



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 4 / 2 0 0 7

(Pleno)

La Laguna, a 23 de enero de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley del Estatuto del Municipio Turístico (EXP. 479/2006 PL)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita, por el procedimiento ordinario, Dictamen de este Consejo sobre el *Anteproyecto* de Ley del Estatuto del Municipio Turístico.

#### Preceptividad y objeto de la consulta.

La consulta al Consejo Consultivo es preceptiva en virtud de lo establecido en el art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, y se realiza por el órgano legitimado a tal efecto (art. 12.1 de la misma Ley).

La solicitud de Dictamen recae sobre el mencionado Anteproyecto de Ley tomado en consideración por el Gobierno el día 19 de diciembre de 2006, de conformidad con lo previsto en el art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002. Una vez más, debemos reiterar la interpretación de la que debe ser objeto dicha norma, puesta en relación con lo que dispone el art. 1.1 del mismo cuerpo legal -precepto que define las funciones de dicho Consejo- y, sobre todo, con la dicción literal de la norma estatutaria contenida en el art. 44.1 del Estatuto, que señala que el objeto del Dictamen de este Consejo lo constituyen, por lo que a estos efectos atañe, los "Proyectos de Ley" y no los "Anteproyectos".

---

\* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández

### Procedimiento de elaboración.

2. Respecto a la tramitación del expediente, se cumplen las exigencias procedimentales legalmente establecidas. Así, consta en el expediente la Memoria Justificativa del Anteproyecto de la Ley del Estatuto del Municipio Turístico, de fecha 27 de junio de 2006 (sobre oportunidad, objetivos y principios generales del mencionado Anteproyecto); el informe del Servicio Jurídico del Gobierno, de fecha 10 de noviembre de 2006 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]; y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, de fecha 14 de diciembre de 2006 (art. 1 del Decreto 80/1983).

Constan, igualmente, el informe de la Oficina Presupuestaria, de fecha 20 de julio de 2006, emitido en virtud de lo previsto en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, de creación de las Oficinas Presupuestarias, de 25 de abril de 2006, tras la redacción dada al mismo por el Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, y el de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 30 de agosto de 2006 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

Finalmente, se han incorporado al expediente el trámite de audiencia, entre otros, a la Federación Canaria de Municipios (FECAM) (disposición adicional segunda de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Turismo de Canarias) y las observaciones, dentro del plazo conferido al efecto, del Instituto Canario de Estadística, de 29 de septiembre de 2006, y de la FECAM, de 18 de septiembre de 2006.

### Estructura del PL (Estatuto del Municipio Turístico).

3. El Proyecto de Ley del Estatuto del Municipio Turístico, se estructura en un Preámbulo y un texto articulado, integrado por 19 artículos, que se distribuyen en seis Capítulos: Capítulo Primero, "Disposiciones Generales" (arts. 1-3); Capítulo Segundo, "Procedimiento para la declaración de Municipio Turístico" (arts. 4 y 5); Capítulo Tercero, "Régimen de los Municipios Turísticos" (arts. 6-14); Capítulo Cuarto, "Pérdida de la condición de Municipio Turístico" (art. 15); Capítulo Quinto, "Organización y Competencia" (art. 17); y Capítulo Sexto, "Medidas Financieras" (arts. 18 y 19).

Al mismo tiempo, el Proyecto de Ley se integra por cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

### Sobre la competencia.

4. Se reiteran las referencias competenciales expresadas en su día por este Consejo en su DCC 5/1995, emitido en relación con el Proyecto que fue

posteriormente la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOTC) y con el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Turismo de Canarias (DCC 76/2001) y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, aprobadas por la Ley 19/2003, de 14 de abril (DCC 36/2003).

En suma, la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con competencia exclusiva en Turismo (art. 30.21 EAC), cultura, patrimonio histórico, artístico, monumental (...) (art. 30.9 EAC), estadística de interés de la Comunidad Autónoma (art. 30.23 EAC) y ostenta competencia de desarrollo legislativo y ejecución en Régimen Local (art. 32.4 EAC) por lo que ha de reconocerse competencia suficiente para la aprobación de la Ley proyectada.

El PL incide, además de la materia de *turismo*, en un ámbito de competencias no exclusivas de la Comunidad, singularmente, en el del *régimen local*, en el que la distribución de competencias atiende al esquema bases, desarrollo, con las limitaciones que de ello derivan (arts. 149.1.18ª CE y 32.4 EAC). La Ley estatal de Bases del Régimen Local y la autonómica canaria 14/1990 dan expresa cuenta normativa del alcance de una y otra competencia. El Proyecto de Ley, sin embargo, es consciente de que la autonomía local impone, en los términos constitucionalmente garantizados y fijados de forma exhaustiva por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, limitaciones insoslayables que conciernen a la organización, competencias y recursos de las entidades municipales. Los problemas de encaje de ambos niveles organizativos y normativos, sin embargo, se soslayan por el Proyecto de Ley, pues no entra en la delimitación exacta de la cuestión mediante el uso de diversas técnicas legislativas, como son la de posponer la materia a ulterior concreción normativa, reconocer las competencias de las entidades municipales o efectuar el pertinente reenvío a la legislación que resulte de aplicación [art. 2.2 PL, cooperación entre Municipios Turísticos; art.7.b) y c) PL, relativo a planes; art. 10 PL, posibilidad de aprobar Ordenanzas municipales; art. 12.2 PL, seguridad ciudadana; art. 17 PL, organización complementaria; y art. 18 PL, financiación].

Como se expresó anteriormente, el Proyecto de Ley no modifica precepto alguno que sectorialmente incida en la materia que afecta al Municipio Turístico. Ni se establece figura alguna de planeamiento especial, urbanístico o turístico, que desplace o complete a los ya existentes en la legislación urbanística o turística. Pero, las obligaciones generales en materia turística que se contienen en los distintos instrumentos de planeamiento podrían desdoblarse en lo sucesivo, pues habrá una

serie de determinaciones de índole general, para todos los Municipios, y otras especialmente aplicables a los Municipios Turísticos.

5. El Proyecto legislativo regulador de los Municipios turísticos, parte de la base de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias tanto en materia de turismo, como de Régimen local, ésta en relación con la normativa de la LRBRL antes citada (arts. 30.21 y 31.4 EAC), y se refiere, en su Exposición de Motivos, a la disposición adicional segunda de la LOTC.

Esta disposición adicional segunda establece que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno elaborará un Estatuto de los Municipios turísticos en forma de Proyecto de Ley sobre las bases que se detallan en la misma.

Puesto que el plazo mencionado ya ha concluido sin haberse dado cumplimiento al citado mandato normativo, el Proyecto de Ley no debería basarse en la citada disposición adicional, sino en la facultad estatutaria otorgada al Gobierno para que, libremente, en cualquier momento pueda iniciar un procedimiento legislativo remitiendo al Parlamento Proyectos de Ley que estime conveniente sin más límite que la materia sobre la que verse el Proyecto en la que deberá ostentar competencia la Comunidad Autónoma.

Por consiguiente, no hay obstáculo constitucional o estatutario para que el Gobierno formule el presente Proyecto de Ley en la materia, con un contenido simétrico o no al que contempla la disposición adicional con la finalidad de establecer un régimen singular para los citados Municipios turísticos.

## II

### Referencias normativas al Estatuto de Municipio Turístico.

1. La disposición adicional segunda de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias -antes mencionada- contempla el Estatuto de los Municipios Turísticos que debía haberse elaborado en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la citada Ley, en forma de Proyecto de Ley, sobre las bases siguientes:

a) En ellos, el dominio público y los servicios públicos tendrán una orientación turística expresa, de conformidad con lo previsto en la presente Ley.

b) Se reconocerán las medidas fiscales y de financiación que permitan la prestación de servicios con la calidad suficiente.

c) Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.

d) Los núcleos turísticos separados del casco urbano, tendrán una organización complementaria en la que se posibilite la más amplia y efectiva participación ciudadana.

Los barrios identificados turísticamente tendrán, así mismo, su organización complementaria mediante la creación de los órganos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias para la gestión desconcentrada y la participación ciudadana, debiendo, en todo caso, crearse un Consejo de barrio, si no existiese, y un Consejo del sector turístico.

En todo caso, se establecerá la participación en dicho Consejo de las organizaciones empresariales y sociales más representativas del sector.

Esta Ley fue precedida de la Ley 14/1990, de 26 de julio, cuya disposición adicional cuarta dispone que el Gobierno debía elaborar "los estudios pertinentes en orden al posible establecimiento de regímenes especiales de los Municipios que por su carácter histórico artístico o por el predominio de actividades turísticas o sus excepcionales valores naturales y medioambientales requieran una ordenación específica".

Otras normas que tienen relación con el objeto del Proyecto de Ley, son: la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril, cuyo art. 30 permite que ciertos Municipios dotados de especiales características ostenten un régimen especial; la disposición adicional cuarta, que da soporte, también, a la creación de ese Estatuto; y la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices del Turismo de Canarias; así como la disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 9/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2006 (que dispone la aplicación de un régimen subvencional para los Municipios Turísticos "hasta tanto se apruebe la Ley del Estatuto de los Municipios Turísticos", entendiéndose por tales los que tengan una capacidad alojativa del 40% o más de la población de derecho del Municipio).

Estas normas han incidido de una manera parcial en lo que se califica como Municipio Turístico, situación que va a superarse mediante la aprobación del presente Proyecto de Ley, que refunde y aúna en un solo texto el régimen jurídico disperso existente hasta la fecha mediante la aprobación del mencionado Estatuto,

superando, además, cierto vacío legislativo existente. En este punto son aplicables las observaciones expresadas en el DCC 36/2003, de este Consejo, a la directriz DOT 21 cuando señalaba que “la denominación de Municipios turísticos no procede hacerse sin atender a las previsiones legales existentes, que no se han puesto en práctica respecto de tal clase especial de Municipios”.

No se trata de una ordenación novedosa. Desde distintos ámbitos (el turístico y el urbanístico) existen ya en el Ordenamiento previsiones normativas suficientes para dar cobertura a la adopción de las medidas que ahora se pretenden articular de manera compacta a través del proyectado Estatuto. En efecto, especialmente las Directrices 6 a 17 del Turismo de Canarias, el art. 17.5 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (que concierne al contenido turístico de los Planes Insulares de Ordenación) y la propia Ley de Ordenación del Turismo de Canarias (especialmente los arts. 8 a 11 LOTC, relaciones administrativas y organización; 33 LOTC, estándares; 54 y 55 LOTC, fomento; 56 LOTC, programas y acciones de protección del medio ambiente y de conservación de la naturaleza; 57 a 59 LOTC, ordenación del suelo y del territorio; 65 a 67 LOTC, servicios públicos turísticos municipales), o los planes territoriales especiales de ordenación turística insular introducidos por la Ley 19/2003, contienen previsiones que han sido asumidas, en gran medida, por el Proyecto de Ley. De las diferentes opciones existentes (crear *ex novo* un Estatuto del Municipio Turístico con modificación/supresión de las normas, antes citadas, que recogían lo que ahora se dispone como contenido del Estatuto que se crea, o reproducir y/o precisar parte de esos contenidos y constituir con ellos el Estatuto de que se trata, pero sin modificar norma vigente alguna), se ha optado por esta segunda posibilidad normativa.

Como se desprende de la lectura de las normas mencionadas y del Proyecto de Ley, parte de su contenido es, además, desarrollar los preceptos vigentes, particularmente de la Ley del Turismo, antes citados, incuestionables por otra parte desde el punto de vista competencial y material. Es el caso de los arts. 6, 8, 12 y 13 PL, entre otros.

Donde sí resulta novedoso el Proyecto de Ley es en el procedimiento de declaración de “Municipio Turístico” (arts. 4 y 8 PL) y de pérdida de tal condición (arts. 15 y 16 PL), ordenación jurídica que no suscita reparo alguno.

También se contempla un régimen financiero que compensa, adicionalmente, el sobreesfuerzo municipal en la creación, sostenimiento y calidad de los servicios, mediante la creación de un Fondo de Financiación dotado por la Comunidad

Autónoma, cuyos aspectos técnicos se posponen a una fijación “legal y reglamentaria” (art. 18 PL) y cuyas condiciones objetivas de reparto (art. 19 PL) no suscitan tampoco reparo alguno.

2. Se realizan, a continuación, algunas observaciones al articulado del Proyecto de Ley.

**Art. 8.g).**

Respecto a las atribuciones y derechos que confiere la declaración de Municipio Turístico se indica la de que “los bienes que constituyan un especial atractivo histórico, artístico o cultural para el Municipio, sean declarados de oficio bienes de interés cultural, de conformidad con lo establecido en la legislación sobre patrimonio histórico de Canarias”.

La Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias, regula la declaración de los Bienes de Interés Cultural (BIC) en los arts. 17-28. La incoación de los expedientes para la declaración de los BIC corresponde, con carácter general, a cada Cabildo Insular, de oficio o a instancia de parte y en determinados supuestos a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, a través del órgano competente en la materia (bienes adscritos a su patrimonio o a servicios públicos gestionados por ella). Y el Decreto 111/2004, de 29 de julio, regula el procedimiento de declaración y régimen jurídico de los Bienes de Interés Cultural.

En suma, el art. 8.g) del PL no aporta novedad alguna ni completa la regulación jurídica existente en la materia.

En consecuencia, se debería establecer que la declaración se podrá incoar, tanto de oficio como a instancia de parte -Municipio turístico- y, en su caso, como novedad, se podría reducir el plazo para la resolución del expediente o atribuir prioridad a la tramitación para declarar los futuros BIC situados en los Municipios turísticos, en cuanto a su resolución, instrumento de eficacia de la declaración, singularmente, en los supuestos de bienes en estado de abandono o peligro de desaparición.

**Art. 9.b).**

Se debería concretar, en el Proyecto de Ley, la colaboración de los Municipios turísticos con los organismos competentes en materia de patrimonio histórico y protección de la naturaleza, para la conservación y restauración de los valores patrimoniales y naturales de dichos municipios.

**Art. 12.**

Los servicios públicos turísticos de los Municipios Turísticos coinciden con los que, de forma general, exige la Ley de Ordenación del Turismo a todos los Municipios (arts. 65, 66 y 67 LOTC). Deberían, por ello, exigirse con un determinado nivel de calidad a fin de justificar el régimen jurídico que se les aplica.

Así, se debería hacer referencia a la aplicación, exigencia, control y verificación de los estándares de calidad de los servicios turísticos que fundamentan su mantenimiento, cuestión que la Ley remite a ordenación reglamentaria (art. 19.7 PL), siendo ésta una cuestión relevante cuyo contenido mínimo se debería configurar por Ley y no a través de remisiones a normas reglamentarias.

**Art. 19.**

Tratándose de compensar el esfuerzo adicional que realizan los Municipios Turísticos en la prestación de los servicios, la financiación de éstos a cargo del fondo que se crea, para coadyuvar a la mejora de la calidad de los servicios turísticos que vienen obligados a prestar dichos municipios, se debería ponderar la relevancia del cumplimiento de los estándares de calidad en relación con los restantes criterios, número de plazas alojativas turísticas, población, etc.

**Disposición adicional primera.**

Se deberían establecer las consecuencias, o efectos jurídicos, del incumplimiento del plazo de seis meses, desde la declaración de Municipio turístico, para crear, por parte de estos Municipios turísticos, la organización complementaria prevista en la proyectada Ley.

**3. Otras consideraciones de corrección.**

En el Preámbulo del Proyecto del Estatuto del Municipio Turístico (pág. 3, III) se expresa que "la presente Ley estará estructurada de la siguiente forma: Un Preámbulo, una parte articulada compuesta por 20 artículos (...)", sin embargo, el articulado del PL sólo se integra por 19 artículos.

**C O N C L U S I Ó N**

El Proyecto de Ley del Estatuto del Municipio Turístico se ajusta al parámetro jurídico de aplicación, ostentando la Comunidad Autónoma de Canarias, competencia suficiente para aprobar la Ley cuyo proyecto ha sido previamente sometido a este Consejo Consultivo.