





**PLANIFICACIÓN, FOMENTO Y GESTIÓN  
DEL TURISMO POR LAS ENTIDADES LOCALES**

## OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

86. La Administración Electrónica en el Ámbito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.  
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.  
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.  
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.).
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.  
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIADO.
90. La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.  
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.  
MARÍA JESÚS GALARDO CASTILO.
92. El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.  
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.
93. Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local.  
SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA.
94. Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?  
LORENZO MELADO RUIZ.
95. Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa.  
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIADO.
96. La trasposición de la Directiva de Servicios: licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables.  
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA y JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ (Coord.).
97. Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales.  
M<sup>a</sup> ANGELES GONZÁLEZ BUSTOS (Coord.).
98. La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económico-financiera de la Ley.  
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ (Dir.).
99. Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación.  
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO (Dir.).
100. La Ley 10/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales.  
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.).
101. Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las Entidades locales.  
MARIA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVEZ (Dir.).
102. Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas.  
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA.
103. Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales.  
VALENTIN MERINO ESTRADA y PILAR ORTEGA JIMÉNEZ.

**PLANIFICACIÓN, FOMENTO Y GESTIÓN  
DEL TURISMO POR LAS  
ENTIDADES LOCALES**

DIRECTOR

**HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO**

AUTORES

**OMAR BOUAZZA ARIÑO**

**HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO**

**MARÍA LUISA ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS**

**ALEJANDRO ROMÁN MÁRQUEZ**



**CEMCI**

GRANADA, 2018

© AUTORES.  
© CEMCI Publicaciones  
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada  
Correo electrónico: publicaciones@cemci.org  
Web:<http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-25-4  
Depósito legal: GR-499-2018

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	13
-------------------	----

### CAPÍTULO I

#### LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LAS ENTIDADES LOCALES Y SUS MODOS

DE GESTIÓN. HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO.....	15
--	----

#### I. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES SOBRE TURISMO.....

1. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS Y LAS ADMINISTRACIONES LOCALES .....	19
2. LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL. EN ESPECIAL, LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES .....	24
3. LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN DE TURISMO. EN ESPECIAL, LAS COMPETENCIAS NO MUNICIPALES .....	29
3.1. Las Administraciones locales turísticas .....	31
3.2. Las competencias de las entidades no municipales.....	32
4. LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS EN LA LEGISLACIÓN DE TURISMO .....	35

4.1. Actividad administrativa de limitación .....	38
4.1.1. Autorizaciones, declaraciones responsables e inscripciones registrales .....	40
4.1.2. La actividad inspectora y la potestad sancionadora .....	41
4.1.3. La tutela de los recursos turísticos municipales .....	42
4.2. La actividad administrativa de fomento .....	42
4.2.1. La promoción y/o el fomento como competencia genérica .....	42
4.2.2. Las específicas competencias turísticas de fomento .....	44
4.3. Las actividades prestacionales o de servicio público .....	44
4.4. La actividad administrativa planificadora .....	45
II. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES TURÍSTICAS MEDIANTE ENTIDADES INSTRUMENTALES .....	46
1. A TÍTULO INTRODUCTORIO: LA LRJSP Y SU INCIDENCIA EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE RÉGIMEN LOCAL REGULADORA DE LOS ENTES INSTITUCIONALES .....	46
1.1. Principios del “nuevo” régimen jurídico básico del sector público institucional.....	46
1.2. Los principios del régimen básico de la gestión de los servicios públicos locales .....	49
2. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS LOCALES TURÍSTICAS MEDIANTE ENTIDADES INSTITUCIONALES: EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL TURÍSTICO.....	53

## CAPÍTULO II

### LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA Y SUS RELACIONES CON LA ORDENACIÓN SECTORIAL (URBANÍSTICA, TERRITORIAL, MEDIOAMBIENTAL, PATRIMONIAL)

OMAR BOUAZZA ARIÑO..... 59

I. LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA INTEGRADA, MEDIO PARA CONSEGUIR EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TURISMO .....	63
II. PREOCUPACIÓN INTERNACIONAL Y COMUNITARIA POR LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA INTEGRADA .....	69
III. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO EN ESPAÑA.....	74
1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES.....	74
2. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA .....	81
3. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO EN EL DERECHO AUTONÓMICO.....	83
3.1. Visión general.....	83
3.2. Instrumentos de planificación turística: el concepto de recurso turístico .....	84
3.2.1. La ordenación territorial del turismo entre la planificación normativa y la planificación estratégica .....	85
3.2.2. La vuelta a la planificación normativa .....	88
3.3. Competencia para elaborar los planes de turismo .....	92
3.4. La coordinación de las competencias administrativas en materia de planificación turística autonómica. Órgano competente: ¿Comisión de turismo o Comisión de ordenación territorial? .....	94
IV. CONCLUSIÓN .....	95

CAPÍTULO III  
 LA PROMOCIÓN LOCAL DEL TURISMO Y LAS  
 TÉCNICAS DE FOMENTO (ESPECIAL REFERENCIA.  
 A ANDALUCÍA) MARÍA LUISA ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS ..... 99

I. UN BREVE APUNTE SOBRE LOS ORÍGENES DE LA ACTIVIDAD DE PROMOCIÓN LOCAL DEL TURISMO EN ESPAÑA.....	103
1. INTRODUCCIÓN .....	103
2. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE TURISMO .....	105
II. LA ACTIVIDAD DE PROMOCIÓN.....	109
1. CONCEPTO .....	109
2. PROMOCIÓN VERSUS FOMENTO .....	111
3. LA PROMOCIÓN TURÍSTICA LOCAL.....	114
4. MEDIDAS FUNCIONALES U HONORÍFICAS.....	116
4.1. Declaraciones de interés turístico .....	117
4.1.1 Acontecimientos de interés turístico.....	121
4.1.2. Fiestas de interés turístico .....	122
4.1.3. Lugares, Rutas e Itinerarios de interés turístico.....	123
4.1.4. Publicaciones y Obras audiovisuales .....	123
4.1.5. Denominaciones geoturísticas.....	126
4.2. Incentivos a la calidad, premios y galardones.....	134
4.3. Medios económicos: las subvenciones.....	139
4.3.1. Sobre el concepto de subvención y su distinción de otras figuras afines .....	141
4.3.2. Marco normativo de las subvenciones locales ..	143
4.3.3. Los sujetos de la subvención.....	146
a) El otorgante de la subvención .....	146
b) El beneficiario de la subvención .....	147
4.3.4. El procedimiento de concesión de las subvenciones locales .....	150
a) Requisitos previos .....	150
b) Procedimiento de concesión .....	154

CAPÍTULO IV	
EL MUNICIPIO TURÍSTICO. ALEJANDRO ROMÁN MÁRQUEZ.....	161
I. MARCO JURÍDICO GENERAL. LOS REGÍMENES LOCALES ESPECIALES.....	165
II. JUSTIFICACIÓN DE LA FIGURA DEL MUNICIPIO TURÍSTICO. LA TRIPLE PROBLEMÁTICA ECONÓMICA, SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL.....	166
III. EL MUNICIPIO TURÍSTICO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA. LA REGULACIÓN DE LA FIGURA DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS EN LA NORMATIVA ANDALUZA.....	171
1. REQUISITOS Y ELEMENTOS DE VALORACIÓN PARA EL ACCESO AL RÉGIMEN JURÍDICO DEL MUNICIPIO TURÍSTICO ANDALUZ.....	172
2. PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE MUNICIPIOS TURÍSTICOS ANDALUCES. CAUSAS DE REVOCACIÓN DE LA CONDICIÓN DE MUNICIPIO TURÍSTICO.....	180
3. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS.....	184
IV. BREVE RESEÑA DE LA REGULACIÓN DEL MUNICIPIO TURÍSTICO EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	189
V. EL MUNICIPIO TURÍSTICO EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES.....	203
VI. MUNICIPIOS TURÍSTICOS Y HORARIOS COMERCIALES. LAS ZONAS DE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA.....	205
BIBLIOGRAFÍA.....	209
ABREVIATURAS.....	223



## PRESENTACIÓN

El Plan General del Acción del CEMCI, Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación Provincial de Granada, aprobado por el Consejo Rector para el año 2018, como parte integrante del Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua (2016-2019), fija como uno de sus objetivos la “potenciación de la actividad formativa con metodología especialmente práctica y en la temática de gestión pública local”.

En este sentido, el CEMCI desarrollará a lo largo de este año las actividades programadas, distribuidas en sus tres pilares básicos, Formación, Investigación y Documentación y Publicaciones, dando cumplimiento a las acciones dispuestas en el Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua, entre ellas, “potenciar la actividad formativa referente a formas de gestión pública avanzada, con el propósito de conseguir administraciones locales modernas, sostenibles, eficaces y eficientes, al servicio de los ciudadanos”, tendentes a la consecución de los objetivos previstos.

Por lo que respecta al Programa de Publicaciones y Documentación, se seguirá manteniendo una estrecha colaboración con el Programa de Formación, para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de máxima actualidad, normativa que afecte de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local.

Este es el caso de la obra que ahora nos ocupa: *Planificación, fomento y gestión del turismo por las entidades locales*. El turismo es el sector económico esencial en nuestro país. La intervención de las Administraciones locales es cada vez más intensa y relevante y, por ello, el marco normativo autonómico de esta intervención administrativa precisa ser conocido por los empleados y los cargos públicos competentes en la materia. La política turística de las entidades locales no podrá ser diseñada y ejecutada sin el previo análisis del régimen jurídico de esa política pública local.

Para este trabajo hemos contado con autores especialistas en la materia, todos ellos Profesores de Derecho Administrativo: Humberto Gosálbez Pequeño, especialista en Intervención Administrativa en el Sector Turístico, Omar Bouazza Ariño, especialista en Derecho del Turismo y de la Ordenación del Territorio, María Luisa Roca Fernández-Castanys, participante en el proyecto “El alojamiento turístico y sus especies” y Alejandro Román Márquez, siendo el Derecho del Turismo una de sus principales líneas de investigación.

Los autores hacen una magnífica exposición de esta materia, examinando el régimen jurídico de la gestión municipal del turismo, con los distintos modos de ejecución de las competencias turísticas de las Administraciones locales; la planificación turística y su imbricación con la planificación urbanística, la ordenación territorial, así como la ordenación medioambiental y protectora del patrimonio-histórico de evidente interés municipal y provincial; identificando las actividades de promoción y de fomento del sector turístico que realiza la Administración local o, en su caso, de la cual se beneficia, centrándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía; y examinando, para finalizar, los regímenes locales especiales, es decir, los llamados municipios turísticos, protagonistas de una triple problemática: económica, social y medioambiental.

Desde el CEMCI, deseamos agradecer a los autores el gran trabajo realizado, así como a todos nuestros lectores, por el interés demostrado en las actividades y publicaciones que lleva a cabo este Centro.

CEMCI

CAPÍTULO I  
LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LAS  
ENTIDADES LOCALES Y SUS MODOS  
DE GESTIÓN

HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO  
PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA



## **LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LAS ENTIDADES LOCALES Y SUS MODOS DE GESTIÓN**

SUMARIO: I. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES SOBRE TURISMO. 1. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS Y LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. 2. LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL. EN ESPECIAL, LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES. 3. LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN DE TURISMO. EN ESPECIAL, LAS COMPETENCIAS NO MUNICIPALES. 3.1. LAS ADMINISTRACIONES LOCALES TURÍSTICAS. 3.2. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES NO MUNICIPALES. 4. LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS EN LA LEGISLACIÓN DE TURISMO. 4.1. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN. 4.1.1. AUTORIZACIONES, DECLARACIONES RESPONSABLES E INSCRIPCIONES REGISTRALES. 4.1.2. LA ACTIVIDAD INSPECTORA Y LA POTESTAD SANCIONADORA. 4.1.3. LA TUTELA DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS MUNICIPALES. 4.2. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO. 4.2.1. LA PROMOCIÓN Y/O EL FOMENTO COMO COMPETENCIA GENÉRICA. 4.2.2. LAS ESPECÍFICAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE FOMENTO. 4.3. LAS ACTIVIDADES PRESTACIONALES O DE SERVICIO PÚBLICO. 4.4. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PLANIFICADORA. II. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES TURÍSTICAS MEDIANTE ENTIDADES INSTRUMENTALES. 1. A TÍTULO INTRODUCTORIO: LA LRISP Y SU INCIDENCIA EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE RÉGIMEN LOCAL REGULADORA DE LOS ENTES INSTITUCIONALES. 1.1. PRINCIPIOS DEL “NUEVO” RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL. 1.2. LOS PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN BÁSICO DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES. 2. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS LOCALES TURÍSTICAS MEDIANTE ENTIDADES INSTITUCIONALES: EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL TURÍSTICO.



## I. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES SOBRE TURISMO

### 1. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS Y LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

La Constitución española de 1978 reconoce un Estado descentralizado: el llamado Estado de las Autonomías, un modelo de Estado híbrido entre el modelo del Estado federal y el modelo del Estado regional. Pero ¿en qué consisten esas autonomías del Estado español? La respuesta está en el Título VIII de la Constitución, titulado "De la organización territorial del Estado".

El punto de partida es el artículo 137, porque contiene el reconocimiento constitucional de la autonomía de las organizaciones o entidades territoriales que integran el Estado español: los municipios, las provincias y las regiones o nacionalidades; es decir, la Constitución reconoce que hay intereses locales (municipales y provinciales), intereses regionales e intereses nacionales o generales de España, y también reconoce la autonomía de cada una de esas entidades territoriales para gestionar sus respectivos intereses públicos. Y la autonomía se traduce en la atribución de competencias propias que consistirán en disponer de ciertas funciones públicas sobre algunas materias o asuntos públicos.

Ahora bien, la autonomía local no es la autonomía regional; por eso, el artículo 2 de la Constitución sólo se refiere a la autonomía

de las regiones o las nacionalidades que integran la Nación española, no a la autonomía de municipios y provincias. Ciertamente, la autonomía local es una autonomía menor que la que tienen las regiones y nacionalidades; es una autonomía de gobierno y administrativa, disponiendo así el municipio/provincia de gobierno local autónomo y Administración pública local autónoma con competencias administrativas propias en materias o asuntos de interés municipal/provincial, conforme a lo dispuesto en los artículos 140 y 141 del texto constitucional. En cambio, la autonomía regional es una autonomía, no sólo gubernativa-administrativa, sino también legislativa, por cuanto incluye, no sólo un Gobierno regional autónomo y una Administración pública regional autónoma con competencias administrativas propias en materias o asuntos de interés regional, sino que, además, conforme reconoce el artículo 152.1 de la Constitución, dispone del Poder Legislativo en ciertas materias o asuntos de interés regional.

Se comprende que ya la propia Constitución, congruentemente con el cualificado valor constitucional de la autonomía regional (*ex* artículo 2), establezca las materias de competencia exclusiva del Estado y las de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (CC AA), así como las materias de competencia compartida, encomendando en estas materias ciertas funciones públicas al Estado (la legislativa, por ejemplo) y a las CC AA otras funciones (las ejecutivas o administrativas). Y lo hace en los artículos 148 y 149 de la Constitución. Pero esta distribución de competencias no es tan simple o sencilla como pudiera deducirse de una mera lectura de ambas normas constitucionales<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Es cierto que en la Constitución española hay dos listas de atribución de competencias: la lista del art. 148.1, con 22 apartados, se refiere a las materias de competencia autonómica exclusiva ("Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:...") y la lista del art. 149.1, que tiene 32 apartados, se refiere a las materias de competencia estatal y de competencia compartida, pese a su desafortunado inicio ("El Estado tiene competencias exclusivas sobre las siguientes materias:..."); pero el art. 148.1 de la Constitución no enumera

En todo caso, lo cierto es que la Constitución ha reconocido el “turismo” como materia de competencia exclusiva de la CC AA<sup>2</sup>, porque, por un lado, la incluye expresamente en el listado del artículo 148.1 (“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:... 18º) Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”), y, por otro, no dispone competencia alguna del Estado sobre dicha materia al no mencionarse en el artículo 149.1<sup>3</sup> que, como sabemos, es el precepto atributivo de las competencias estatales, exclusivas o compartidas con la CC AA.

---

las competencias de las Comunidades Autónomas que, de conformidad con lo establecido en el art. 147.2.d) del texto constitucional, pueden asumir mediante su expresa previsión en sus respectivos Estatutos de Autonomía, sino que únicamente enuncia las competencias que podían asumir las CC AA durante los primeros cinco años. El propio art. 148.2 dispone que “Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”. Por tanto, la lista del artículo 149.1 de la Constitución es la realmente relevante, porque opera como límite para los Estatutos de Autonomía, que son las normas que realizan la efectiva distribución de las competencias para cada CC AA que no estén reservadas al Estado en el art. 149.1 (principio dispositivo o de voluntariedad). La complejidad del sistema constitucional de reparto de competencias autonómicas y estatales es aún mayor, porque las “materias” enunciadas en los artículos 148.1 y 149 no siempre están claramente delimitadas y, en ocasiones, se superponen parcialmente o inciden unas en otras. Además, las dos listas no constituyen listas tasadas de materias, sino que, en parte en virtud de lo dispuesto en el art. 149.3, los Estatutos de Autonomía han establecidos nuevas materias o submaterias, atribuyéndose competencias que inciden en las competencias atribuidas sobre otras materias. No es de extrañar, por ello, ciertos conflictos competenciales y que sea el Tribunal Constitucional quien esté delimitando las materias y las competencias sobre ellas.

<sup>2</sup> *Vid.*, por todos, PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M<sup>a</sup>M., “Capítulo preliminar. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de turismo”, *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J.M<sup>a</sup> y Prados Prados, S. (Coords.), Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, pp. 32-59.

<sup>3</sup> No sólo no se menciona en el art. 149.1, sino que en la Constitución no hay un artículo o precepto que se refiera a la legislación turística.

Sin embargo, es significativo que, pese a esa explícita atribución competencial en exclusiva a favor de las CC AA, desde los primeros años del nuevo Estado de las Autonomías, el Tribunal Constitucional ha tenido que intervenir resolviendo conflictos de competencias y, por tanto, emitiendo jurisprudencia constitucional sobre las competencias en turismo y las incidentes o conexas con turismo, desde la pionera STC 125/1984, de 20 de diciembre de 1984. Y esto confirma que la delimitación de la materia “turismo” no está suficientemente precisa y garantizada en el texto constitucional, así como tampoco lo están las funciones públicas de “promoción y ordenación”<sup>4</sup> del turismo, funciones que, por cierto, ya GALLARDO CASTILLO<sup>5</sup> intentaba identificar, respectivamente, con las actividades administrativas de policía (o disciplina) turística y fomento del turismo, aunque la misma legislación autonómica turística de finales de los 90 no se limitaba a esas dos clásicas modalidades de actividad administrativa, como la misma autora reconocía.

Así, pues, ¿qué alcance tiene esta competencia exclusiva autonómica dispuesta en el artículo 149.1.18º de la Constitución? ¿toda la regulación del turismo compete a la CC AA? Es decir, ¿“promoción y ordenación” del turismo incluye toda competencia en turismo?, ¿qué contenido y alcance constitucional tiene la “promoción” y la ordenación”<sup>6</sup>?

<sup>4</sup> BLANQUER CRIADO afirma incluso que se trata de un “concepto jurídico indeterminado”. Vid. “Ordenación o desordenación del turismo”, *Documentación administrativa* nº 259-260, pp. 287-292.

<sup>5</sup> “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes autonómicas: su promoción y ordenación”, *Documentación administrativa* nº 259-260, 2001, p. 73

<sup>6</sup> Especialmente crítico con esta atribución competencial autonómica se ha manifestado BLANQUER CRIADO, por la afectación con las competencias exclusivas del Estado sobre las materias denominadas en el art. 149.1 de la Constitución “legislación civil” (apartado 8º) y “legislación mercantil” (apartado 6º), en la medida en que mediante la legislación autonómica del turismo se publique parcialmente el estatuto jurídico-privado del empresario y el contratante-consumidor del sector turístico: “...La regulación de las relaciones mercantiles

Además, no se olvide el límite de la territorialidad que expresamente se dispone en la norma constitucional<sup>7</sup>.

En todo caso, al amparo del artículo 148.1.18º de la Constitución, los Estatutos de Autonomía han atribuido a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre turismo, especificando lo dispuesto en el citado título competencial constitucionalmente atribuido a las CC AA. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, “desarrolla” la norma constitucional disponiendo su artículo 71 una amplia concepción de esa previsión genérica constitucional sobre la “promoción” y la “ordenación” del turismo<sup>8</sup>, porque la ordenación

---

sigue siendo competencia estatal; en lo esencial también son competencia estatal las relaciones civiles patrimoniales que no inciden en la familia (por ejemplo las contractuales). No es lo mismo la publicación del Derecho Privado que el desapoderamiento estatal del Derecho Civil y Mercantil. Una cosa es que sea la Comunidad Autónoma quien otorga o deniega las autorizaciones turísticas o quien gestiona el Registro administrativo en el que deben inscribirse quienes desarrollan esta actividad, y otra distinta es regular el estatuto del empresario que de forma habitual y organizada desarrolla esta actividad profesional. So pretexto de la ordenación del turismo, las Comunidades Autónomas han materializado una importante publicación del Derecho Privado mediante simples normas reglamentarias; esa publicación alcanza a dos extremos que con mucho desbordan el limitado alcance del artículo 148.1.18 de la Constitución: la regulación del estatuto del empresario y de las relaciones contractuales con los turistas.....” *Vid. Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 32-33.

<sup>7</sup> Como ha recordado MELGOSA ARCOS, F.J., “es evidente que todas las Comunidades Autónomas aspiran a promocionar su turismo fuera de su ámbito territorial” y, quizás por ello, el Tribunal Constitucional ha propiciado “una importante relativización del principio de territorialidad en materia de promoción turística”. Y así se reconoce a la CC AA la competencia para promocionar turísticamente su CC AA fuera de su propio territorio y fuera del territorio nacional. *Vid.* “La Constitución española y el turismo”, en *La Constitución española en su XXV aniversario*, BALADO y GARCÍA REGUEIRO (Dirs.), Ed. C.I.E.P.-I.I.C.P. y BOSCH, Madrid, 2003, p. 1170.

<sup>8</sup> “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 estableci-

comprende la regulación de la planificación pública, pero también el estatuto jurídico de los usuarios y de las empresas y los establecimientos turísticos, incluyendo sus clases y categorías; y la promoción no se limita al ámbito territorial autonómico, sino que también incluye cierta promoción exterior con “acuerdos con entes extranjeros” y con “la creación de oficinas en el extranjero”<sup>9</sup>.

## 2. LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL. EN ESPECIAL, LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Como se ha recordado, la Constitución no atribuye materias o competencias a favor de las Administraciones locales, es decir, no dispone listado alguno como, en cambio, sí establece a favor de las CC AA en los artículos 148.1 y 149.1. Las competencias locales, pues, las establece el legislador –estatal o/y autonómico- competente para

---

mientos 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 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”.

<sup>9</sup> En términos similares se atribuye esta competencia exclusiva autonómica en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 171), así como, aunque algo menos desglosada o especificada, en los más recientes Estatutos de Autonomía (o de segunda generación): Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 71.51), Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (art. 30.11),.... En cambio, los primeros Estatutos de Autonomía (la mayoría de las CC AA) se caracterizan por la mera reproducción de lo dispuesto en el artículo 148.1.18º de la Constitución; así, la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de Febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su art. 70.1.26.º (“Promoción del turismo y su ordenación en el ámbito de la Comunidad”), la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía de Galicia en su art. 27.21, etc.