Wolters Kluwer), 2011, págs. 1167-1207.

NIETO-GUERRERO, 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”, en J.E. SORIANO y M.T. CABEZAS, *Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico*, Cáceres, 2002, pp. 53 y ss.

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.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: *Derecho Público del Turismo*, Ed. Thomson-Aranzadi, (2004).

PÉREZ GUERRA R.: «Introducción. La Política Turística Europea y la Administración Turística del Estado», VV. AA., *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 19 y ss.

PÉREZ GUERRA, R. - CEBALLOS MARTÍN, M.^a 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”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 27, 1996, pp. 95-170.

PRADOS PRADOS, S.: «Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo. La Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo», *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: “Organización local del turismo”, en D. BLANQUER, *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial. I Congreso Universitario de Turismo*, Valencia, 1999.

RIVERO YSERN, J. L.: «Entidades Locales y Turismo. Especial referencia al Municipio Turístico», *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

- “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del Turismo en Andalucía”, *Documentación Administrativa*, nº 259–260, 2001, pp. 202 y ss.
- “Notas sobre el municipio turístico en la Ley 12/99 del Turismo de Andalucía”, en “Decreto y Turismo” III, *Jornadas de Decreto Turístico, Junta de Andalucía*, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 2000, pp. 85 y ss.

ROCA ROCA, E.: “El turismo y el Estatuto de Autonomía de Andalucía”; *Revista Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003, volumen 2.

ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R.: *La regulación jurídica del turismo en España*, Universidad de Almería/Diputación de Almería, Almería, 1998.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «Sobre la distribución de competencias en materia de turismo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pp. 369 y ss.

ROMÁN MÁRQUEZ, A.: *El Municipio Turístico. Régimen jurídico y propuesta para su mejora*, Tesis doctoral, Granada 2008.

SARMIENTO ACOSTA, M. J.: “El régimen especial del Municipio Turístico”, *Actualidad Administrativa*, nº. 45, 1994, pp. 668 y ss.

SALGADO CASTRO, A.: «La distribución de competencias en materia de turismo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9 (1996), pág. 319-336.

SANZ DOMÍNGUEZ, C.: «Competencias sobre turismo», en Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M. (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008, págs. 687-700.

SOLA TEYSSIERE, J.: «Hacia un sistema armonizado de clasificación hotelera», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, enero-abril (2014), págs. 61-99.

- *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, IAAP, 2005, Sevilla.
- “La ordenación del turismo y sus relaciones con la ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 53, Enero-Marzo (2004), págs. 109 a 131.

SUAY RINCÓN, J. –DEL PINO RODRÍGUEZ GONZALÉZ, M.: “Las competencias turísticas de los Municipios. En particular, la categoría de los Municipios turísticos”, en D. BLANQUER, *I Congreso Universidad y empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 70 y ss.

TUDELA ARANDA, J.: “Los conceptos objetivos del Derecho del Turismo. Recurso turístico y actividad turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico*, Tudela Aranda (Dir.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 2008.

- “La Administración Turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 15, 1999.
- “Régimen local y turismo. Marco legal”, en la obra colectiva *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997.
- “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 45-I, 1996.

VILLALVA PÉREZ, F.: “Aspectos constitucionales, legales y organizativos del Turismo en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003, volumen 2.

VILLANUEVA CUEVAS, A.: «La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 28 (2011).

ZAMORA ROSELLÓ, R.: «Las Administraciones Turísticas Andaluzas», VV. AA., *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 35 y ss.