

# ***EL RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO TURÍSTICO***

**Manuel J. Sarmiento Acosta**

*Doctor en Derecho - Profesor titular de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

<b>SUMARIO:</b>	I INTRODUCCIÓN
	II UNIFORMIDAD Y VARIEDAD EN EL MUNICIPALISMO ESPAÑOL
	2.1) Breve referencia histórica sobre la dicotomía uniformismo-variedad
	2.2) El uniformismo municipal como criterio tendencial
	2.3) Algunos regímenes especiales
	III EL PAULATINO RECONOCIMIENTO DE LAS PARTICULARIDADES TURÍSTICAS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL
	3.1) La organización del territorio y el turismo
	3.2) La Ley 197/ 1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de interés turístico nacional
	IV UN CASO PARADIGMÁTICO: LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS EN CATALUÑA
	V EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA CANARIA
	VI CONCLUSIONES

## I. INTRODUCCIÓN

El Municipio es una entidad local de carácter básico a partir de la cual se organizan el Estado y las Comunidades Autónomas (cfr. arts. 137 de la Constitución y 21 del Estatuto de Autonomía de Canarias, por ejemplo). Durante más de un siglo su configuración organizativa y competencial ha estado determinada por un uniformismo cerrado que sólo ha tenido contadísimas excepciones en determinados territorios, pero que en ningún caso han puesto en tela de juicio el modelo. Sin embargo, en la actualidad esta situación comienza a ser replanteada, y no en el sentido de romper el modelo uniformista para primar fórmulas particulares que harían saltar en pedazos la unidad, sino para procurar una coherente armonización entre organización municipal y colectividad local.

Por otra parte, la posición actual del Municipio en el Derecho español es distinta a la que estableció la legislación preconstitucional<sup>1</sup>. La autonomía que reconoce y garantiza la Norma Fundamental (arts. 137 y 140), comporta que para la gestión de sus intereses los Municipios deben ostentar un elenco de competencias que les permitan la actuación en diferentes sectores de la acción pública (urbanismo, turismo, etc.), una cobertura financiera suficiente para hacer frente al ejercicio de sus funciones y una organización apta para alcan-

---

1 Vid., por todos, L. MORELL OCAÑA, *El Régimen Local español I*, Madrid, 1988, pp. 271 y ss.

zar los niveles de eficacia que la Constitución postula (art. 103.1). Paralelamente, los poderes de control que ejercen las Administraciones superiores son sustancialmente menores<sup>2</sup> a los que tenía el Estado preconstitucional.

Es desde esta doble perspectiva de donde hay que partir para determinar si es o no posible establecer la categoría del Municipio turístico. Puesto que resulta evidente que el uniformismo llevado hasta sus últimas consecuencias no puede hacer frente a determinadas realidades que se van definiendo en el ámbito municipal y que reclaman una organización específica para que la prestación de los servicios y, en general, el ejercicio de las competencias pueda alcanzar los objetivos que el propio Ordenamiento jurídico fija en orden a la eficacia y la satisfacción de las necesidades públicas (cfr. art. 21 del Estatuto de Autonomía de Canarias). Ante esta exigencia, el uniformismo municipal tiene que interpretarse sólo como un criterio tendencial, el cual tiene que ceder cuando concurran determinadas circunstancias, que, por su naturaleza, aconsejan el establecimiento de un régimen especial.

Dentro de las circunstancias que pueden originar la implantación de un régimen municipal especial se encuentran las turísticas (art. 30 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). Existen términos municipales en los que la actividad turística es determinante de la vida del Municipio. Esta evidencia no necesita demostración porque se puede comprobar fácilmente en muchas zonas del territorio español. En estas porciones territoriales se va definiendo de forma natural un *status* en la medida que la prestación de los servicios y la dotación y mantenimiento de infraestructuras son cualitativa y cuantitativamente distintas a las de los Municipios comunes. La seguridad, la higiene, la evacuación de residuos, las redes de abastecimiento de agua o el suministro de energía deben alcanzar niveles óptimos para que el turismo como sector económico contribuya al equilibrio de la balanza de pagos. Lo que visto desde otro ángulo exige que los poderes públicos adapten su intervención en orden a la satisfacción de las necesidades públicas.

Es claro que la implantación del régimen especial del Municipio turístico plantea diversas cuestiones de gran importancia para el Municipalismo. Así, preguntas como las de cuándo es posible admitir este régimen especial, qué criterios deben tomarse para el establecimiento de dicho régimen o cuál es el contenido del Estatuto del Municipio turístico, deben ser estudiadas y contestadas desde las exigencias que impone la Constitución, ya que es inadmisibles que por medio de ciertas fórmulas se abran puertas que deriven hacia una especie de Reino de taifas donde la fragmentación y el particularismo desvirtuaran los principios y valores constitucionales.

---

2 A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. El control sobre las Corporaciones locales. El funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local, Madrid, 1990, pp. 351 y ss.

El Tribunal Constitucional ha sentado en varias Sentencias una doctrina relativamente perfilada sobre la posición y función de los Entes locales en el Ordenamiento constitucional español y, por tanto, sobre la posición de los Municipios. Vid. SS núms. 4/1981, de 2 de febrero; 14/1981, de 29 de abril; 32/1981, de 28 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; 179/1985, de 19 de diciembre; 19/1987, de 17 de febrero; 27/1987, de 27 de febrero; 213/1988, de 11 de noviembre; 259/1988, de 22 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 148/1991, de 4 de julio; 46/1992, de 2 de abril; o 221/1992 (BOE de 19 de enero de 1993).

## II. UNIFORMIDAD Y VARIEDAD EN EL MUNICIPALISMO ESPAÑOL

### 2.1) Breve referencia histórica sobre la dicotomía uniformismo-variedad

Para comprender mejor el desenvolvimiento de la dicotomía uniformismo-variedad con relación a los entes municipales es necesario hacer una breve referencia histórica. Con ella se entenderá con más precisión el sentido y alcance del uniformismo municipal en el Ordenamiento jurídico actual, y se sabrá con más exactitud cuál es el apoyo de las especialidades de la organización municipal.

Por de pronto hay que partir de la base de que el uniformismo municipal es una consecuencia lógica de un postulado ideológico<sup>3</sup>, en cuya materialización han confluído diversos argumentos. Por un lado, el que afirmaba que por el uniformismo se garantizaba la unidad nacional y se evitaba la desintegración. Por otro, porque se entendía que un régimen municipal uniforme evita privilegios; argumento que parte de la premisa formal igualdad-uniformidad, propia de los movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII y principios del XIX, y que tiene su paradigma en la Revolución Francesa<sup>4</sup>, y que abogaba por la supresión de toda diferencia organizativa en cuanto ésta es portadora de desigualdad. Y, por último, porque en la entronización del uniformismo han ayudado mucho las posturas doctrinales que, sobre la base del anterior postulado ideológico, han glosado y ensalzado las bondades del uniformismo administrativo y, por ende, han influido al legislador<sup>5</sup>. No obstante, en la actualidad tal postulado, con ser asumible como posición de principio, está siendo sometido a una seria revisión crítica<sup>6</sup>. En primer lugar, porque en España el uniformismo municipal ha sido prácticamente desconocido hasta comienzos del siglo XIX. En la Edad Media, cuando surgieron la mayoría de los Municipios, la situación era de variedad. Y con el paso del tiempo se produjeron diversas modulaciones<sup>7</sup>, pero, en general, la situación distaba mucho de ser homogénea. En segundo lugar, porque incluso en el siglo XIX, momento fundamental para el uniformismo, nunca desaparecieron las luchas por el reconocimiento de ciertas particularidades territoriales. Es cierto que las Leyes sobre régimen local de 1845 y de 1870-1877, al igual que otras europeas (las francesas de 1837 y 1884, la belga de 1836, la holandesa de 1851, etc.) siguieron el patrón uniformista en el esquema organizativo, el ámbito competencial, las reglas de funcionamiento o las normas sobre la tutela, pero no se

3 Es necesario tener en cuenta esta circunstancia. El pensamiento impregnado por el postulado (que es una proposición que se considera evidente y, por tanto, no precisa demostración) no llega algunas veces a los mismos resultados que el pensamiento riguroso fundamentado en la prueba y en los hechos incontrovertibles.

4 Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución Francesa y Administración contemporánea y la formación del sistema municipal francés contemporáneo*, Madrid, 2ª ed. 1981, reimpresión de 1986, particularmente, pp. 71 y ss.

Para un examen de las repercusiones del modelo francés en diversos países puede consultarse el libro de L. VANDELLI, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones* (Traducción española de P. MENÉNDEZ GARCÍA y J. SUAY RINCÓN), Madrid, 1992, pp. 151-167.

5 L. MORELL OCAÑA, op. cit., pp. 260-264.

6 L. VANDELLI, op. cit., pp. 175-178.

7 Así, el Auto Acordado de 9 de febrero de 1610, que agrupó a los Municipios castellanos en Partidos (Cfr. C. MERCHÁN FERNÁNDEZ, *Gobierno Municipal y Administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1988, p. 213), o los Decretos de Nueva Planta de Felipe V. Emperador, las pretensiones del Conde-duque de Olivares de reafirmar la unidad política en el campo fiscal y militar se estrellaron contra la resistencia de los territorios forales de sufrir la misma postración castellana (Vid. F. GARCÍA DE CORTÁZAR y J.M. GONZÁLEZ VESGA, *Historia de España*, Madrid, 1994, p. 55).

puede pasar por alto que en el ámbito del Derecho europeo voces autorizadas se alzaron para destacar las injusticias naturales de la homogeneidad total<sup>8</sup>. De la misma manera que tampoco se puede olvidar la defensa de los fueros que se desarrolló en determinados territorios, y que aunque se explicita en las Leyes de 25 de septiembre de 1839 y 16 de agosto de 1841, cruza todo el siglo XIX español, e incluso aparece por momentos en el XX. Y, en tercer lugar, porque en la actualidad el mismo Ordenamiento jurídico se ha plegado ante lo que constituye una realidad incontrovertible<sup>9</sup>, cual es que la uniformidad del régimen municipal no puede ser entendida de manera absoluta y cerrada, sino que debe ser interpretada como un criterio tendencial destinado a salvaguardar ciertos derechos y principios amparados por la Constitución.

## **2.2) El uniformismo municipal como criterio tendencial**

La aspiración uniformista y centralizadora que se manifestó sobre todo en la legislación decimonónica sobre régimen local hoy tiene que ser revisada. Hay realidades o circunstancias insoslayables que no pueden ser reguladas en clave de postulados abstractos. Los autores que se han ocupado del tema, los Tribunales Constitucionales y los propios legisladores<sup>10</sup>, se han hecho eco de esta exigencia, porque no puede establecerse un régimen municipal absolutamente uniforme como si todas las colectividades locales fueran idénticas. La mayor o menor concentración de población, el desarrollo de determinadas actividades (mineras, turísticas...) o la existencia de costumbres arraigadas u otras circunstancias que tengan una entidad tal que hagan difícil o excesivamente onerosa la gestión de los intereses municipales con arreglo al modelo uniformista, exigen sin duda un tratamiento distinto desde la perspectiva organizativa. De modo que la pretensión de implantar un régimen municipal homogéneo sólo constituye hoy un criterio tendencial que sirve para alcanzar determinados objetivos constitucionales; es decir, no es que el uniformismo como principio quiebre y se imponga un modelo alternativo caracterizado por el particularismo, sino que hay un redimensionamiento del mismo, toda vez que cuando existen determinadas circunstancias que tengan la entidad suficiente la variedad se convierte en una exigencia para la mejor gestión de los intereses municipales.

Cuando concurren circunstancias que definen un "status" diferenciado de manera natural en orden a la prestación de servicios o al ejercicio de competencias; o bien el nivel de población o el ámbito territorial aconsejan una organización y unas reglas de funcionamien-

8 TOCQUEVILLE, DUVERGER, BORSI, ZANOBINI, etc.

9 Como refiere L. VANDELLI (op. cit., pp. 175 y 176), en la actualidad el principio uniformista se encuentra en entredicho. La incongruencia entre homogeneidad jurídica y heterogeneidad sustancial de las colectividades locales ha hecho que los propios Tribunales Constitucionales de diversos países europeos tiendan a rechazar las interpretaciones dirigidas a fortalecer el criterio de uniformidad elevándolo al rango de principio constitucional. Sin embargo, este autor señala también que cuando se pasa al análisis de la legislación, en ninguno de esos países parece haberse reafirmado un modelo alternativo.

A mi juicio no es que deba proponerse un modelo alternativo, sino replantearse el sentido y alcance del uniformismo municipal. Y, desde esta óptica, la prescripción que establece el artículo 30 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local constituye un punto de referencia importante para dicho replanteamiento. Es obvio que la concurrencia de ciertas circunstancias claramente objetivables debe servir como punto de partida para la constitución de un régimen especial. Lo que tal vez no sea tan aceptable es la proliferación de especialidades caprichosas e injustificadas que, en último término, desvirtúen principios constitucionales.

10 Vid. L. VANDELLI, op. cit., p. 176, nota 58.

to diferenciadas, es evidente que el establecimiento de fórmulas que permitan una mejor gestión de los asuntos públicos es una necesidad. En caso contrario, la organización municipal no respondería a los objetivos que el mismo Ordenamiento constitucional impone a toda Administración Pública en el marco del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 de la Constitución).

En realidad, esta evidencia es algo que el Ordenamiento jurídico ha reconocido, al menos formalmente, desde hace algún tiempo. Vigente la Ley de Régimen Local de 1955 se reconoció la existencia de los llamados "Municipios adoptados", categoría que se implantó para hacer frente a la situación derivada de la guerra civil española para facilitar la reconstrucción de algunos pueblos<sup>11</sup>, también estaba previsto el régimen de las Comunidades de Tierra, el de Carta (que ya admitía el Estatuto de Calvo Sotelo), el de las grandes ciudades, el correspondiente a las ciudades de Ceuta y Melilla o el Concejo abierto. La Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del régimen local regula, asimismo, los regímenes especiales municipales en el capítulo IV del Título II. Esto supone que el mismo legislador es consciente de que el uniformismo tiene ciertos límites que no puede superar, ya que de no tenerlos en cuenta la gestión de los intereses municipales quedaría afectada negativamente.

### 2.3) Algunos regímenes especiales

La Ley reguladora de las Bases del régimen local contiene, pues, una serie de previsiones encaminadas al reconocimiento y establecimiento de regímenes municipales especiales. Este último matiz es importante subrayarlo. No es que el legislador se circunscriba a reconocer fórmulas organizativas del pasado que en muchos casos no pasan, como señala NIETO<sup>12</sup>, del mero pintoresquismo curioso, sino que posibilita el establecimiento y desarrollo de regímenes municipales especiales.

Partiendo de esta premisa, la Ley prevé el régimen del Concejo abierto (art. 29), el cual está incluido en el mismo artículo 140 de la Carta Magna ("La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto"), los regímenes especiales de los Municipios de Madrid y Barcelona (disposición adicional sexta)<sup>13</sup>, que se establecieron para responder a los problemas que plantean las grandes aglomeraciones urbanas<sup>14</sup>, y la posibilidad de implantar regímenes especiales para municipios rurales o para aquellos que tengan características particulares. Así, el artículo 30, que es el que interesa a efectos de este trabajo, dice:

---

11 A. NIETO GARCÍA, "La organización local vigente: uniformismo y variedad", en *Descentralización administrativa y organización política. Tomo II. La centralización española vigente*, Madrid, 1973, pp. 121-123.

12 "La organización local vigente...", cit. p. 115.

13 Ciertamente lo establecido en la disposición adicional sexta es restrictivo, pues sólo se limita a mantener el régimen existente (Vid. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ-B.PENDÁS GARCÍA, *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Barcelona, 1985, p. 234).

14 Es, justamente, la concentración de población en las grandes urbes lo que ha impulsado la especialidad de la organización municipal en muchos lugares (Vid. L. VANDELLI, cit., pp. 159 y ss.). En España las fórmulas que se han establecido son, por una parte, la creación de áreas metropolitanas (cfr., por ejemplo, lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 14/1990 de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias con relación a las aglomeraciones urbanas de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife); y, por otra, la constitución de regímenes municipales especiales.

"Las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes".

Lo establecido en el precepto no puede equipararse en modo alguno al *régimen de Carta*, puesto que éste pertenece a una organización territorial centralista y uniformista<sup>15</sup>, mientras que lo que permite el artículo 30 es coherente con la nueva situación constitucional y con el reconocimiento de ciertas particularidades en el ámbito de la organización municipal que reclaman un tratamiento específico.

Conviene advertir que la previsión del artículo 30 no constituye un *numerus clausus*, sino que establece una posibilidad abierta y flexible para la implantación de regímenes municipales especiales, incluso por circunstancias no previstas concretamente en el citado precepto. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 214/1989, de 21 de diciembre, resolviendo la impugnación que sobre este extremo hizo la Comunidad Catalana. "La lectura del precepto –dice el Alto Tribunal– permite comprobar el carácter meramente descriptivo y ejemplificativo de los posibles supuestos de municipios susceptibles de ser sometidos, por Ley autonómica, a un régimen especial, sin que suponga ni una restricción al legislador autonómico para establecer tal régimen especial, ni tampoco una limitación a fijarlos, puesto que, por la propia cláusula final con la que se cierra la enumeración, deja un amplísimo margen de discrecionalidad y creatividad a la legislación de la Comunidad autónoma".

En conclusión, el uniformismo municipal cede cuando concurren circunstancias que tengan la trascendencia suficiente para la implantación de un régimen especial. Cuando el Municipio reúna características que lo hagan aconsejable es perfectamente posible la configuración de un régimen especial. Entre dichas características, las turísticas ocupan un lugar destacado en un país como España, que tiene en el sector turístico uno de los elementos más importantes para el equilibrio de su balanza de pagos, y que, por tanto, es obligado establecer los mecanismos organizativos y las estructuras más adecuadas para que los intereses turísticos se gestionen de manera eficaz.

### III. EL PAULATINO RECONOCIMIENTO DE LAS PARTICULARIDADES TURÍSTICAS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

#### 3.1) La organización del territorio y el turismo

El turismo tiene hoy una importancia trascendental para la economía y la cultura de los pueblos. Como dice la *Declaración de Manila sobre Turismo mundial*, aprobada por la Con-

---

15 Esto, incluso, no desdeñando las posibilidades que en orden al autonomismo anidaban en el régimen de Carta que regulaba la Ley del Régimen Local de 1955. Puesto que, en último extremo, la Carta era otorgada por el Poder Central de manera discrecional, y la voluntad del Municipio (art. 94) sólo se manifestaba en la solicitud y en la facultad de desistir de la petición si el Consejo de Ministros hubiese introducido modificaciones (Vid. A. NIETO GARCÍA, cit. p. 114).

ferencia Mundial de Turismo del 27 de septiembre al 10 de octubre de 1980, el turismo es un fenómeno que tiene consecuencias directas para los sectores sociales, culturales, educativos y económicos de las sociedades nacionales y para sus relaciones internacionales en todo el mundo.

Estas importantes consecuencias obligan a instrumentar una serie de medidas que permitan asegurar que, en el territorio o la zona en la cual se desarrolle básicamente la actividad turística, no se produzca una degradación del mismo, debido a una desordenada urbanización o una deficiente gestión, y que la prestación de los servicios públicos y la dotación y conservación de infraestructuras alcancen niveles satisfactorios que contribuyan al fomento del sector económico turístico y, por ende, beneficie a la economía nacional y regional. Porque lo que parece indiscutible es que si, en principio, cualquier lugar puede ser receptor de turismo, lo cierto es que en la práctica, con la fuerza de los datos estadísticos, sólo ciertas zonas pueden ser calificadas propiamente como turísticas, habida cuenta que en ellas la actividad turística es determinante de la propia vida del lugar y configura un "status" especial de las mismas. Esta circunstancia no necesita mayor demostración o explicación por lo obvia que resulta. Pero por si quedase alguna duda poco razonable basta con leer algunas normas que específicamente señalan zonas o términos municipales en los cuales existe una actividad predominantemente turística (v. gr. Real Decreto 1077/1977, de 28 de marzo, sobre declaración de territorios de preferente uso turístico).

El desarrollo del turismo comporta una concepción global que conjuga la responsabilidad de los poderes públicos con la gestión privada de empresas<sup>16</sup> y afecta de manera evidente a la organización del territorio, pues es en determinadas zonas donde los problemas

---

16 Desgraciadamente, la concepción global del turismo que implica tanto a las Administraciones Públicas como a la iniciativa privada (y que es, por cierto, la que asume importantes instrumentos internacionales sobre el turismo aprobados por la Organización Mundial de Turismo, como la Declaración de Manila de 1980, o la Carta y Código del Turista de 1985) ha estado ausente de España. Durante el impresionante "boom" turístico de los últimos treinta años ha primado una perspectiva casi exclusivamente mercantil. Se ha fomentado la construcción de hoteles, apartamentos, parques acuáticos, etc., y se ha partido de la falsa premisa de que el turismo es una especie de "maná", un alimento beneficioso que aparece de manera milagrosa y exime a los poderes públicos de la responsabilidad para articular las infraestructuras y prestar los servicios, así como limitar ciertas tendencias que más que beneficiosas para la balanza de pagos han supuesto el desastre ecológico y la afluencia, en ocasiones, de un turismo de ínfima calidad.

Es cierto que el turismo como actividad económica aconseja una normativa flexible que permita el desenvolvimiento ágil del sector, pero también es evidente que los poderes públicos no pueden ser meros espectadores. Las Administraciones Públicas, hasta ahora, no han contribuido al mejoramiento del sector en orden a establecer infraestructuras complementarias, servicios eficaces y una ordenación urbanística adecuada y respetuosa con el medio ambiente. Dicho de otro modo: la Administración no ha dado la talla y no ha estado a la altura de la iniciativa privada. Hay muchas pruebas de ese comportamiento. En muchos lugares turísticos existe una carencia de algo tan elemental como una red de agua potable, o bien hay un absoluto desorden urbanístico. Pero es que, además, la timidez o desidia de los poderes públicos ha comportado que la afluencia turística sea espontánea y elemental, motivada por dos o tres ideas tópicas de España o de Canarias, que, aunque en algunos casos puede incluso beneficiar, globalmente son ideas perjudiciales porque orillan otros atractivos como el turismo cultural. Como decía un editorial de un periódico nacional: "nos hemos especializado en un turismo de aluvión, que gasta poco, se concentra (...), y retorna a su país sin una idea cierta de dónde ha estado. En este sentido, sufrimos una minusvalía casi crónica respecto de otros dos países que sí saben lo que vale un peine: Francia e Italia, máximas explotadoras de la variante cultural del turismo, la más sólida y rentable de cuantas se han inventado desde que el turismo existe. Esta circunstancia resulta tanto más desconcertante, cuanto que el Patrimonio artístico español es, después del italiano, el más rico de Europa. (...) Pero (...) no se cuida lo suficiente, ni, sobre todo, se difunde lo suficiente". (*Diario 16* de 1 de agosto de 1994, p. 3).

del turismo afloran con más energía tanto para los poderes públicos como para la iniciativa privada. La afluencia masiva de turistas repercute en la prestación de los servicios públicos, en la evacuación de basuras, en la distribución de agua potable, en la higiene o en la seguridad. Y ello afecta directamente a la Administración Pública y, específicamente, a la Administración municipal (cfr. art. 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del régimen local), que tiene que hacer frente a unas necesidades distintas a las que tienen otros Municipios en los cuales no se produce esta circunstancia. Ante esta situación, los poderes públicos tienen que disponer de la cobertura organizativa, competencial y financiera necesaria para que esa concepción global del turismo a la que antes se aludió pueda llevarse a cabo.

La existencia de unos problemas que se localizan en unas concretas zonas reclaman un tratamiento diferenciado desde la perspectiva de la organización municipal. La solución de dichos problemas y la satisfacción de las necesidades colectivas que se originan en esas demarcaciones territoriales no pueden ser considerados como una circunstancia coyuntural, sino estructural que implica que la gestión eficaz de los asuntos turísticos lleva aparejada la adaptación de la estructura administrativa de ciertas zonas.

En España desde hace años se han dictado unas normas que han ido definiendo de forma más nítida las características de determinadas porciones del territorio, y que han tratado de resolver los problemas que se han producido en los lugares receptores del turismo. Muchas de esas normas están imbuidas por un espíritu distinto al que hoy impone la Constitución española y, en general, todo el Ordenamiento jurídico en orden a la descentralización administrativa; sin embargo, en ellas ya se detecta un esbozo de las características típicas que tienen las zonas turísticas, y, por tanto, ya manifiestan, aunque sea larvadamente, que en concretas demarcaciones territoriales la intervención de los poderes públicos ha de ser cualitativamente distinta a la que se hace en la generalidad del territorio nacional.

### **3.2) La Ley 197/ 1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de interés turístico nacional**

La aprobación de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre "Centros y Zonas" de interés turístico nacional constituyó uno de los eslabones más relevantes para la ordenación turística<sup>17</sup>. En la exposición de motivos se señala que el gran incremento de la corriente turística ha dado lugar a la aparición de fenómenos de "saturación y agobio de determina-

---

17 En la etapa histórica a la que pertenece esta Ley es cuando se produjo una apertura económica controlada. El llamado "milagro" de los años sesenta hace que se produzca una notable recuperación económica en la cual los ingresos debidos al turismo tienen un importante papel (Vid. Raimond CARR, *España 1808-1975*, ed. española corregida y aumentada, Barcelona, 1990, p. 710; F. GARCÍA DE CORTÁZAR y J.M. GONZÁLEZ VESGA, op. cit., p. 81, Paul PRESTON, *Franco "Caudillo de España"*, Barcelona, 1ª ed. 1994, p. 846). Es evidente que cuando llega la avalancha de turistas y se produce la concentración del turismo en algunas zonas, surgen nuevos problemas que el legislador trató de paliar. También es verdad que la falta de visión de conjunto o la ausencia de una concepción global del fenómeno turístico se origina en esos momentos. Pues como dicen GARCÍA DE CORTÁZAR y GONZÁLEZ VESGA, "los ministros y empresarios del ramo recrearán una España folklórica, adobada de flamenco y toros que, impresa en la mentalidad media europea, oculta el alcance de los cambios socioeconómicos". Esto es, una España unidimensional, en la cual no contaban otras vertientes como el turismo cultural o la responsabilidad de los poderes públicos para encauzar el fenómeno de forma más correcta para evitar el deterioro ambiental, la proliferación de colmenas en las costas o el déficit de infraestructuras complementarias.

das zonas y localidades del territorio nacional favorecidas por la afluencia de visitantes". Tras hacer hincapié en la necesidad de establecer y conservar determinados servicios, declara que su objetivo es la "ordenación turística del territorio patrio". En este sentido, define lo que considera "Centros de Interés Turístico Nacional" como "aquellas áreas delimitadas del territorio que teniendo condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, son, previa su declaración como tales, ordenadas racionalmente en cuanto a la urbanización, servicios e instalaciones precisas para su mejor aprovechamiento" (art. 2.1). Y, posteriormente, delimita lo que entiende por "Zonas de Interés Turístico", y dispone que son aquellas porciones del territorio declaradas formalmente tales en las que existiendo dos o más centros acogidos a los beneficios de la Ley y cinco mil plazas como mínimo, sea necesario para el mejor aprovechamiento y desarrollo de sus reservas turísticas, la realización de obras y servicios de infraestructura que requieran una actuación coordinada de la Administración Pública en sus diversas esferas (art. 3.1); aunque en determinadas circunstancias la Ley permite la declaración de Zona de Interés Turístico Nacional respecto de aquellas porciones de terreno en las que no concurriendo los requisitos anteriores lo demandasen las razones especiales de índole topográfica, geográfica, histórica, monumental, sanitaria u otras (art. 3.2).

La Ley 197/1963 expresa diáfamanamente la conexión existente entre ordenación del turismo y zona turísticas. Hay una vinculación insoslayable entre ambas porque, como ya se ha puesto de relieve, el turismo se localiza en unas determinadas áreas territoriales que, por sus condiciones, tienen capacidad para atraer y retener la afluencia continuada de turistas. Bien es verdad que la declaración de Centros y Zonas turísticas no se hace tomando como referencia a las demarcaciones territoriales preexistentes (municipios y provincias), algo que se comprende si se repara en el momento en que se aprobó la Ley, en el cual imperaba un férreo centralismo, y, por consiguiente, el papel que desempeñaban las Entidades locales era meramente instrumental<sup>18</sup>.

Pero con el transcurso del tiempo se fue haciendo más nítida la utilización de las demarcaciones territoriales y organizativas preexistentes. Así se comprueba en el Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, sobre medidas de ordenación de la oferta turística (arts. 3 y 4), en el Real Decreto 1077/1977, de 28 de marzo, de declaración de territorios de preferente uso turístico<sup>19</sup>, o, en fin, en la Orden de 13 de junio de 1980, sobre declaración de territorios de preferente uso turístico. En todas estas normas se va definiendo con mayor precisión la importancia que tienen determinadas demarcaciones territoriales para el turismo. En esos términos municipales los intereses turísticos tienen que ser gestionados de manera satisfactoria para el avance del sector, lo que obliga a instrumentar los mecanismos por los cuales puedan satisfacerse las necesidades que genera el turismo. Desde esta perspectiva, el paso

---

18 F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local*, Madrid, 1987, p. 46.

Como destaca PAREJO ALFONSO (*Derecho básico de la Administración Local*, Barcelona, 1ª ed. 1988, p. 51), la uniformidad, el centralismo, la subordinación al poder central y la ausencia de autonomía real, a pesar de las enfáticas proclamaciones legales, son las notas características del régimen local del régimen de Franco (1939-1975).

19 El Anexo del Real Decreto relaciona los Municipios cuyos términos municipales se declaran territorios de preferente uso turístico (Alicante, Benidorm, Palma de Mallorca, Pollensa, Marbella, Benicasim, Las Palmas, San Bartolomé de Tirajana, Adeje, Puerto de la Cruz, etc.).

siguiente está en establecer un régimen específico para mejorar la gestión de los intereses turísticos de esas zonas.

#### IV. UN CASO PARADIGMÁTICO: LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS EN CATALUÑA

En las normas que he mencionado anteriormente se va advirtiendo la latente vinculación de la gestión del turismo (y, señaladamente, de la intervención de los poderes públicos) a determinados términos municipales. Obsérvese que en dichas normas se alude a término municipal, y no a Municipio. El matiz no es ninguna sutileza puntillosa, sino que indica la diferente posición que las Entidades locales tenían antes de la entrada en vigor de la Carta Magna española de 1978 y del establecimiento de la doctrina que sobre la autonomía local ha sentado el Tribunal Constitucional, muchas de cuyas tesis han sido recogidas por la Ley reguladora de las Bases del régimen local de 1985<sup>20</sup>. Porque el término municipal es sólo uno de los elementos del Municipio, no todo el Municipio. Junto al término municipal, la Ley establece la población y la organización como elementos constitutivos del ente municipal (cfr. Título II de la Ley reguladora de las Bases del régimen local). De manera que con la alusión exclusiva al territorio en el cual el Ayuntamiento ejerce sus competencias ponía de manifiesto el centralismo latente en la gestión del turismo realizada por los poderes públicos, puesto que se utilizaba sólo el término municipal para favorecer la gestión de los intereses turísticos por la Administración superior.

Ahora bien, una vez aprobada la Constitución la situación en que se encuentran las Entidades locales (Municipios, Provincias e Islas, art. 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local) es sustancialmente distinta, porque su autonomía está garantizada constitucionalmente (arts. 137, 140 y 141), y, en consecuencia, las Administraciones superiores tienen limitados sus poderes de control sobre los Entes locales. En este contexto, el Municipio no sólo es una demarcación territorial a partir de la cual se organizan el Estado y las Comunidades Autónomas. Es, además, un ente autónomo que gestiona sus intereses. El criterio del *interés* es ahora el determinante y se manifiesta en la atribución de competencias que hacen las diferentes Leyes (art. 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local)<sup>21</sup>. En materia turística, más incluso que en otras, es evidente la existencia de intereses municipales. El artículo 25.2 de la citada Ley 7/1985, interpretado de forma conjunta y sistemática con el artículo 2 de la misma Ley exige la atribución de competencias turísticas. Pero es que existen municipios cuyos intereses son predominantemente turísticos, y en los cuales es preciso la realización de prestaciones públicas tanto cualitativa como cuantitativamente distintas a aquellas que se realizan en otros Municipios que no estén determinados por la actividad turística<sup>22</sup>. Se define aquí de manera

20 Vid. nota 2. La doctrina sobre autonomía local y la nueva posición de los entes locales es particularmente copiosa. Últimamente, A. GALLEGO ANABITARTE ha publicado un libro en el cual se hace un análisis crítico de la doctrina de la autonomía local, vid. *Derechos fundamentales y garantías institucionales: Análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Madrid, 1ª ed. 1994, pp. 137 y ss. y bibliografía allí citada.

21 Cfr. J.L. MELIÁN GIL, "La funcionalidad de los entes instrumentales como categoría jurídica", en *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Clavero Arévalo II*, Madrid, 1994, pp. 978-981.

22 L. CORNO CAPARRÓS, "El estatuto legal del municipio turístico: Apuntes para una propuesta", *REDA*, núm. 42, 1984, p. 427; y J.M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, "Ideas para la Reforma del Ordenamiento Turístico de Canarias (3ª y última parte)", *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 13, 1992, pp. 16 y 17.

natural una situación que produce importantes consecuencias para la gestión satisfactoria de los intereses municipales, y que aconseja la creación de un régimen especial, que es, justamente, el que configura la categoría del *Municipio turístico*<sup>23</sup>.

Analizado el problema desde la evolución que se ha producido respecto al turismo y su vinculación con la organización del territorio, la configuración del régimen especial del Municipio turístico es fruto de un proceso de maduración que se hace patente en el establecimiento de una fórmula organizativa, que antes ya se manifestaba de forma latente como una exigencia para la mejor gestión de los intereses turísticos. Dicha fórmula es el resultado de la nueva situación constitucional de los Entes locales y de la necesidad de gestionar mejor los intereses públicos para cumplir los objetivos que la propia Constitución impone a las Administraciones Públicas. El artículo 30 de la Ley 7/1985 constituye en este sentido un apoyo de primer orden para la maduración plena del régimen especial del Municipio turístico. Y en esta línea hay que destacar de manera particular lo dispuesto por la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, la cual entre los distintos regímenes especiales que relaciona en su artículo 69 consigna el del Municipio turístico, al cual dedica un largo artículo (el 72). Este precepto dice:

- "1. Tendrán la consideración de municipios turísticos aquellos en 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.
2. Sin perjuicio de los servicios mínimos establecidos con carácter general, los municipios a que se refiere el apartado 1 prestarán también los siguientes:
  - a) La protección de la salubridad pública y la higiene en el medio urbano y natural y en las playas y costas
  - b) La protección civil y la seguridad ciudadana
3. Los municipios turísticos prestarán asimismo los servicios mínimos que les correspondan de acuerdo con la población que resulte de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística. También podrán establecerse otros servicios complementarios, en el marco de lo establecido por el artículo 63, en función de sus necesidades; estos servicios podrán prestarse temporalmente de acuerdo con las épocas de afluencia turística.
4. Los servicios mínimos a que se refieren los apartados 2 y 3 podrán tener la consideración de prioritarios a los efectos del Plan Director de Inversiones Locales, de conformidad con lo establecido por las bases de selección.
5. De conformidad con lo establecido por la legislación de finanzas locales, los municipios turísticos podrán establecer tributos o recargos específicos que graven la estancia.
6. Los municipios turísticos y la Administración de la Generalidad podrán establecer convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación y las técnicas de descentralización de competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos y, en su caso, para establecerlos".

---

23 F. LLISSET BORRELL, "Un régimen especial para los Municipios turísticos", *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados (CAJ)* núm. 36, 1970, pp. 1.693-1.696.

Lo previsto en este artículo tiene una indudable trascendencia para entender al moderno Municipalismo en el cual, como ya he señalado, el uniformismo no puede ser entendido de una forma cerrada y absoluta. Además, el precepto delimita la categoría de Municipio turístico al escoger los criterios en virtud de los cuales hay que calificar a un Municipio como turístico, y al significar las características particulares respecto de la prestación de servicios (salubridad, seguridad pública, higiene) y la adecuada cobertura económica para hacer frente a los mismos.

La regulación que hace la Ley catalana en este extremo es, pues, relevante porque logra captar los perfiles que definen el estatuto del Municipio turístico: población de hecho durante ciertas temporadas; prestación de servicios, financiación, etc. Y como fórmula organizativa potencialmente apta para dar respuesta a los problemas que las características de estos Municipios generan debe considerarse positiva.

## **V. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA CANARIA**

En la legislación autonómica canaria no hay todavía ninguna previsión específica que regule el régimen especial del Municipio turístico. Se han dictado, eso sí, muchas normas encaminadas a regular extremos concretos (disciplina turística, infraestructuras de alojamientos turísticos...) del turismo, pero no hay una definición precisa de las funciones que determinados Municipios deben ejercer en orden a la prestación de servicios y la dotación de infraestructuras para una adecuada gestión de los intereses turísticos. Por ello sorprende que una Ley tan relevante para las Administraciones canarias como la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, también conocida por "Ley de Cabildos", se haya limitado a establecer en su disposición adicional cuarta que: "El Gobierno de Canarias elaborará los estudios pertinentes en orden al posible establecimiento de regímenes especiales de los municipios que por su carácter histórico-artístico o el predominio de actividades turísticas, o sus excepcionales valores naturales y medioambientales requieran una ordenación específica". Porque es evidente que una Comunidad como la canaria, en la que el sector turístico tiene una capital importancia para su economía, esta cuestión merece un tratamiento más ambicioso que el que le da la referida Ley. Pues en ésta tan sólo se alude a la elaboración de estudios y se remite, por consiguiente, al futuro el posible establecimiento del régimen especial del Municipio turístico<sup>24</sup>.

---

24 Es muy probable que esta insuficiencia de la Ley 14/1990 de 26 de julio, se deba a que en gran parte el legislador ha estado en los últimos años más preocupado por el engarzamiento de los Cabildos Insulares en la estructura administrativa de Canarias. El debate sobre los Cabildos ha cruzado la actividad política de la última década y ha expropiado la atención que debe darse a otras cuestiones también importantes de la vida administrativa (Vid. M.J. SARMIENTO ACOSTA, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Las Palmas, 1993, pp. 236 y ss.; "Reflexiones sobre la organización territorial e institucional de Canarias", *Revista del Foro Canario*, núm. 84, 1992, p. 105 *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 13, 1992, p. 126; "El modelo territorial de Canarias ante la reforma del Estatuto de Autonomía", *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 1994, pp. 73-75; "Las competencias de los Cabildos Insulares: análisis y perspectivas", *Vector Plus*, núm. 1, enero-abril de 1994, pp. 28 y ss. y "El gobierno de los territorios insulares. Comentarios al artículo 22 del Estatuto de Autonomía de Canarias", en prensa).

En la actualidad, los problemas que generan determinadas zonas turísticas de la Comunidad Autónoma de Canarias no ofrecen dudas, y, por ello, no pueden quedar relegados por más tiempo<sup>25</sup>. De lo contrario, los perjuicios que se producirían no sólo afectarían a la eficacia de la gestión administrativa, sino al turismo como sector económico. Como ya se ha subrayado, el turismo requiere una concepción global que implica tanto a los poderes públicos como a la actividad privada. No es posible el divorcio entre actividad de las Administraciones Públicas y empresas turísticas, ya que las Administraciones tienen un importante papel que cumplir para mantener y mejorar el potencial receptor. El mantenimiento de infraestructuras, el aseguramiento del orden público o la prestación de determinados servicios, imponen una organización municipal ajustada a tales exigencias. Por eso, con el Anteproyecto de la Ley General de Turismo ya comienza a debatirse sobre la posibilidad de la implantación de los Municipios turísticos en el ámbito del Archipiélago canario. Al disponer dicho Anteproyecto que los Municipios tienen que prestar determinados servicios turísticos, y al fijar índices que permiten delimitar, aunque sea imprecisamente, ciertos Municipios (v. gr. la participación de los Municipios que cuentan con más de 5.000 camas turísticas en las Conferencias sectoriales y en los Planes de Infraestructuras Turísticas) como entes con unas particularidades que determinan normas específicas para la gestión de los intereses municipales, se está abordando la problemática de los Municipios turísticos. Así, en la disposición adicional segunda del Anteproyecto se establece que se elaborará un Estatuto de Municipios Turísticos que deberá ajustarse a unas bases que la misma disposición desglosa (que el dominio público y los servicios públicos tendrán una orientación turística expresa, reconocimiento de una financiación especial, etc.).

Por lo tanto, es previsible el establecimiento de la categoría del Municipio turístico. Para ello el legislador tendrá que modificar, en coherencia con el artículo 30 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, en el sentido de establecer la normativa en virtud de la cual pueda configurarse el régimen especial. Aspectos importantes como los criterios que deben adoptarse para calificar a un Municipio como turístico (población, camas turísticas, destino de servicios, etc.), la financiación suficiente para que en estos Municipios se gestionen los intereses turísticos con la debida calidad y eficacia o la reestructuración de la organización municipal tienen que ser objeto de un serio análisis.

---

25 Las peculiaridades de determinados Municipios y zonas están siendo reconocidas con relación a determinados sectores. Así, el artículo 5 del Decreto Territorial 24/1994, de 4 de marzo, por el cual se establece la regulación de horarios comerciales en la Comunidad Autónoma, dispone que *corresponde al Consejero de Industria y Comercio determinar*, a solicitud de la Consejería competente en materia de turismo o de los Ayuntamientos, previo informe de dicha Consejería y oídas las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la provincia, así como las Asociaciones de Consumidores y Usuarios y las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, *las zonas que tengan condición de gran afluencia turística y los períodos del año en los que será aplicable en dichas zonas, la excepción al régimen establecido en dicho Decreto*. Y la Orden de la Consejería de Industria y Comercio, de 20 de julio de 1994, por la que se determinan los Municipios y zonas dentro de ellos que quedan exceptuados del régimen general de horarios comerciales por tener la condición de gran afluencia turística (*Boletín Oficial de Canarias*, núm. 90, del 25 de julio de 1994), relaciona las zonas exentas al régimen general.

## VI. CONCLUSIONES

**Primera.** La Legislación sobre el régimen local de los últimos dos siglos ha tendido a establecer un modelo uniformista de organización municipal. No obstante, siempre han existido críticas contra un uniformismo que desconoce ciertas realidades que necesitan un tratamiento diferenciado.

**Segunda.** En la actualidad el uniformismo municipal no puede entenderse como un principio absoluto y cerrado, sino como un criterio tendencial que está al servicio de ciertos valores y principios constitucionales. Por tanto, cuando concurren determinadas circunstancias que aconsejen el establecimiento de un régimen municipal especial, el legislador permite dicho establecimiento. El artículo 30 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local se inserta dentro de esta tendencia al autorizar a las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local a implantar regímenes municipales especiales cuando concurren determinadas circunstancias que así lo aconsejen, y entre las cuales el propio precepto destaca las turísticas.

**Tercera.** La posibilidad que prevé el artículo 30 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local tiene carácter abierto y flexible. Lo que significa que pueden establecerse regímenes municipales por circunstancias distintas a las específicamente previstas (STC núm. 214/1989, de 21 de diciembre). Esto tiene una indudable importancia a efectos de interpretar el alcance del precepto y del propio uniformismo municipal, ya que hay una posibilidad real de desarrollo de regímenes municipales especiales, incluso por circunstancias distintas a las ejemplificadas en el citado artículo 30.

**Cuarta.** Ahora bien, no puede entenderse que la posibilidad abierta y flexible del artículo 30 puede interpretarse libremente y propiciar una especie de renovado particularismo territorial. Hay límites que impone la Constitución que en todo caso hay que respetar. Las circunstancias que habiliten la creación de un régimen municipal especial deben ser lo suficientemente serias y consistentes para ello. El precepto citado dice "que lo hagan aconsejable", esto es, que de las mismas circunstancias pueda extraerse la conclusión de que la mejor gestión de los intereses municipales *haga recomendable* la implantación de un régimen municipal especial, porque con el común la gestión no es todo lo satisfactoria que los intereses públicos requieren.

**Quinta.** Las circunstancias turísticas que definen un "status" particular de ciertas zonas hacen sin lugar a dudas aconsejable la creación de la categoría del Municipio turístico. El turismo es un fenómeno que afecta a diferentes ámbitos (económico, social, cultural, etc.) y por ello mismo exige una concepción global en la cual no sólo hay que tener en cuenta la perspectiva mercantil o, si se quiere, privada, sino también es necesario valorar la responsabilidad de los poderes públicos. Desde este punto de vista, al estar la actividad turística radicada fundamentalmente en determinadas zonas o términos municipales, son las organizaciones administrativas más cercanas las que deben asumir el protagonismo para una satisfactoria gestión de los intereses turísticos. Más concretamente, son los Ayuntamientos los que fundamentalmen-

te tienen la responsabilidad de realizar determinadas prestaciones. El artículo 25.2, m) de la Ley reguladora de las Bases del régimen local es de inexcusable invocación en esta materia.

**Sexta.** Ocurre que al tener el turismo unas zonas concretas de localización, son determinados Municipios los que tiene que realizar una serie de prestaciones que son cuantitativa y cualitativamente distintas a las que realizan los Municipios comunes, cuya actividad no está determinada por la afluencia masiva de turistas. Por esta razón resulta procedente la creación del *Municipio turístico* como categoría autónoma dentro del Municipalismo.

**Séptima.** La creación de la categoría del Municipio turístico debe partir de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local. Es decir, es la Comunidad Autónoma la que debe, por medio de una Ley sobre el régimen local (que, además, deberá respetar la propia Ley reguladora de las Bases del régimen local), constituir el régimen especial del Municipio turístico. En este sentido la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local, ha regulado con mayor ambición el régimen municipal catalán que como lo ha hecho la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, pues mientras esta sólo se limita a prever que el Gobierno elaborará estudios sobre la materia, la Ley catalana regula con cierto pormenor el régimen especial del Municipio turístico (art. 72).

**Octava.** La omisión que sobre el particular se detecta en la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias puede salvarse por una modificación de la misma que incluya la regulación de la categoría del Municipio turístico.

**Novena.** El régimen del Municipio turístico lleva aparejado unas consecuencias en materia competencial, organizativa y financiera. La prestación de servicios, la dotación y mantenimiento de infraestructuras y la adaptación de los organigramas administrativos a las exigencias de estas colectividades con una fuerte actividad turística exigen que las diferentes Leyes, sobre todo sectoriales, atribuyan competencias, y procuren una financiación suficiente.

**Décima.** Lógicamente, para implantar el régimen especial del Municipio turístico es preciso escoger los criterios en virtud de los cuales puede calificarse a un Municipio como tal. Es necesario, pues, la ponderación de distintas variables (población, alojamientos, destino de servicios públicos, etc) para poder determinar los criterios más acertados y adecuados para la calificación de un Municipio como turístico.

**Undécima.** La elección de los criterios por los cuales se califican determinados Municipios como turísticos puede, asimismo, servir para establecer una tipología de Municipios turísticos.

**Duodécima.** La implantación del Municipio turístico como categoría autónoma servirá, además de índice para que el legislador atribuya competencias específicas sobre el

turismo, como punto de referencia para la constitución de Mancomunidades, concesión de ayudas, o para limitar las actividades públicas y privadas en orden a la satisfactoria gestión de los intereses turísticos por los Municipios.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA Y HEMEROGRÁFICA

- CARR, R., *España 1808-1975* (ed. española corregida y aumentada), Barcelona, 1990.
- CORNO CAPARRÓS, L., "El estatuto legal del municipio turístico: Apuntes para una propuesta", *REDA*, núm. 42, 1984.
- DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., "Ideas para la Reforma del Ordenamiento Turístico de Canarias (3ª y última parte)", *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 13, 1992.
- DIARIO 16, de 1 de agosto de 1994.
- FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las Corporaciones locales. El funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Madrid, 1990.
- GALLEGO ANABITARTE, A., *Derechos fundamentales y garantías institucionales: Análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Madrid, 1ª ed. 1994.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, F. y GONZÁLEZ VESGA, J.M., *Historia de España*, Madrid, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución Francesa y Administración contemporánea y la formación del sistema municipal francés contemporáneo*, Madrid, 2ª ed. 1981, reimpresión de 1986.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Barcelona, 1985.
- LLISET BORRELL, F., "Un régimen especial para los Municipios turísticos", *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados (CAJ)* núm. 36, 1970.
- MEILÁN GIL, J.L., "La funcionalidad de los entes instrumentales como categoría jurídica", en *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Clavero Arévalo II*, Madrid, 1994.
- MERCHÁN FERNÁNDEZ, C., *Gobierno Municipal y Administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1988.
- MORELL OCAÑA, L., *El Régimen Local español I*, Madrid, 1988.
- NIETO GARCÍA, A., "La organización local vigente: uniformismo y variedad", en *Descentralización administrativa y organización política. Tomo II. La centralización española vigente*, Madrid, 1973.
- PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración Local*, Barcelona, 1ª ed. 1988.
- PRESTON, P., *Franco "Caudillo de España"*, Barcelona, 1ª ed. 1994.
- SARMIENTO ACOSTA, M.J., *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Las Palmas, 1993.
- SARMIENTO ACOSTA, M.J., "Reflexiones sobre la organización territorial e institucional de Canarias", *Revista del Foro Canario*, núm. 84, 1992, y *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 13, 1992.
- SARMIENTO ACOSTA, M.J., "El modelo territorial de Canarias ante la reforma del Estatuto de Autonomía", *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 1994.
- SARMIENTO ACOSTA, M.J., "Las competencias de los Cabildos Insulares: análisis y perspectivas", *Vector Plus*, núm. 1, enero-abril de 1994.
- SARMIENTO ACOSTA, M.J., "El gobierno de los territorios insulares. Comentarios al artículo 22 del Estatuto de Autonomía de Canarias", en prensa.
- SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Madrid, 1987.
- VANDELLI, L., *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones* (Traducción española de P. MENÉNDEZ GARCÍA y J. SUAY RINCÓN), Madrid, 1992.