

**Planes de Dinamización y Excelencia Turística
versus Municipios Turísticos: problemática,
similitudes y diferencias esenciales**

121

Alejandro Román Márquez

Universidad de Granada

Resumen

Los decisores públicos han intentado desde hace décadas mitigar los principales problemas vinculados a los municipios turísticos españoles. Dos de los mecanismos más importantes aplicados recientemente a tal fin han sido los *Planes de Dinamización y Excelencia Turística* y los *Municipios Turísticos*. En las siguientes páginas se analizarán sus características esenciales así como las principales diferencias y similitudes entre ambos, proponiendo los mecanismos necesarios para lograr una respuesta efectiva a tales problemas.

Palabras clave

Destinos turísticos, Planes de Excelencia y Dinamización, Municipios Turísticos, financiación.

Abstract

Revitalization and Excellence Tourism Plans versus Tourist Towns: key issues, similarities and differences". Public decision-makers have tried for decades to mitigate the main problems linked to the spanish tourist resorts. Two of the most important mechanisms applied recently to this aim have been Revitalization and Excellence Tourism Plans and Tourist Towns. In the following pages will discuss the essential characteristics and the main differences and similarities between these two mechanisms, proposing the necessary instrument to achieve an effective response to such problems.

Keywords

Tourist resorts, Revitalization and Excellence Tourism Plans, Tourist Towns, funding.

1. Introducción. La problemática fundamental de los destinos turísticos españoles

Los destinos turísticos españoles son protagonistas de una triple problemática: económica, social y medioambiental. La primera de éstas tiene su origen en su propia estructura poblacional, ya que la diferencia cuantitativa entre los residentes legales y los turistas y propietarios de segundas residencias incide de forma negativa en la calidad de los servicios turísticos suministrados por el municipio. La gran cantidad de población turística asistida que soportan estos municipios hace que sus servicios e infraestructuras turísticas estén sobreutilizados durante las épocas de mayor afluencia turística, quedando infrautilizadas durante el resto del año. Al depender la mayoría de los recursos económicos municipales de la población censada oficialmente en ellos, un aumento de los usuarios potenciales de sus servicios turísticos como consecuencia de la actividad turística no implica ingresos extraordinarios de forma directa, por lo que los núcleos turísticos deben hacer frente a mayores gastos por estos conceptos con unos recursos económicos que no aumentan en la misma cuantía que aquéllos. Así, mientras que la riqueza generada por la actividad turística puede repercutirse en todas las Haciendas Locales a través de los mecanismos redistributivos existentes, los costes que soportan los Ayuntamientos por los servicios públicos extraordinarios que tienen que prestar a causa de su condición turística, no reciben aportes financieros compensatorios. En definitiva, los destinos turísticos españoles se ven obligados a prestar unos servicios públicos irregulares en el tiempo, debido a la estacionalidad del fenómeno turístico en la mayoría de ellos, y desproporcionados con respecto a los servicios públicos que serían necesarios para satisfacer las necesidades de su población de derecho.

La problemática social de los destinos turísticos surge como consecuencia de las eventuales fricciones entre sus poblaciones de derecho y de hecho. Entre estas dos comunidades, y fundamentalmente en el seno de la población residente o de acogida, pueden surgir incomodidades ocasionadas por la

sobreutilización de los servicios e infraestructuras turísticas, que hace descender sus niveles objetivos de calidad de vida. Y es que cuando un servicio público o infraestructura que es utilizado de forma indiferenciada por ambos segmentos poblacionales posee unas dimensiones inferiores a las que sus cotas de utilización exigen, esto redundará negativamente en los niveles de satisfacción de sus usuarios, lo que en última instancia puede provocar cierto sentimiento de rechazo hacia la población visitante por parte de los residentes legales del municipio turístico. Por último, la problemática medioambiental tiene su origen en la configuración tradicional de la actividad turística, que la convierten en una actividad potencialmente perjudicial para el entorno natural. La actividad turística necesita consumir para su correcto funcionamiento y desarrollo una serie de recursos naturales, entre los que destacan el suelo y el agua. Los escenarios naturales en sí mismos, sin la necesaria transformación y adaptación a las necesidades recreativas del ser humano, no tienen valor alguno para la industria turística, por lo que ésta necesita transformar el entorno más inmediato para adecuarlo a las necesidades humanas, además de requerir infraestructuras de comunicación que permitan a la demanda turística acceder a las instalaciones de alojamiento y recreo así como a los recursos turísticos de carácter natural. La construcción de todas estas infraestructuras tendrá, en menor o mayor medida, consecuencias para el entorno natural del destino turístico. Sin unos límites apropiados que protejan el medio ambiente y el paisaje, la actividad turística puede llegar a destruir sus caracteres esenciales, mermando los recursos turísticos de carácter natural que servían de base a la oferta turística del destino, con la consiguiente reducción –e incluso, desaparición– de su atractivo turístico, lo que inevitablemente tendría consecuencias muy perjudiciales para su rentabilidad económica.

Dos de los mecanismos más importantes que la normativa turística ha desarrollado en los últimos años para acabar con esta triple problemática han sido los *Planes de Excelencia y Dinamización Turística* y los *Municipios Turísticos*. En las páginas siguientes

se analizarán sus características y consecuencias jurídicas más importantes, así como sus defectos y ventajas comparativas.

2.-Los Planes de Dinamización y Excelencia

Turística

En primer lugar, es necesario diferenciar entre *Planes de Dinamización Turística* y *Planes de Excelencia Turística*, ya que ambos poseen características y destinatarios muy distintos. Los Planes de Dinamización Turística aparecen por primera vez en la Conferencia Sectorial de Turismo de 1996, y de ahí pasarán posteriormente a los principales instrumentos de planificación turística a nivel nacional. Estos Planes tienen como destinatarios a los destinos turísticos que se encuentran aún en una fase de desarrollo turístico incipiente, siendo su objetivo acelerar este crecimiento y asegurar su sostenibilidad futura. Los beneficiarios de este programa son generalmente pequeñas poblaciones con un importante patrimonio histórico-artístico o natural, aunque también pueden ser beneficiarios –como habrá ocasión de comprobar *infra*– ciudades de mediano y gran tamaño, e incluso áreas territoriales más o menos extensas. Los Planes de Dinamización Turística pretenden asimismo diversificar la oferta turística española, creando destinos de calidad alternativos al clásico modelo de “sol y playa” basados en la oferta cultural, gastronómica, histórico-artística, congresual, deportiva o natural de estos nuevos destinos. En cualquier caso, para que estos planes logren sus objetivos son necesarios, al menos, dos presupuestos esenciales. En primer lugar, resulta imprescindible la preexistencia de cierta infraestructura alojativa en la zona a dinamizar, de la que dependerá en gran medida su ulterior desarrollo económico y social. Por otra parte, la mera realización de actuaciones de recuperación y dinamización no son suficientes por sí mismas para que el gasto turístico repercuta en la zona, ya que los visitantes preferentes deben ser turistas y no meros excursionistas, que pernocten en el municipio y no se limiten a visitarlo durante el día y luego vuelvan a sus lugares de residencia/ estancia turística. Por tal razón, el objetivo primordial de estos planes es asegurar la permanencia del

turista en el destino al menos una noche, para así generar mayores beneficios económicos para la administración local que compensen los gastos vinculados a la conservación de los recursos turísticos.

Uno de los elementos esenciales de los Planes de Dinamización Turística es la búsqueda de la sostenibilidad presente y futura del destino turístico. Por esta razón, el diseño de los Planes de Dinamización se hace siempre teniendo en cuenta la capacidad de carga/acogida del destino turístico, que condicionará el desarrollo de las infraestructuras de comunicaciones, alojativas y de ocio; siendo un factor determinante a la hora de ordenar los flujos de visitantes, gestionar la generación de residuos y minimizar el impacto que sobre el entorno produce la actividad turística en estos espacios. Por otro lado, además de pretender el aumento del número de visitantes, los Planes de Dinamización Turística también buscan la transformación de aquellos municipios cuya economía principal no se basa en el turismo, articulando las diferentes actividades económicas de modo que queden enfocadas a una nueva visión de futuro, involucrando para ello a la población local, considerada como la más idónea para desarrollar y mantener este proyecto (Martín Latorre 2002: 604). Esta es la razón por la que los Planes de Dinamización Turística conceden tal importancia a la formación de la población y al asesoramiento de las empresas locales del sector.

Los objetivos perseguidos a través de los Planes de Dinamización Turística son, pues, los siguientes:

- a) La puesta en valor y el uso turístico de los recursos histórico-artísticos, culturales y naturales potencialmente turísticos.
- b) El estudio y diseño de políticas y estrategias de producto, precio, promoción y comercialización.
- c) La articulación de los recursos, servicios y oferta turística como producto y su integración como destino.

- d) El desarrollo de una oferta de servicios turísticos de calidad.
- e) La creación de nuevos productos turísticos basados en la explotación innovadora de recursos respetuosos con el medio ambiente.
- f) El fortalecimiento y la integración del tejido empresarial mediante el fomento del asociacionismo, el asesoramiento y el apoyo a las empresas.
- g) La integración del destino en redes que ofertan productos turísticos de características similares.

Los Planes de Dinamización Turística se articulan a través de la concesión de ayudas y subvenciones a los municipios interesados, previa presentación del correspondiente proyecto y la firma de un convenio de colaboración entre las Administraciones Públicas implicadas. La financiación de los proyectos seleccionados corresponderá de forma paritaria a las tres administraciones públicas participantes en el acuerdo: estatal, autonómica y local. Las inversiones se distribuyen a lo largo de tres o cuatro anualidades, y se destinan a una serie de actuaciones agrupadas en cinco grupos divididos a su vez en varios subgrupos⁽¹⁾. El primero de los grupos tiene como objeto la adecuación del medio urbano, y está compuesto por los subgrupos equipamiento (mobiliario urbano, alumbrado, limpieza urbana y señalización urbana, turística e interpretación), infraestructuras (mejora de accesos y carreteras, mejora de vías urbanas, aparcamientos y depuración de aguas/saneamiento), ajardinamiento y embellecimiento (tratamiento paisajístico, limpieza de solares, tratamiento de vallas y zonas verdes), recuperación urbanística del casco urbano (actuaciones integrales en barrios o núcleos urbanos, acondicionamiento de edificios y fachadas, incentivos a particulares, esponjamiento y tratamiento de la contaminación acústica), recuperación de playas y paseos marítimos (regeneración y acondicionamiento de playas y faros, y mejora de paseos marítimos y puertos deportivos) y recuperación del patrimonio histórico (recuperación y rehabilitación, iluminación de edificios históricos,

seguimientos arqueológicos y restauración de imaginería).

El segundo grupo de actuaciones están encaminadas a la adecuación del espacio natural del destino turístico, articulándose a través de tres subgrupos: recuperación y regeneración medioambiental (limpieza y acondicionamiento de terrenos y arroyos, casetas ecológicas, papeleras, etc. y eliminación de vallas publicitarias), adecuación de espacios naturales (tratamiento paisajístico, señalización de espacios naturales, senderos de interpretación de la naturaleza y mobiliario para espacios naturales (bancos...etc), y estudios y proyectos medioambientales.

El tercer grupo de actuaciones se centra en el producto turístico, y está compuesto por los subgrupos definición del producto (elaboración de planes estratégicos), diversificación y nuevos productos (turismo de "sol y playa", turismo de naturaleza/ecoturismo, turismo cultural, turismo de ocio y deportes, turismo social, turismo de congresos y turismo gastronómico), y servicios públicos al turista (servicios de recepción e información turística, de seguridad pública, de salud y de transporte). El cuarto grupo se centra en el marketing y en la promoción turística: acciones de promoción (organización de actividades promocionales (ferias, seminarios...etc.), elaboración de folletos promocionales, videos, libros, guías, catálogos, adhesivos, vallas publicitarias, etc. y anuncios en prensa y revistas especializadas) y estudios y proyectos (elaboración de un plan de marketing del destino turístico, estudios del perfil del turista y elaboración de página web).

El quinto y último grupo está dedicado a la gestión, calidad y dinamización del destino turístico, y los subgrupos en los que está dividido son el apoyo a la gestión (equipamiento para el ente gestor, financiación al ente gestor y financiación a empresas), formación (diagnóstico de las necesidades formativas, cursos de formación dirigidos a empresas y cursos de formación dirigidos a las instituciones públicas del sector), y programas de calidad (calidad

de establecimientos hoteleros, casas rurales, agencias de viajes, restaurantes, campings, instalaciones deportivas, espacios naturales; indicadores de calidad, estudios para la definición de planes de calidad y calidad de servicios turísticos municipales).

En la convocatoria del año 2006 se concedieron un total de 17 Planes de Dinamización Turística de entre los proyectos presentados⁽²⁾ con una inversión total de 45 millones y medio de euros, de los cuales la Secretaría General de Turismo aportó 15 millones. En la convocatoria de 2007 el número de Planes concedidos aumentó a 18⁽³⁾, con una inversión total de 48 millones de euros, de los que la Secretaría General de Turismo aportó 16 millones. En la Comunidad Autónoma andaluza se han puesto en marcha un total de 21 Planes de Dinamización Turística para los municipios de Almería, Aljarafe, Torremolinos, Sanlúcar, Roquetas de Mar, Conil, Costa del Sol-La Axarquía, Córdoba, Benalmádena, Tarifa, Costa Tropical, Fuengirola, La Palma del Condado, Almuñécar, Málaga, Jerez de la Frontera, Entorno de los embalses de Guadalhorce y Guadalteba, Isla Cristina, Condado de Huelva, Sierra de las Nieves y Levante Almeriense. Un ejemplo paradigmático de estos instrumentos de planificación es el *Plan de Dinamización Turística de la Costa Tropical* (Granada), convenido entre el Ministerio de Economía, la Asociación de Hoteleros de la Costa Tropical, la Cámara de Comercio de Motril y la Junta de Andalucía. El proyecto, cuya inversión total asciende 5,77 millones de euros, se centra en la mejora y adecuación del espacio natural (494.294 euros) y del medio urbano (1.973.613 euros), la gestión, calidad y dinamización empresarial (181.126 euros) y el producto turístico (874.975 euros). El hecho de que no se destinen recursos económicos a políticas de marketing y comunicación turística pondría de manifiesto la inexistente oferta turística de calidad en esta zona de la costa andaluza, siendo necesario construirla por completo antes de poder ofrecerla a sus potenciales consumidores.

Por lo que respecta a los Planes de Excelencia Turística, tienen su origen en 1992 como una

experiencia piloto limitada a ciertos municipios turísticos de la costa española. Sus buenos resultados hicieron que fuesen recogidos en los principales instrumentos de planificación turística a nivel nacional: *Planes Futures I y II* y *Plan Integral de Calidad del Turismo Español* (PCTE). El objetivo de los Planes de Excelencia Turística es la mejora de la calidad de los destinos turísticos maduros, sobre los que pendía una grave amenaza de obsolescencia, y su adaptación a las nuevas tendencias de la demanda, centrándose principalmente en aquellos factores medioambientales que inciden en la percepción y satisfacción del turista. Los principales destinatarios de estos Planes son los destinos maduros del litoral creados en la década de los años 60 y 70 del siglo pasado, durante la época del *desarrollismo*. Estos destinos turísticos sufren por lo general problemas de saturación de su espacio urbano por superar en muchos casos su capacidad de carga o de acogida, lo que genera problemas como la insuficiencia de su trama viaria, la insuficiencia o inexistencia de espacios públicos, la insuficiencia de infraestructuras y servicios públicos, etc. Estas circunstancias habrían generado un descenso en los niveles de satisfacción de la experiencia turística, además de problemas de sostenibilidad económica, social y medioambiental, perdiendo competitividad frente a los nuevos destinos turísticos emergentes.

Pero no sólo los tradicionales destinos turísticos de “sol y playa” pueden ser destinatarios de estos Planes. Existe también una gran cantidad de destinos turísticos maduros dentro del segmento de turismo histórico-artístico o cultural, en los que el principal problema es la gran cantidad de visitantes excursionistas que reciben, que como se ha señalado se limitan a visitar la ciudad durante el día sin pernoctar en ella –o a lo sumo durante uno o dos días, al formar su visita parte de un circuito mas amplio–, por lo que los ingresos que generan son muy escasos en comparación con el coste de los servicios públicos puestos a su disposición: seguridad ciudadana, limpieza viaria, mantenimiento de los lugares mas frecuentados, transportes públicos,

servicios de información turística, etc. Además, la mala gestión de los flujos de visitantes ha provocado importantes impactos negativos en el patrimonio histórico-artístico y cultural, en la calidad de vida de la población residente y en el uso de determinadas infraestructuras y servicios municipales.

Los Planes de Excelencia Turística se desarrollan conjuntamente entre la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, las comunidades autónomas y los municipios⁽⁴⁾. La aplicación de estos instrumentos de planificación parte necesariamente de la declaración de un municipio como “Zona Piloto para la aplicación de un Plan de Excelencia Turística”, a la que se vincula la elaboración de un programa de inversiones en el que participarán las tres administraciones turísticas implicadas: el estado, las comunidades autónomas y los municipios. Los proyectos incluidos en los Planes de Excelencia Turística no consisten en grandes inversiones en infraestructuras básicas ni van a suplir la actuación de los servicios públicos, aunque afecten a estos dos ámbitos. Su objeto es complementar tales mejoras globales con el cuidado de los pequeños detalles más directamente relacionados con el turista, intentando dotar de una dimensión turística a las grandes inversiones en infraestructuras y prestación de servicios públicos. El objetivo último o mediato de los Planes de Excelencia Turística es precisamente promover la excelencia de los destinos turísticos consolidados, impulsando proyectos que poseen un importante efecto de demostración, de imitación y de prestigio.

Dos son los objetivos inmediatos de los Planes de Excelencia Turística. Por un lado diversificar y enriquecer la oferta turística de los destinos maduros, aquejados de una fuerte estacionalidad; y por el otro acondicionar y mejorar las playas, elemento fundamental de los destinos turísticos de “sol y playa”. Los proyectos incluidos en el primer objetivo pretenden dar a conocer el destino en su conjunto, al mismo tiempo que se le dota de nuevos elementos para su diversificación, permitiendo al

visitante disfrutar de otros aspectos del destino turístico y la utilización de las infraestructuras turísticas durante la temporada media y baja. Dentro de este apartado se financian proyectos como la creación de oficinas de información turística, centros de interpretación y museos, senderos, circuitos y miradores; y la potenciación del turismo deportivo (golf, náutica, buceo, etc), de actividades culturales y del turismo congresual. Por lo que respecta al acondicionamiento y mejora de las playas, los Planes de Excelencia Turística van a financiar proyectos que inciden en aspectos básicos como su limpieza y accesibilidad, vigilancia, servicios sanitarios e higiénicos, paseos marítimos, parques y zonas lúdicas, papeleras, duchas, etc.

Junto con estas acciones, los Planes de Excelencia Turística también van a prestar atención a la dotación de equipamientos y a las actuaciones en materia de embellecimiento y señalización: ajardinamiento, creación de parques urbanos, mobiliario urbano, puntos limpios y señalización turística. También se financian actuaciones que tengan como objetivo la recuperación urbanística y del patrimonio histórico-artístico y cultural de los destinos turísticos maduros (cascos históricos, fachadas, etc), con la finalidad de dar a conocer la riqueza patrimonial de éstos y contribuir a la diversificación de su oferta turística. Por último, los Planes de Excelencia también van a poner especial atención en aquellas cuestiones relacionadas con la recuperación y conservación del entorno natural de estos lugares. No se trata de financiar inversiones en infraestructuras de este tipo, sino más bien de la puesta en marcha de mecanismos y sistemas que permitan la sensibilización en torno a esta importante cuestión: elaboración de estudios sobre la repercusión medioambiental de la actividad turística y su sostenibilidad, aplicación de la *Agenda Local 21*, realización de planes especiales de protección, repoblación y recuperación de espacios naturales, etc.

Como en el caso anterior, los Planes de Excelencia Turística se articulan mediante la

firma de un convenio de colaboración entre las tres administraciones públicas implicadas (estado, comunidad autónoma y municipio), que aportarán una financiación paritaria. El papel de las administraciones turísticas estatal y autonómica no se limita a la mera cooperación financiera con el municipio, ya que también prestarán su asesoramiento a las actuaciones municipales. Por otra parte, también serán partes en el convenio las asociaciones locales de empresarios del sector, cuya opinión se considera de extraordinaria importancia a la hora de elaborar y ejecutar los proyectos en los que se desglosa el Plan de Excelencia.

Entre los numerosos Planes de Excelencia Turística que existen en la actualidad se pueden citar los puestos en marcha en Ribadesella (Asturias), San Vicente de la Barquera y Laredo (Cantabria), Peñíscola, Oropesa de Mar y Gandía (Comunidad Valenciana), Calviá y Menorca (Baleares), Roquetas de Mar, Fuengirola, Málaga y Almuñécar (Andalucía), Gran Canaria Sur y Las Palmas (Canarias), Estación Náutica del Mar Menor (Murcia), Baiona (Galicia), Calella, Lloret de Mar y Salou (Cataluña), o Ávila y Segovia (Castilla y León). A modo de ejemplo, el *Plan de Excelencia Turística de Jerez de la Frontera* (Cádiz) fue suscrito a través de un convenio de colaboración celebrado entre el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes de la Junta de Andalucía, el Instituto de Promoción y Desarrollo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera⁽⁵⁾ y la Confederación de Empresarios de la Provincia de Cádiz en Jerez de la Frontera⁽⁶⁾ el 9 de diciembre de 2004 en la sede de la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes de la Junta de Andalucía, sita en Sevilla. Los objetivos de este Plan eran optimizar la competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental de la ciudad, mejorando la calidad de su medio urbano y natural; la ampliación y mejora de los servicios públicos y la adaptación de la oferta turística a las nuevas tendencias de la demanda. Para su logro se prevé una serie de ejes de actuación, entre los

que destacan la diversificación y enriquecimiento de la oferta turística y la mejora de la oferta complementaria, el aumento de la calidad del destino y de sus servicios públicos y su adecuación a las nuevas tendencias de la demanda, estructurar la gestión turística con el sector privado, estructurar y poner en valor la oferta turística jerezana, potenciando sus atractivos más singulares (vino, caballo y flamenco), ampliación y mejora de los espacios de uso público, creación de nuevos productos y sensibilización e implicación de la población y agentes locales en una “cultura de la calidad”. La inversión total asciende a 2.160.000 euros, aportados de forma paritaria por las tres administraciones públicas participantes. Una Comisión de Seguimiento⁽⁷⁾ se ocupa de aprobar los proyectos anuales⁽⁸⁾ definir los objetivos del plan y controlar su desarrollo; y la *Gerencia del Plan de Excelencia* tiene como cometidos gestionar, aplicar y ejecutar el plan, ejerciendo como órgano de apoyo de la Comisión.

Una vez expuestas las características principales de ambos planes, sus similitudes y diferencias son sintetizables fácilmente. Entre las semejanzas más importantes, la primera estaría vinculada al sistema de funcionamiento de estos planes: en ambos casos existe la obligación de suscribir un convenio de colaboración entre las tres administraciones públicas implicadas –estado, comunidad autónoma y municipio– para articular la concesión de ayudas y subvenciones a los municipios beneficiarios, previa presentación del correspondiente proyecto. También coinciden ambos planes en pretender la diversificación de la oferta turística, creando destinos de calidad alternativos al tradicional de “sol y playa”, así como el respeto a los valores medioambientales de los destinos turísticos españoles. Por último, ambos instrumentos de planificación persiguen asegurar la permanencia del turista en el destino al menos una noche, generando de este modo mayores beneficios económicos para la administración local que compensen los gastos efectuados. En cuanto a las diferencias esenciales, se exponen en el cuadro siguiente:

PLANES DE DINAMIZACIÓN TURÍSTICA	PLANES DE EXCELENCIA TURÍSTICA
Tienen su origen en la Conferencia Sectorial de Turismo de 1996.	Nacen en 1992 como una experiencia piloto limitada a ciertos municipios turísticos de la costa española.
Sus destinatarios son municipios que se encuentran aún en una fase de desarrollo turístico incipiente.	Sus destinatarios son los destinos turísticos consolidados.
Su objetivo principal es impulsar un correcto desarrollo turístico de los municipios beneficiarios.	Su objetivo principal es mejorar la calidad de estos destinos turísticos maduros, amenazados de obsolescencia.
Pretenden la transformación de aquéllos municipios cuya economía principal no se basa en el turismo, para lo cual resulta fundamental la participación de la ciudadanía.	Como objetivo complementario estaría la adecuación a las nuevas tendencias de la demanda turística. Uno de los propósitos fundamentales de estos planes será la mejora de las playas.
La planificación de estos destinos se hace de tal forma que en el futuro no se sobrepase su capacidad de carga/acogida.	Estos planes pretenden devolver el equilibrio a los destinos turísticos “maduros” o, lo que es lo mismo, el respeto a su capacidad de carga/acogida. Para estos planes exceder en capacidad de carga no es un futuro más o menos probable, sino una realidad que hay que subsanar.

Fuente: elaboración propia.

3. Los Municipios Turísticos. Estructura jurídica común.

Las comunidades autónomas crearon la figura del “Municipio Turístico” en su normativa reguladora del sector turístico. Haciendo abstracción de las particulares de cada territorio, se puede definir al Municipio Turístico como un instrumento jurídico autonómico cuya declaración formal implica el reconocimiento de una serie de derechos – esencialmente económicos– y obligaciones para aquellos municipios capaces de acreditar un determinado umbral de actividad turística en su término municipal. A pesar de que su regulación es diferente en cada una de las comunidades autónomas en las que existe, es posible sintetizar una estructura común a todas ellas a partir de los diversos requisitos previos y elementos de valoración previstos en la normativa turística autonómica.

El fundamento jurídico de esta figura está en el artículo 30 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del régimen local (LRBRL), que habilita a las comunidades autónomas para establecer regímenes municipales especiales en sus leyes sobre régimen local, respetando en todo caso el marco establecido por esta Ley. Pero no cualquier municipio puede ser beneficiario de uno de estos regímenes especiales. La LRBRL limita esta posibilidad a los municipios *pequeños* o de carácter rural, y también a aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable,

citando expresamente a los municipios de carácter histórico-artístico, o en cuyo término predominen las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes. Se trata, como se puede comprobar, de unos requisitos extraordinariamente laxos, funcionando a modo de cláusula abierta cuya determinación concreta corresponderá en todo caso al legislador autonómico. Este precepto es el punto de partida de la actual figura del municipio turístico, ya que permite a las comunidades autónomas construir regímenes especiales para aquellos de sus municipios en los que predomine la actividad turística⁽⁹⁾. La mayoría de comunidades autónomas aprovecharán esta posibilidad introduciendo previsiones al respecto en su normativa sobre régimen local, que serán desarrolladas posteriormente por sus leyes ordenadoras del turismo y normativa complementaria.

La primera norma autonómica que recogió esta posibilidad en su vertiente turística fue la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*⁽¹⁰⁾; y poco después haría lo propio la ley 8/1987, de 15 de abril, *Municipal y de Régimen Local de Cataluña* (arts. 69.1 c) y 72)⁽¹¹⁾. A partir de este momento la figura del Municipio Turístico sería recogida en multitud de normas autonómicas de carácter local, como la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de *Administración Local de Navarra* (art. 34); la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de *Entidades Locales de Castilla-La*

Mancha (arts. 65 a 67); o la Ley 5/1997, de 22 de julio, de *Administración Local de Galicia* (arts. 90 a 92); entre otras. Con base en estas previsiones, las comunidades autónomas darían a partir de 1995⁽¹²⁾ un salto *cualitativo* al desarrollar estos regímenes locales *especiales* –apenas esbozados en las normas sobre régimen local– en sus leyes reguladoras del fenómeno turismo, en las que los municipios turísticos serían regulados de una forma mas o menos acabada, sin perjuicio de su ulterior perfeccionamiento por las normas de desarrollo de carácter infralegal.

Los “requisitos previos” básicos para el conjunto de regulaciones de este fenómeno son dos:

- a) Un volumen de población turística superior a su población de derecho/residentes.
- b) Un número de alojamientos turísticos y/o de segundas residencias superior al de viviendas de residencia habitual.

Por lo que se refiere a los “elementos de valoración”, que como su propio nombre indica serán enjuiciados de forma discrecional por los órganos encargados de instruir el procedimiento para la declaración de este régimen excepcional, son mucho más heterogéneos que las anteriores. Entre las más frecuentes pueden citarse:

- a) El esfuerzo municipal –recogido en sus presupuestos– en relación con la promoción, los servicios y las infraestructuras directa e indirectamente relacionadas con la actividad turística.
- b) La relevancia de los recursos turísticos existentes en su término municipal.
- c) La existencia de un planeamiento urbanístico adecuado, prestando especial atención al respeto a ciertos estándares urbanísticos, como el sistema de espacios libres, las dotaciones públicas y las zonas verdes.
- d) La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio histórico-artístico, cultural y urbano.

- e) La adopción de medidas de defensa y conservación del entorno medioambiental y paisajístico.
- f) La existencia de oficinas de información turística adecuadamente señalizadas y equipadas para su función.
- g) La existencia de planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte.

Los principales efectos jurídicos aparejados a la declaración de un Municipio Turístico son, con carácter general, cuatro:

- a) Incorporación de criterios de calidad para la gestión de las empresas y servicios turísticos;
- b) Acceso preferente a las medidas de fomento y promoción previstas en los planes y programas de naturaleza turística a cargo de las Administraciones provincial y/o autonómica;
- c) Celebración de convenios de colaboración con las Administraciones autonómicas en orden a compensar económicamente la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos derivada de su carácter turístico;
- d) Prestación de servicios públicos relacionados con la actividad turística exorbitantes con respecto al régimen jurídico municipal ordinario.

Todo el edificio jurídico creado en torno a la figura del Municipio Turístico tiene como objetivo esencial la consecución de dos principios básicos: la calidad integral de la oferta turística local y su sostenibilidad económica, ambiental y social. Sendos objetivos son formulados en los preámbulos y exposiciones de motivos de las leyes autonómicas reguladoras de la actividad turística, constituyendo el eje vertebrador de su regulación y el elemento que sistematiza y dota de sentido al conjunto de decisiones mediante el cual un municipio accede a este régimen jurídico excepcional. Pero también existen una serie de objetivos de carácter secundario, que sirven a los principales, como la diversificación de la oferta turística local, el aumento de la calidad

de vida de la población residente, la colaboración interadministrativa, tanto horizontal como vertical, la cooperación con el sector turístico privado, la conservación y revalorización del patrimonio histórico-artístico, cultural, natural y urbano, la promoción de los recursos turísticos del municipio, la elevación de la calidad de los servicios, instalaciones, equipamientos e infraestructuras relacionadas directa o indirectamente con la actividad turística, o la utilización de la figura del Municipio Turístico como instrumento para la promoción turística de la comunidad autónoma. Tanto unos como otros persiguen un objetivo trascendental, que subyace a cualquier regulación autonómica de la figura del Municipio Turístico: el mantenimiento de la competitividad de los destinos turísticos españoles frente a los cambios en la estructura interna de la demanda turística internacional y la aparición de nuevos competidores capaces de sustraerles consumidores potenciales.

En la práctica totalidad de las regulaciones autonómicas de la figura del Municipio Turístico ésta se configura –explícita o implícitamente– como un instrumento concebido para la ordenación y el fomento de esta tipología municipal, y por ende de la actividad turística autonómica en general. La normativa catalana⁽¹³⁾ es la única que reconoce expresamente al municipio turístico como un instrumento para la promoción turística de la comunidad autónoma. Pese a lo que pudiera parecer, ambas concepciones del municipio turístico persiguen unos mismos objetivos: ordenar y compensar económicamente a sus municipios turísticos por su mayor esfuerzo financiero en la medida en que excedan de lo necesario para atender adecuadamente a su población de derecho. De esta forma se pretende elevar la calidad integral de la oferta turística local, lo que en última instancia actuará como un mecanismo cualificado para la promoción turística de la comunidad autónoma en su conjunto. La diferencia está en que, mientras que la generalidad de comunidades autónomas pone el acento en el fin inmediato de esta figura –ordenación y fomento–, el legislador catalán lo

pone en su consecuencia mediata –la promoción de la oferta turística autonómica–. En cualquier caso, resulta imprescindible ordenar y aplicar medidas de fomento económico eficaces si se pretende que este instrumento constituya un verdadero mecanismo de promoción turística, resultando ilusoria cualquier pretensión de que la figura del Municipio Turístico constituya por sí misma un medio de promoción turística que redunde positivamente en la imagen de la comunidad autónoma si previamente no ha habido un trabajo riguroso de ordenación y financiación de este tipo de municipios.

En cualquier caso, hay que tener muy presente que, salvo en contadas ocasiones –como es el caso de las Comunidades Autónomas de Murcia y Navarra⁽¹⁴⁾–, la consecuencia fundamental aparejada a la declaración de un municipio como “Turístico” es la habilitación expresa para concluir convenios de colaboración con la administración autonómica. Estos convenios tienen como finalidad principal compensar el mayor esfuerzo económico al que este tipo de municipios se ven sometidos por su condición de turísticos, aportando financiación adicional para aquellos servicios públicos e infraestructuras vinculadas directa e indirectamente con la actividad turística, con el objetivo último de aumentar la “calidad integral” de los recursos turísticos ofertados por los municipios solicitantes de este régimen especial y, por extensión, de toda la comunidad autónoma. Existe pues un doble compromiso por parte de los municipios declarados turísticos y la administración turística autonómica: por un lado, el compromiso de la administración autonómica de dotarles de mayores recursos económicos a cambio de su contribución al desarrollo de una actividad esencial para su economía como es la industria turística; y, por otro lado, el compromiso de los municipios turísticos de destinar la ayuda económica recibida a mejorar la calidad integral de la oferta turística ofertada en su ámbito territorial. Sin embargo, a pesar de que la figura del Municipio Turístico pivota fundamentalmente sobre la posibilidad de concluir convenios de colaboración con las comunidades

autónomas para mejorar su situación económica, en la actualidad únicamente las administraciones turísticas de las Comunidades Autónomas de Andalucía y la Comunitat Valenciana han materializado dicha posibilidad.

Con carácter general, los convenios de colaboración en materia de Municipios Turísticos fijan, por un lado, los compromisos adquiridos por parte tanto de la administración turística como de la municipal y, por el otro, el montante total de ayuda financiera destinada a mejorar la calidad de los servicios e infraestructuras turísticas en cada uno de los periodos en los que se fragmente la vigencia del mismo. Una vez concluido el convenio, y durante su vigencia, los Municipios Turísticos presentarán sus proyectos a un órgano *ad hoc* creado en su seno, de naturaleza mixta, y entre cuyas atribuciones estará la aprobación y financiación de aquellos proyectos municipales que considere útiles para alcanzar los objetivos fijados en el texto del convenio. A este órgano también le corresponderá, con carácter general, la programación de la ejecución de los proyectos aprobados a lo largo de los periodos prefijados en el convenio, la fijación de los criterios necesarios para dicha ejecución, el seguimiento y verificación de su cumplimiento y adecuación a los objetivos y criterios establecidos, así como la eventual penalización por incumplimiento. De este modo, la iniciativa municipal no termina con la solicitud de su declaración como Municipio Turístico, ni siquiera con la conclusión del subsiguiente convenio de colaboración interadministrativa con la administración turística autonómica, sino que debe mantenerse activa durante toda la vigencia de éste, elaborando, presentando y ejecutando aquéllos proyectos que considere adecuados para la mejora de la calidad global de su oferta turística.

Así, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma andaluza se han suscrito un total de nueve convenios de colaboración entre la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y los Municipios Turísticos así declarados por el Consejo de Gobierno de esta comunidad autónoma. El primer grupo de convenios,

suscritos con los municipios de Santiponce, Nerja y Roquetas de Mar, se publica mediante la Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación de 30 de enero de 2006⁽¹⁵⁾. El segundo grupo de convenios, suscrito con los municipios de Conil de la Frontera, Tarifa, Chiclana de la Frontera, Ronda, Cazorla y Aracena, se publica a través de la Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística de 19 de enero de 2007⁽¹⁶⁾. El tercero a través de la Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación de 25 de enero de 2008⁽¹⁷⁾, para los municipios turísticos de Torremolinos, Fuengirola, Rota y Chipiona. La similitud entre los convenios citados es casi perfecta, con algunas discrepancias de carácter secundario. Esto permite analizar y exponer sus características fundamentales de forma unitaria, haciendo cumplida referencia a las escasas situaciones que se salen de la norma general.

La finalidad de los convenios de colaboración suscritos entre la administración autonómica y los municipios turísticos andaluces no es otra que el establecimiento de un marco de colaboración entre los ayuntamientos de estos municipios y la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte en orden a lograr la “calidad” de los servicios turísticos. Para ello, se relacionan los siguientes instrumentos:

- a) Planificación, valoración y –en su caso– rehabilitación de los recursos y enclaves turísticos de los municipios turísticos e integración en torno a sus referentes culturales más importantes.
- b) Acondicionamiento y cualificación del espacio turístico (equipamiento, mobiliario urbano, señalización, etc).
- c) Preservación y mejora de las infraestructuras de los principales recursos turísticos;
- d) Enriquecimiento y diversificación de la oferta de actividades relacionadas con la actividad turística.
- e) Promoción de los servicios públicos municipales al conjunto de los usuarios turísticos.

- f) Favorecimiento de la implantación de servicios turísticos y de atención al turista de calidad.
- g) Desarrollo de actividades turísticas que resulten compatibles con el respeto a los valores naturales.

Todos los convenios suscritos tienen un plazo de vigencia de tres años a contar desde su firma, resolviéndose antes de este plazo por mutuo acuerdo de las partes, incumplimiento o denuncia de alguna de ellas. En cualquier caso, la resolución del convenio de colaboración tendrá como principal efecto la devolución de los fondos aportados y no justificados hasta el momento de su efectividad a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. En cuanto al régimen jurídico aplicable a estos convenios interadministrativos, señalan éstos que estará integrado por el Capítulo II del título V de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*; por el Real decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el *Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*; por los artículos 3.1 c) y 3.2 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*; por el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*; y por el Título VIII, de la Ley 5/1983, de 19 de julio, *General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, así como “las restantes normas de derecho administrativo en materia de interpretación, modificación y resolución de las cuestiones no contempladas en el convenio que se suscribe”.

La obligación principal que asume la administración autonómica es la transferencia de una cantidad de dinero a favor de los municipios turísticos con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que los propios convenios califican de subvención “excepcional”. El montante económico de esta subvención varía en cada uno de los convenios analizados: Santiponce (466.179 euros), Nerja (1.149.085 euros), Roquetas de Mar (1.480.000 euros),

Ronda (1.540.143,56 euros), Cazorla (1.180.660,32 euros), Aracena (450.100,59 euros), Conil de la Frontera (705.607,88 euros), Tarifa (602.171,53 euros) o Chiclana de la Frontera (1.800.000 euros). El mecanismo establecido en estos convenios es, a grandes rasgos, el siguiente: los municipios turísticos presentan a la Consejería proyectos en relación a las actuaciones previstas en el convenio, que serán aprobadas y financiadas por ésta con cargo al montante total acordado por las partes, montante que funcionará como límite máximo en función del cual los municipios turísticos deberán elaborar sus propuestas.

En los convenios de colaboración los municipios turísticos se comprometen a realizar una serie de actuaciones en sectores esenciales para la actividad turística, presentando proyectos a las autoridades autonómicas para que éstas muestren –o no– su conformidad y procedan a su financiación mediante subvenciones. Las actuaciones a que se comprometen los municipios turísticos dependerán fundamentalmente de su configuración como municipios turísticos de interior (Santiponce, Ronda, Cazorla y Aracena) o de costa (Nerja, Roquetas de Mar, Conil de la Frontera, Tarifa y Chiclana de la Frontera). Sin embargo, el grueso de las actuaciones será común para todas las modalidades de municipios turísticos:

- a) Información turística: integración de las Oficinas de Turismo de titularidad municipal en la *Red de Oficinas de Turismo de Andalucía* y mejora de las infraestructuras de recepción, acogida e interpretación de los principales recursos turísticos.
- b) Señalización turística: realización de un estudio que analice la calidad, utilidad y adecuación de la señalización turística del municipio y que abarque su estado de conservación, un plan de conservación, la homogeneidad de la señalización y el grado de señalización de los recursos, servicios e hitos turísticos.
- c) Accesibilidad a los recursos turísticos: acuerdo y coordinación entre los distintos agentes

(establecimientos turísticos, gestores de recursos turísticos, etc) para ampliar y flexibilizar los horarios y las actividades de los principales recursos turístico-culturales.

d) Promoción turística: adaptación de la promoción turística a los términos establecidos en el artículo 19 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía⁽¹⁸⁾.

e) Protección del entorno natural y urbano: elaboración y aprobación de Ordenanzas Municipales encaminadas a la protección del paisaje, la eliminación de ruidos y limpieza y acondicionamiento de terrenos.

f) Formación: acciones tendentes a la formación y reciclaje profesional para los trabajadores y gestores del sector turístico.

Los municipios turísticos costeros se comprometerán a realizar, además de las actuaciones señaladas, las relacionadas con los siguientes ámbitos:

g) Creación de productos turísticos (ausente en el primer grupo de convenios: Nerja y Roquetas de Mar): elaboración de un plan municipal para la creación y diversificación de la oferta turística.

h) Playas: En los convenios del primer grupo (Nerja y Roquetas de Mar) se preveía la elaboración de un plan de playas que analizase diversos aspectos relativos a los servicios que debía prestar el municipio en relación a, como mínimo, la seguridad, limpieza, aseos, información y accesibilidad (partiendo de su carga real), homologación de equipamientos y su conservación, mantenimiento y reposición. La obligación de elaborar dicho instrumento de planeamiento desaparece en los convenios del segundo grupo (Conil de la Frontera, Tarifa y Chiclana de la Frontera), que se limitarán a exigir de manera genérica el desarrollo de actuaciones encaminadas a la lograr un litoral bien conservado y con unas infraestructuras que garanticen su sostenibilidad, siendo para ello indispensable la puesta en marcha de actuaciones en este sentido y dirigidas a la homogeneización del equipamiento y su

mantenimiento, conservación y reposición, así como al fomento de actividades lúdicas.

Todas las actuaciones comprometidas por los ayuntamientos de los municipios turísticos en los convenios de colaboración tendrán la consideración de "condición" de la concesión de la subvención a los efectos establecidos en el artículo 112 d) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, *General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía*⁽¹⁹⁾. La realización extemporánea de estas actuaciones supondrá una reducción del importe del convenio a razón de un 0,01 % mensual por actuación a liquidar en el siguiente libramiento que deba hacerse efectivo. Cualquier alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención y, en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones u ayudas otorgadas por otras administraciones o entes públicos privados, nacionales o internacionales, podrá suponer la modificación del convenio. Todo ello sin perjuicio del régimen sancionador en materia de subvenciones previsto en el artículo 116 de la citada Ley 5/1983.

El principal órgano de control de los convenios suscritos entre la administración autonómica y los municipios turísticos andaluces es la Comisión de Seguimiento, entre cuyas funciones está decidir que proyectos serán financiados con cargo al presupuesto del convenio, programar su ejecución y verificar su cumplimiento, efectuar el seguimiento de las actuaciones comprometidas por los ayuntamientos, proponer medidas que mejoren la financiación de los municipios turísticos y la protección del entorno urbano o participar en la adaptación del planeamiento municipal a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de *Ordenación Urbanística de Andalucía*. El fundamento jurídico de este órgano mixto está en el artículo 16 del Decreto 70/2006, de 21 de marzo, por el que se modifica el *Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico*, que dispone que los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos y la Administración turística andaluza prevean "d) En su caso, la necesidad de una organización común para su gestión. [Así como] e) Los mecanismos de

seguimiento, evaluación y modificación del convenio. Para ello se creará un órgano especial que, sin perjuicio de las competencias del superior órgano de seguimiento previsto en el artículo 12.1, tendrá como función velar por el cumplimiento efectivo del contenido del convenio así como proponer cuantas medidas crea oportunas para el buen desarrollo de la actividad turística en el municipio”.

La única excepción a este sistema serían los convenios cuya finalidad es la mera compensación económica de los servicios turísticos prestados por los municipios declarados “turísticos”, que se limitan a calcular el montante del esfuerzo financiero adicional en base a unos parámetros numéricos prefijados normativamente. Éste sería el caso de los convenios para la compensación financiera de la legislación valenciana, regulados en el artículo 33 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunitat Valenciana, cuyo primer número señala⁽²⁰⁾ que *“Cuando la finalidad perseguida sea compensar el esfuerzo financiero adicional realizado por los Ayuntamientos Turísticos en aquellas partidas que sufran incrementos que no puedan ser costeados a través de tributos, podrá suscribirse un convenio en el que la Generalitat Valenciana asuma parte de dicho esfuerzo financiero adicional producido por la implicación o el componente turístico del municipio mismo”.* Será por tanto materia de la negociación del convenio la determinación de qué porcentaje de dicho *“esfuerzo financiero adicional”* será sufragado por la Administración autonómica, pero siempre dentro de los límites y cauces que establezca el desarrollo reglamentario de estos preceptos⁽²¹⁾. La discrecionalidad administrativa es mucho menor en esta tipología convencional que en las analizados hasta el momento y que componen, actualmente, el montante principal de los convenios interadministrativos suscritos en esta materia.

4. Conclusiones.

Los Planes de Dinamización y Excelencia Turística comparten algunas características estructurales con la figura de los Municipios Turísticos. Aparte de poseer objetivos comunes, en ambos casos

una Administración pública –o varias– de ámbito superior –desde el punto de vista territorial– otorga financiación a los municipios cuyos proyectos de mejora de sus infraestructuras y servicios turísticos resulten seleccionados. También en ambos casos dicha financiación se articula –mayoritariamente– a través de convenios de colaboración bilaterales, que tienen como finalidad principal establecer los objetivos y condiciones a los que habrán de adaptarse los proyectos presentados por los municipios interesados así como el montante total de las ayudas concedidas.

En cuanto a las diferencias esenciales entre los Planes de Dinamización y Excelencia Turística y los Municipios Turísticos, se reducen al presupuesto jurídico para su puesta en funcionamiento. Así, mientras que los municipios que aspiren a ser declarados formalmente como Turísticos deben cumplir con una serie de requisitos y condiciones preestablecidos por la normativa turística autonómica, no ocurre lo mismo con los municipios beneficiarios de los Planes de Dinamización y Excelencia Turística, por lo que en principio puede serlo cualquiera. Sin embargo, lo que en principio parece una ventaja puede convertirse en un obstáculo para la percepción de ayuda financiera en materia turística. La razón está en que para aquellos municipios que acrediten el cumplimiento de los requisitos y condiciones para ser declarados formalmente Municipios Turístico nace automáticamente –*ex lege*– un derecho a ser beneficiarios de ayuda financiera en materia turística, aun cuando su concreción se mediatice a través de un convenio de colaboración entre las Administraciones implicadas. Por el contrario, ningún municipio posee un derecho abstracto a ser beneficiario de un Plan de Dinamización y Excelencia Turística. Dependerá de la voluntad de la Administración turística superior la decisión de qué municipios son acreedores de una medida de este tipo y cuáles no, existiendo un ámbito de discrecionalidad administrativa mucho mayor que a la hora de decidir qué municipios son declarados Turísticos y cuáles no, aunque, como se ha visto *supra*, también existe cierto margen de

discrecionalidad administrativa en este ámbito, ya que existen condiciones que necesariamente deben ser valoradas individualmente por la Administración decisora; si bien aquélla es mucho menor que en el

caso de los Planes de Dinamización y Excelencia Turística, donde no existen requisitos preestablecidos que sirvan como parámetros para el enjuiciamiento y la evaluación de los municipios interesados.

SIMILITUDES	DIFERENCIAS
Ambos instrumentos comparten objetivos comunes.	Mientras que los Municipios Turísticos deben cumplir con una serie de requisitos y condiciones preestablecidos para ser nombrados como tales, los municipios beneficiarios de los Planes de Dinamización y Excelencia Turística no necesitan cumplir requisito alguno, por lo que puede ser, en principio, cualquiera.
En ambos casos una Administración pública –o varias– de ámbito superior concede financiación a aquellos municipios cuyos proyectos de mejora de sus infraestructuras y servicios turísticos resulten seleccionados.	En los Planes de Dinamización y Excelencia Turística participan tres Administraciones públicas –estatal, autonómica y local–, mientras que en los municipios turísticos únicamente participan las dos últimas. Además, en el primer caso se da entrada al sector privado, algo que no sucede en los municipios turísticos.
En ambos casos dicha financiación se articula –mayoritariamente– a través de convenios de colaboración bilaterales, cuya finalidad principal es establecer los objetivos y condiciones a los que habrán de adaptarse los proyectos presentados así como el montante total de las ayudas concedidas.	La discrecionalidad administrativa en el momento de su declaración es menor en los municipios turísticos que en los municipios beneficiarios de los Planes de Dinamización y Excelencia Turística, debido a la inexistencia de criterios previos de selección en el segundo caso.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, esta diferencia no es tan relevante en la práctica. La principal crítica que se le hace al régimen jurídico de municipios turísticos es la desigualdad injustificada entre los requisitos y condiciones exigidas para acceder a este régimen jurídico y sus consecuencias. Así, mientras que los requisitos exigidos por la normativa autonómica son rigurosamente precisos y su exigencia inflexible, sin que sea posible su modulación o atenuación para adaptarla a las características y circunstancias específicas de un candidato en concreto; las consecuencias jurídicas aparejadas a este régimen son indeterminadas e imprecisas, pudiendo ser interpretadas con un innegable margen de libertad por los órganos encargados de su ejecución. A unos requisitos exigentes y rigurosos le corresponden como contrapartida unas consecuencias vagas e imprecisas, para las que en muchos casos no era necesario construir todo el edificio jurídico creado en torno a la figura del Municipio Turístico. La situación de los municipios turísticos es en estos casos bastante precaria, ya que lo indeterminado de las consecuencias vinculadas a su nuevo estatus jurídico les impide reclamar derechos o beneficios concretos,

que en cualquier caso resultan mediatizados por la voluntad de los órganos autonómicos encargados de su ejecución.

Pero es que, además, en ninguna de las regulaciones autonómicas de este fenómeno se establece la conclusión de convenios de colaboración administrativa como una consecuencia obligatoria de la declaración de Municipios Turísticos. En todos los casos la conclusión de convenios de colaboración entre los municipios turísticos y la administración autonómica es solamente una posibilidad, carente de fuerza obligacional alguna. Únicamente será posible la suscripción de convenios de colaboración entre las Administraciones implicadas si ambas acceden voluntariamente a ello. Los municipios declarados turísticos carecen de base jurídica alguna para reclamar a la Administración turística autonómica la firma de convenios de colaboración, ya que la normativa sobre Municipios Turísticos no les atribuye ningún derecho subjetivo en este sentido. Contraviene toda lógica jurídica el que como contrapartida al estricto cumplimiento del proceso para acceder a este régimen jurídico se establezca

una obligación cuya observancia es completamente voluntaria para la parte “deudora”, ya que a nadie se le escapa que la Administración más interesada en la suscripción de convenios de colaboración es la local, que se convertirá en receptora de financiación económica adicional procedente de la Administración autonómica. Se produce nuevamente una desigualdad injustificada entre la rigidez del procedimiento para acceder a este régimen jurídico y la voluntariedad y flexibilidad de los efectos vinculados a éste. Además, cualquier municipio está habilitado –con carácter general– para concluir convenios de colaboración con la Administración autonómica, con independencia de que haya sido declarado *Turístico* o no. Por esta razón, atenta contra la lógica jurídica no ya sólo que la conclusión de convenios de colaboración interadministrativa sea una consecuencia meramente voluntaria de la declaración de Municipios Turísticos, sino el hecho mismo de que se considere consecuencia de un régimen jurídico tan exigente como el de los Municipios Turísticos un instrumento utilizado de forma habitual por todas las Administraciones públicas sin necesidad de acreditar condiciones extraordinarias para ello. Y es que, lo que pactan los municipios turísticos y la administración autonómica a través de los convenios de colaboración puede ser acordado, en principio, por cualquier municipio utilizando el mismo mecanismo jurídico, sin necesidad de someterse a las exigencias del procedimiento para la declaración de municipios turísticos.

Lo mismo puede decirse entonces de los Planes de Dinamización y Excelencia Turística, en los que la financiación extraordinaria se mediatiza a través de convenios de colaboración entre los municipios y las Administraciones estatal y autonómica. En este caso se cambia la necesidad de cumplir con determinados requisitos por parte de los municipios interesados por su elección discrecional por la Administración financiadora, reduciéndose la iniciativa municipal a la presentación de proyectos de dinamización o excelencia turística. Aunque aquí no pueda hablarse de disparidad entre requisitos y consecuencias jurídicas, existe igualmente una desigualdad

entre los destinos turísticos y la administración financiadora, que posee la capacidad tanto de decidir qué municipios pueden acceder a los Planes de Dinamización y Excelencia Turística, como el montante de las ayudas concedidas y los proyectos financiados. Como ocurre con los municipios turísticos, la determinación última de los efectos jurídicos vinculados a la inclusión en un Plan de Dinamización o Excelencia Turística corresponde a la administración superior. Y al igual que en el caso anterior, se recurre a un mecanismo que no necesita habilitación previa para su conclusión, bastando la mera voluntad de las partes para llegar a un acuerdo. Se trata, por tanto, de dos mecanismos muy diferentes en su funcionamiento externo pero con unas consecuencias prácticas muy similares, más de lo que pudiese parecer a primera vista.

La solución pasa, en ambos casos, por establecer mecanismos de financiación predeterminados, que vinculen al cumplimiento de determinados requisitos un sistema de financiación automático, que sea igual para todos aquéllos destinos turísticos que se encuentren en disposición de cumplirlos, y que no dependa en última instancia de la voluntad de la Administración financiadora. Tal mecanismo podrá modularse en función de la importancia turística de cada municipio, determinada a través de los indicadores tradicionales: número de plazas turísticas, segundas residencias, visitantes, etc. Esto no quiere decir que sea necesario abolir los actuales, ya que ambos pueden coexistir, complementándose, pero deben existir mecanismos que aseguren que aquellos municipios con una relevancia o potencialidad turística acreditada obtienen efectivamente un plus de financiación adecuado para mitigar o, al menos, paliar las consecuencias negativas aparejadas a su problemática tradicional, y todo ello en relación de igualdad con los demás municipios en su misma situación. Además, para cumplir con el principio de autonomía municipal, todos los mecanismos, sin excepción, deberán ser de acogimiento voluntario, dando la oportunidad a los decisores locales para que elijan el sistema que consideren más conveniente a sus intereses en cada momento.

Bibliografía

- Adame Martínez, F. y Lasarte Álvarez, F. J., (2005): “Consecuencias de la calificación como Municipio Turístico en relación con los gastos e ingresos públicos”, en *IV, V y VI Jornadas de Derecho turístico en Andalucía*, Sevilla, Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, pp. 421 a 452.
- Almeida García, F., Coll López, M., Brunet Estarellas, P. J. Y Monteserín Abella, O., (2005): “Los Planes de Excelencia y Dinamización turística (PEDT), un instrumento de cooperación a favor del desarrollo turístico”, en el Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 39, pp. 201 a 226.
- Beas Secall, L., (2009): “Los Planes de Excelencia Turística como objeto de estudio. Una propuesta metodológica de evaluación”, en *Estudios Turísticos*, nº 182, pp. 31 a 52.
- Berenguel Vázquez, J., (2002): “Los Planes de Excelencia y Dinamización Turística en la región”, en *El turismo en Castilla-La Mancha: análisis y prospectiva*, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 103 y ss.
- Blanquer Criado, V. D. (Coord.) et al, (2000): *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano: III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- CONSULTUR, (1995): *Estudio sobre los Planes de Excelencia Turística*, Secretaría General de Turismo; y (2001): *Evaluación y elaboración de un sistema de seguimiento de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, Secretaría de Estado de Comercio y Turismo.
- Corno Caparrós, L., (1984): “El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta”, en la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA), nº 42, pp. 423 a 434.
- Fernández Ramos, S., (2003): “El régimen jurídico del municipio turístico en Andalucía: el Derecho a la carta”, en *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, nº 52, octubre-diciembre, pp. 379 a 408.
- Fuentes García, R., (1999): “Los Planes de Dinamización: una estrategia de desarrollo turístico de los destinos emergentes”, en *La actividad turística española en 1998*, AECIT, pp. 551 a 162.
- Martín Latorre, E., San Pedro Martínez, A., Rasines Amado, L., Marsella González, E. y Sáinz De La Maza Ruíz, S., (2002): “Propuesta metodológica para la evaluación del impacto de actuaciones de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística”, en *La diversificación y la desestacionalización del sector turístico: IV Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, Tirant Lo Blanch, pp. 601 y ss.
- Moteserín Abella, O., (2009): «La dimensión territorial de los planes de dinamización turística. Entre espacio de producción y espacio de desarrollo», en *Territorios, sociedades y políticas*, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, pp. 333 a 348.
- Oriol Menero, E. M., (1998): “El Plan de Modernización y Excelencia Turística (PMET) de Gandía y Peñíscola. Una aproximación a su análisis y evolución”, en *Estudios Turísticos*, nº 138, págs. 97 a 116.

Notas al pie

- (1) Documento de la Subdirección General de Calidad e Innovación Turística de la Secretaría General de Turismo (Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) titulado “*Grupos, Subgrupos y Categorías para la Codificación de Actuaciones*”, de 12 de marzo de 2004.
- (2) Estos son los Planes de Dinamización Turística de la Axarquía y la Ruta del Vino/Montilla Moriles (Andalucía), Comarca de la Hoya de Huesca (Aragón), Bajo Deva (Cantabria/Asturias), Ciudadela de Menorca y Alaior (Baleares), Breña Alta (Canarias), Albacete (Castilla-La Mancha), Zona sur de Arribes de Duero (Castilla y León), Turismo Industrial e Innovación Tecnológica de Cataluña (Cataluña), Zona Turística de Los Lagos (Extremadura), Ourense y Ría de Ferrol (Galicia), Mancomunidad Sierra del Rincón (Madrid), Lorca (Murcia) y Játiva y Sagunto (Comunidad Valenciana).
- (3) Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (Andalucía), Comarca de la Comunidad de Calatayud (Aragón), Comarca Vaqueira y Fuentes del Narcea (Asturias), Marina Cudeyo (Cantabria), Serranía Alta de Cuenca (Castilla-La Mancha), Soria y Mancomunidad de las Tierras Altas (Castilla y León), Red de Portales Turísticos (Cataluña), Villuerca-Ibores-Jara (Extremadura), Terras de Pontevedra (Galicia), Verdura, Gastronomía y Patrimonio para Calahorra y Enoturismo en Logroño (La Rioja), Sierra Oeste de Madrid (Madrid), Desfiladero de Almadenes (Murcia), Villena (Comunidad Valenciana), Mercadall i Fornells (Baleares) y Tenerife Acoge (Canarias).
- (4) Como recuerda Berenguel Vázquez “*La percepción que el turista tiene de un destino depende de muchos elementos relacionados de forma más o menos directa con la actividad turística. Confluyen, por lo tanto, en un mismo ámbito múltiples intereses y capacidades de actuación. Para articularlos es necesaria una estrategia coherente y bien coordinada que permita la participación de todos los agentes sociales implicados en los procesos de toma de decisiones, ya que la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos va a depender de todos ellos. Este es el más llamativo principio de los Planes de Excelencia y Dinamización turísticas.*”. En este sentido, ambos planes se basan “[...] en la convicción de que el trabajo en destinos debe ser liderado o impulsado desde la administración local. Son las autoridades locales quienes tienen gran parte de las competencias fundamentales para la aplicación de políticas hacia el desarrollo sostenible y su proximidad con la población es esencial en lo que se refiere a la sensibilización de todos los agentes. Este liderazgo debe hacerse partiendo del principio de corresponsabilidad, es decir, incorporando a las demás administraciones y agentes privados del destino.”. Berenguel Vázquez, J., (2002): “Los Planes de Excelencia y Dinamización Turística en la región”, en *El turismo en Castilla-La Mancha: análisis y prospectiva*, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 103 y 104.
- (5) A la Administración local le corresponde las funciones de impulso del plan y gestión de los fondos del mismo. Otras cometidos serán ejercer la presidencia de la Comisión de Seguimiento, ejecutar y justificar los proyectos ante las demás Administraciones, gestionar económicamente los Planes de Actuaciones y procurar el conocimiento y la difusión de la filosofía, los objetivos y las realizaciones del plan entre la población y agentes turísticos del municipio.
- (6) A ésta le corresponde estimular entre sus asociados iniciativas y proyectos que atiendan a la modernización y mejora de los establecimientos en cuanto a su calidad, mejora de su competitividad y ampliación de la oferta complementaria; participar activamente en el diagnóstico y propuesta de actuaciones y difundir el plan entre sus asociados y promover actuaciones que garanticen la continuidad de los ingresos generados por el Plan.
- (7) Compuesto por el Secretario de Turismo y el representante de la Delegación del Gobierno en la Junta de Andalucía (por parte de la Administración General del Estado), el Director General de Planificación y Ordenación Turística y el representante de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística (por parte de la Junta de Andalucía), el Presidente del Instituto de Promoción y Desarrollo de la Ciudad y un técnico del IPDC (en representación del Ayuntamiento), y el Presidente de la Confederación de Empresarios de Cádiz en Jerez y uno de sus técnicos.
- (8) Para el periodo 2004/2005 se previó la realización de un Estudio Estratégico del Turismo en Jerez, un Plan de Señalización Turística, el desarrollo de la primera fase del plan de señalización turística (205.000 euros), un sistema integrado de información turística (60.000 euros), la implantación urbana de la Ruta del Vino (53.810 euros), una página web especializada (50.000 euros) y una campaña de comercialización turística (45.000 euros).
- (9) Para el profesor Bermejo Vera, el fundamento último del artículo 30 LRBRRL debe buscarse en la deficiente atribución de competencias sobre turismo que hace esta Ley a favor de los Municipios. Para este autor la previsión del artículo 25 m) LRBRRL es excesivamente genérica, más en la línea de la legislación turística tradicional del Estado –como por ejemplo la Ley de 8 de julio de 1963, sobre competencias en materia turística– que en la línea abierta de forma abstracta por la Constitución. La LRBRRL, consciente de la dificultad de cohesión interés municipal y competencia turística creó esta “segunda vía”, aunque de forma un tanto enigmática. Bermejo Vera, J., (2001): “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, en *Documentación Administrativa*, nº 259-260, p. 222.
- (10) Sustituida por la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.
- (11) Sobre esta norma vid. el comentario hecho por Tudela Aranda, J. (Coord.) et al, (1997): *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, pág. 222.
- (12) Año en que se aprueba la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, que regula la figura del Municipio Turístico en su Disposición Adicional Segunda. Esta norma ha sido modificada recientemente por la Ley 14/2009, de 30 de diciembre.
- (13) Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, modificada recientemente por el Real Decreto 3/2010, de 5 de octubre, de adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.
- (14) Ley 11/1997, de 12 de diciembre, sobre Normas Reguladoras del Turismo en la Región de Murcia; y Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de la Comunidad Foral de Navarra. Como en el caso anterior, ambas normas han sido modificadas recientemente para adaptarse a la Directiva europea sobre libre prestación de servicios.
- (15) Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 29, de 13 de febrero de 2006.
- (16) Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 31, de 12 de febrero de 2007.
- (17) Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 33, de 15 de febrero de 2008.

- (18) Este precepto, titulado “Andalucía como destino turístico integral”, dispone que “1. A los efectos de esta Ley, y por razones de eficacia promocional, Andalucía en su conjunto se considera como destino turístico integral, con tratamiento unitario en su promoción fuera de su territorio y previo acuerdo de las distintas Administraciones implicadas, comunidad autónoma, ayuntamientos y diputaciones, en la consecución de la integralidad turística. 2. La Consejería competente en materia turística programará y ejecutará campañas de promoción para fomentar y mantener la imagen de calidad de Andalucía como destino turístico en los mercados que lo requieran. La promoción de esta imagen de calidad deberá integrar la diversidad de destinos turísticos de Andalucía. 3. Las entidades locales, así como las empresas privadas que, con fondos públicos, organicen campañas de promoción turística fuera de Andalucía deberán incluir el nombre de «Andalucía» y, en su caso, acompañar el logotipo y eslogan turístico que, previo informe del Consejo Andaluz de Municipios o del Consejo Andaluz de Provincias, según corresponda, determine la Consejería, debiendo coordinarse con ésta a los efectos del programa de promoción exterior. 4. La Consejería competente en materia turística, de acuerdo con los municipios y/o diputaciones afectados, podrá aprobar denominaciones geoturísticas, al objeto de delimitar la extensión de aquellas zonas, áreas, localidades, términos municipales o comarcas de cuyo nombre se realice promoción turística pública o privada, así como aprobar medidas especiales para la promoción y el aprovechamiento de sus recursos turísticos, oído el Consejo Andaluz del Turismo”.
- (19) Señala este precepto que “Procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora desde el momento del pago de la subvención, en los siguientes casos: [...] d. Incumplimiento de las condiciones impuestas a las entidades colaboradoras y beneficiarios con motivo de la concesión de la subvención. [...]”.
- (20) Tal y como repetiría poco después, de forma casi literal, el Decreto 71/2000, de 22 de mayo, Reglamento regulador de los Convenios previstos en la Ley 3/1998, de 4 de Mayo, de Promoción y Ordenación del Turismo de la Comunidad Valenciana.
- (21) Vid., en este sentido, la reciente Resolución de 28 de enero de 2011, de la Consellería de Turismo y Presidenta de la Agencia Valenciana del Turisme, por la que se acuerda publicar la relación de ayudas concedidas en el ejercicio 2010, al amparo de la Resolución de 23 de diciembre de 2009 de la misma, por la que se convocan las ayudas de la Agencia Valenciana del Turisme dirigidas a las entidades locales de la Comunitat Valenciana para el año 2010, así como del Decreto 71/2000, de 22 de mayo, Reglamento regulador de los Convenios previstos en la Ley 3/1998, de 4 de Mayo, de Promoción y Ordenación del Turismo de la Comunidad Valenciana.