

EL MUNICIPIO DE CÓRDOBA: ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS TURÍSTICAS¹⁰⁶

The Municipality of Cordoba: organization and tourist competences

Humberto Gosálbez Pequeño¹⁰⁷

RESUMEN

Este trabajo estudia el régimen jurídico de las competencias turísticas del Municipio de Córdoba, exponiendo la regulación de las competencias locales de turismo en las leyes de régimen local y en las leyes de turismo de las Comunidades Autónomas. La Ley de Turismo de Andalucía no establece las competencias de los Municipios. Solo la legislación de régimen local dispone genéricamente las competencias turísticas de las entidades locales. Los reglamentos del Municipio de Córdoba no han desarrollado suficientemente las competencias turísticas de fomento, de promoción, de información y asesoramiento. La Ordenanza municipal reguladora del servicio público turismo de Córdoba de 28 de marzo de 2017 y los Estatutos del Instituto Municipal de Turismo (IMTUR) de la misma fecha son regulaciones mínimas o escasas sobre las competencias turísticas del Municipio de Córdoba, que ejerce de manera descentralizada mediante la persona jurídica propia de Derecho público que es IMTUR. La Ordenanza municipal reguladora del servicio público turismo de Córdoba solo regula las funciones de información, asistencia y asesoramiento a los turistas y enuncia escasamente la actividad de promoción. Los Estatutos del IMTUR contienen esencialmente normas de organización y funcionamiento interno del Instituto Municipal de Turismo. Las entidades locales deben regular adecuadamente sus competencias turísticas. La seguridad jurídica y la eficacia de la normativa lo exige, porque influirá en la recuperación del sector turístico local en los próximos años.

Palabras Clave: turismo de Córdoba, políticas turísticas, instituciones turísticas, promoción turística.

¹⁰⁶ Proyecto Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 “El régimen jurídico del turismo colaborativo en Andalucía. A propósito de la (des)regulación española, portuguesa y latinoamericana”.

¹⁰⁷ Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Córdoba. Email: adlgopeh@uco.es

ABSTRACT

This paper studies the legal regime of tourism competences of the Municipality of Córdoba, setting out the regulation of local regimen tourism competences in the laws of local government and in the laws of tourism in the Autonomous Communities. The Andalusian Tourism Law does not establish the competences of the Municipalities. Only the local legislation generically provides the tourism competences of local authorities. The regulations of the Municipality of Córdoba have not sufficiently developed the tourism competences of promotion, information, and advice. The Municipal Ordinance regulating the tourism public service of Córdoba on March 28th, 2017 and the Statutes of the Municipal Institute of Tourism (IMTUR) on the same date are minimal or weak regulations on tourism skills of the Municipality of Córdoba, which are decentrally exercised by IMTUR, a legal entity under public law. The Municipal Ordinance regulating the public service of tourism in Córdoba only regulates the functions of information, assistance and advice to tourists and barely mentions the activity of promotion. IMTUR's Statutes essentially contain rules for organization and internal functioning of the Municipal Institute of Tourism. For the sake of legal certainty and the effectiveness of the regulations, local authorities must properly regulate their tourism competences because it will influence the recovery of the local tourism sector in the coming years.

Keywords: Córdoba tourism, tourist policies, tourist institutions, tourist promotion.

1. INTRODUCCIÓN

El régimen jurídico de las competencias turísticas es manifiestamente mejorable. La regulación de dichas competencias en las leyes de régimen local y en las leyes de turismo de las Comunidades Autónomas es deficiente e insuficiente

La Ley de Turismo de Andalucía no establece las competencias de los Municipios. Solo la legislación de régimen local, estatal y autonómica, dispone genéricamente las competencias turísticas de las entidades locales.

Los reglamentos del Municipio de Córdoba no han desarrollado suficientemente las competencias turísticas de fomento, de promoción, de información y asesoramiento. La Ordenanza municipal reguladora del servicio público turismo de Córdoba de 28 de marzo de 2017 y los Estatutos del Instituto Municipal de Turismo (IMTUR) de la misma fecha son regulaciones mínimas o escasas sobre las competencias turísticas del Municipio de Córdoba, que ejerce descentralizadamente mediante la persona jurídica propia de Derecho público que es IMTUR.

2. EL PRESUPUESTO INICIAL: LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS SOBRE TURISMO.

2.1. Las competencias turísticas de los entes locales en la legislación de régimen local. En especial, las competencias municipales.

La Constitución española (CE) no atribuye materias o competencias a favor de las Administraciones locales, es decir, no dispone listado alguno de competencias de las Provincias y de los Municipios como, en cambio, sí establece a favor de las Comunidades Autónomas (CC AA) en los artículos 148.1 y 149.1. Las competencias locales, pues, las establece el legislador –estatal o/y autonómico– competente para regular cada materia que, en virtud de los intereses locales presentes en ella y por imperativo de la autonomía local constitucionalmente garantizada (artículos 140 y 141 CE), ha de atribuir las suficientes competencias administrativas cuyo ejercicio sirva a los respectivos intereses locales. Más explícitamente, el propio artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) así lo dispone.

Pero, garantizando aún más esa debida asignación de competencias locales, la misma LRBRL, como norma básica que es y también como norma que cumple la función constitucional del ordenamiento local, establece un listado de materias de competencias propias de los municipios, obligando así al respectivo legislador sectorial competente en la materia a atribuir en la ley sectorial las competencias locales precisas y adecuadas. El artículo 25.2 de la LRBRL formula una relación de las materias o sectores en las que, por hallarse implicados intereses locales, deben producirse necesariamente atribuciones legislativas de competencias.

Y entre estas competencias propias de los municipios el precepto incluye ciertas competencias específicamente sobre la materia turística, apreciándose así que el turismo es, sin duda, una materia administrativa de interés local: “h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local”. Además, el mismo artículo 25.2 establece no pocas competencias municipales que inciden o afectan al turismo¹⁰⁸: Protección y gestión del Patrimonio histó-

¹⁰⁸ Y ello porque el Estado y las CC AA tienen competencias legislativas compartidas sobre numerosas materias conexas o fronterizas, en mayor o menor medida, con el turismo: “sanitaria o de higiene (arts. 148.1.21 y 149.1.7 CE); patrimonio y cultura (arts. 148.1.16 y 17 y 149.1.28 CE); agua y costas (arts. 148.1.10 y 149.1.23 CE); caza y pesca (arts. 148.1.11 y 149.1.19 CE); puertos y aeropuertos (arts. 148.16 y 149.1.20 CE), transportes (arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE)”, entre otras”, aparte naturalmente de que la delimitación de las competencias sobre turismo han

rico, Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante, Protección de la salubridad pública, Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, Promoción de la cultura y equipamientos culturales, etc. Más aún, los Municipios también podrán ejercer ciertas competencias turísticas delegadas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 27.3 de la LRBRL), como las previstas en el apartado j), que es “Promoción y gestión turística”. Y, en todo caso, la misma LRBRL, en su artículo 30, ya prevé que la legislación autonómica sectorial establezca regímenes turísticos específicos para los municipios en cuyos términos municipales prevalezcan las actividades turísticas: los llamados “municipios turísticos”¹⁰⁹.

2.2. Las competencias turísticas de los entes locales en la legislación de turismo. En especial, las competencias no municipales.

Ya hemos recordado que la misma legislación básica de régimen local garantiza unas mínimas competencias turísticas de las entidades locales. Pero, tratándose el turismo una materia de competencia exclusiva de las CC AA, aparte de las escasísimas previsiones de la legislación autonómica de régimen local sobre estas competencias de las Administraciones locales, resulta indispensable acudir a la legislación autonómica turística para conocer las competencias propias de los entes locales en materia de turismo. Y ya es preciso anticipar el escaso carácter municipalista de la legislación turística¹¹⁰.

Lo primero que conviene resaltar es que las leyes autonómicas sólo enuncian o refieren las competencias turísticas de los Municipios, aun cuando, cierto es, en algunas de ellas explícitamente se mencionan otras entidades locales competentes en turismo. En efecto, mientras que la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, se refiere genéricamente en su artículo 66.1.c) a “las Administraciones locales territoriales *distintas de los Ayuntamientos*”, admitiendo así una pluralidad de entidades locales turísticas, en cambio, la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia, en su artículo 3.1.c) sustituye esa referencia amplia de la norma catalana por otra más específica y estricta: “las entidades lo-

de considerar asimismo las competencias exclusivas autonómicas sobre ciertas materias dispuestas en el propio artículo 148.1 de la Constitución: ordenación del territorio y urbanismo (apartado 3º), agricultura y ganadería (apartado 7º), puertos y aeropuertos deportivos (apartado 6º)...

¹⁰⁹ *Vid.*, por todos: FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2107, pp. 69-97); ROMÁN MÁRQUEZ, A. (2009, *passim*); BOUAZZA ARIÑO, O. (2012, pp. 264-279); MELGOSA ARCOS, J. (2011, pp. 1175 y ss.

¹¹⁰ *Vid.* MELGOSA (2011, pp. 1172-1173).

cales *supramunicipales*”; por su parte, mencionando ya los *nomen iuris* de ciertos entes locales de ámbito supramunicipal, destacan el Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, que se refiere a “las *comarcas*” (artículo 5.1) y la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo en Canarias, cuyo artículo 4.1.b) alude a “los Cabildos Insulares”.

Es preciso referirse a las competencias asignadas a las Provincias, por cuanto las leyes autonómicas se limitan a tipificar las competencias propias de estos entes locales, a semejanza de lo dispuesto en la legislación de régimen local; tan sólo en algunas leyes turísticas se pueden apreciar otras competencias más específicas. Ciertamente, destaca la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, cuyo artículo 4, tras disponer numerosas competencias propias y comunes de las Provincias en esta materia¹¹¹, incluye estas dos más singulares: “e) El impulso y orientación de los Consorcios o Patronatos provinciales de Turismo” y “f) La aprobación de los planes de desarrollo turístico de ámbito provincial”. También merece citarse la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del Turismo de Extremadura, al atribuir su artículo 5 a las Diputaciones Provinciales una competencia participativa en el ejercicio de una competencia autonómica (“e) La participación en el proceso de elaboración de los planes de ordenación y promoción turística de Extremadura”), así como las competencias colaborativas en sus apartados f) y g), esto es, respectivamente, tanto con la Administración estatal, autonómica y locales “para la promoción de zonas y recursos comunes” como “con el sector privado y social en cuantas actuaciones fueren de interés para el fomento y promoción de la actividad turística”, y, “en particular, el asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades turísticas”¹¹².

¹¹¹ “a) La promoción turística de la provincia, en coordinación con los municipios. b) La coordinación de las acciones de promoción y fomento del turismo que desarrollen los municipios comprendidos en su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias establecidas en el artículo 5.b) de la presente ley. c) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de la provincia y la coordinación de las acciones que en la materia realicen los municipios que la integran. d) El asesoramiento y apoyo técnico a los municipios de su ámbito territorial en cualquier aspecto que mejore su competitividad turística...”

¹¹² Por otra parte, en las leyes turísticas de las CC AA en cuyos ordenamientos de régimen local las comarcas tienen unas competencias propias relevantes, las competencias que expresamente les atribuyen las leyes de turismo son numerosas, incluyendo así competencias turísticas características de las Provincias, además de otras competencias similares o equiparables a las municipales, o incluso a las autonómicas. En efecto, aparte de las competencias típicamente provinciales de

2.3. Las competencias turísticas de los Municipios en la legislación de turismo.

La intervención o actuación administrativa en el sector turístico es -como suele ser habitual en otros sectores económicos, en particular, y en la generalidad de las actividades de los particulares en general- muy numerosa y muy heterogénea. No se trata sólo de que la Administración pública turística realiza un elevado número de actividades, sino que la diversidad material de éstas es notable. La Administración Pública actúa a veces favoreciendo a los sujetos turísticos, y otras veces perjudicándoles; dicta así actos administrativos favorables o concediendo/reconociendo derechos y dicta también actos administrativos de gravamen o restrictivos de la actividad de las empresas y los usuarios turísticos: la Administración, bien concede subvenciones a empresas turísticas y otorga premios y galardones a profesionales del sector, bien impone sanciones a empresarios turísticos, inspecciona sus establecimientos, les dicta órdenes, o bien informa y asesora a empresarios y turistas o, incluso, en ocasiones media y resuelve los conflictos entre ellos; y finalmente, la Administración turística también actúa como un peculiar empresario turístico, prestando ciertos servicios turísticos a los usuarios (alojamiento...) a cambio de un precio,...Y todas estas actividades de la Administración turística presentan entre sí algunas semejanzas y bastantes diferencias. La incidencia de unas y otras sobre los turistas y los empresarios/profesionales del sector es, como puede observarse, muy distinta. Es preciso diferenciar estas actividades y concretar cuáles de ellas ejerce la Administración turística del Municipio de Córdoba.

poder prestar servicios o realizar obras, con carácter complementario de los servicios y las obras municipales (art. 70.2.c) de la ley catalana) o prestar la asistencia necesaria a los municipios para la conservación de los recursos turísticos (art. 13.2.1) de la ley aragonesa), las comarcas de estas CC AA tienen otras competencias más propias de entidades territoriales primarias o entidades municipales como son la mayoría de las asignadas en el artículo 70.1 de la ley catalana, o, incluso, ciertas competencias características de las Administraciones turísticas autonómicas como son algunas de las atribuidas por el artículo 13.2 de la ley aragonesa en orden, principalmente, al control de las actividades y los establecimientos turísticos (registro, inspección, sanción). En cambio, las leyes turísticas que atribuyen competencias a favor de entidades supramunicipales distintas de las comarcas, se limitan a enunciar competencias típicamente provinciales. La ley gallega (art. 6.1) tipifica como competencias turísticas la promoción de los recursos turísticos en coordinación con los entes locales y la Administración autonómica, así como el asesoramiento y apoyo técnico a los entes locales de su ámbito territorial “en cualquier aspecto que mejore su competitividad turística”. En esta línea también se sitúa el artículo 6 de la Ley canaria, al disponer las competencias turísticas de los Cabildos Insulares.

Así, llama la atención las escasas competencias turísticas atribuidas genéricamente a los Municipios por las leyes autonómicas de turismo, así como la falta de homogeneidad de estas competencias municipales. Ciertamente, mientras que la mayoría de las leyes turísticas dispone esas competencias municipales, otras remiten a las atribuidas por la ley autonómica de régimen local, como es, singularmente, el caso de Andalucía, al remitir su Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo, en su artículo 4.1, a las competencias atribuidas explícitamente en el artículo 9.16 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que se reconducen a la llamada “Promoción del turismo”¹¹³.

Pero mientras que unas leyes turísticas se limitan a disponer la competencia de promoción del turismo local¹¹⁴ y, en su caso, otras asimiladas¹¹⁵, otras leyes autonómicas atribuyen algunas competencias muy distintas a favor de los Municipios como, son, por ejemplo, las inherentes a la llamada actividad administrativa de limitación u ordenación administrativa de las actividades turísticas¹¹⁶;

¹¹³ Ciertamente es, sin embargo, que este precepto tipifica una concepción amplia de esta actividad administrativa de las Administraciones turísticas, que incluye, no sólo la competencia de la promoción *stricto sensu* –“la promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés”, establecida en el apartado a)- sino, además, otras funciones públicas dudosamente equiparables como son las dispuestas en los apartados siguientes de la norma (“b) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía. c) El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia”). Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que, aparte de esas competencias municipales específicamente turísticas, los municipios tienen también competencias en materia de defensa general de consumidores y usuarios que, naturalmente, incluye a los turistas. El art. 9.15 de la LAULA atribuye a los municipios andaluces las competencias sobre “a) La información y educación a las personas usuarias y consumidoras en materia de consumo, así como la orientación y el asesoramiento a estas sobre sus derechos y la forma más eficaz para ejercerlos. b) La información y orientación a las empresas y profesionales en materia de consumo. c) El análisis, tramitación, mediación o arbitraje, en su caso, de las quejas, reclamaciones y denuncias que presentan las personas consumidoras. d) La constitución, gestión, organización y evaluación de las oficinas municipales de información al consumidor de su ámbito territorial...”

¹¹⁴ Es el caso de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo, del País Vasco, en su art. 5.3.

¹¹⁵ Así, por ejemplo, el art. 6 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria (asimismo, el art. 9 de la Ley castellanoleonesa) prescribe la competencia de la *promoción* de los recursos y productos turísticos, pero también *el fomento* de las actividades turísticas. Y en términos similares lo prevé el art. 14 de la Ley aragonesa.

¹¹⁶ Así, el art. 14.a) de la Ley de Aragón, encomienda “la protección y conservación de sus recursos turísticos, en particular del patrimonio natural y cultural...” (también el art. 9 de la Ley de Castilla-León y el art. 6 de la ley de Cantabria recogen esta competencia de tutela turística) y “el otorgamiento de las licencias municipales en relación con las empresas y establecimientos turísticos”.

finalmente, otras leyes asignan numerosas competencias turísticas a las entidades locales, comprendiendo la generalidad de las modalidades de la actividad administrativa (limitación, fomento, prestacional, y planificadora).

3. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES TURÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE CÓRDOBA. EN ESPECIAL, LA GESTIÓN MEDIANTE EL INSTITUTO MUNICIPAL DE TURISMO

3.1. ¿Una mera actividad administrativa de “promoción” turística?

Como se ha indicado, en Andalucía las competencias turísticas de las entidades locales se reducen a la “Promoción del turismo”, actividad administrativa que se ejerce, bien directamente por la Corporación municipal, bien a través de entidades instrumentales adscritas al Municipio. El núcleo esencial de esta competencia se integra, pues, por una actividad administrativa de fomento de las actividades empresariales turísticas de interés local, así como por una actividad administrativa informativa y asesora a los turistas; y esta actividad se ejerce por la Corporación en régimen de descentralización funcional, en los términos que seguidamente se expondrán.

Sin embargo, no debe olvidarse que el Municipio también tiene otra competencia que solo impropia podrá ser calificada como actividad de promoción, y no es otra que la actividad colaboradora en la planificación turística municipal de la Administración autonómica andaluza. Ciertamente, algunas leyes turísticas enuncian específicamente la actividad del planeamiento turístico¹¹⁷ entre las competencias municipales, ya sea la elaboración o aprobación de los planes turísticos municipales o ya sea la participación en el procedimiento de aprobación del Plan de Turismo de la CC AA¹¹⁸. Y recuérdese también que el

¹¹⁷ Con un alcance más general que las demás modalidades de actividad administrativa, y de mayor duración en su ejecución, la Administración turística también tiene la potestad de efectuar una programación ordenada, plurianual, de ciertos recursos y servicios turísticos de una zona determinada, detectando sus necesidades actuales, sus medios disponibles, las potenciales medidas administrativas y privadas adecuadas y, ante todo, los fines y objetivos pretendidos con ese “plan” que puede vincular a empresas del sector, usuarios, municipios...

¹¹⁸ Así, la ley de Cataluña (art. 68) recoge las dos competencias planificadoras (“d) La elaboración de los instrumentos de planeamiento que tienen atribuidos de acuerdo con la legislación vigente” y “h) La participación en el proceso de elaboración del Plan de turismo de Cataluña”); en cambio, la ley castellanoleonesa (art. 6) sólo se refiere a la competencia de “la aprobación de los planes de desarrollo turístico de ámbito municipal”, y las leyes extremeña y gallega a la

artículo 9.16.b) de la LAULA atribuye a los municipios la competencia propia de “la participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía”. Así, más específicamente, la propia LTA reconoce esta competencia municipal intraplanificadora en su artículo 15, al referirse a los llamados Planes Turísticos de Grandes Ciudades y consagrando la iniciativa local planificadora: “A solicitud de los municipios, las ciudades con población de derecho superior a los cien mil habitantes podrán ser objeto de planes turísticos específicos para la promoción y fomento del turismo” (apartado 1), teniendo los siguientes objetivos: adecuación del medio urbano al uso turístico, aumento de la calidad de los servicios turísticos de la ciudad, creación de nuevos productos, sensibilización e implicación de la población y agentes locales en una cultura de calidad turística, fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local,... (apartado 2), formalizándose mediante la celebración de Convenios de Colaboración entre la Administración municipal y la Consejería competente en materia de turismo (apartado 3).

Y fruto del ejercicio de esta competencia municipal ha sido la aprobación del llamado Plan Estratégico de Turismo de Córdoba 2015-2019, impulsado por la Fundación EOI y el Ayuntamiento de Córdoba, y financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Un Plan que complementa, refuerza y da continuidad al anterior Plan Turístico de Córdoba 2014/2016; pero que, a diferencia de éste –centrado en la ordenación de la oferta y la creación de productos turísticos, la promoción y comercialización del destino, o la calidad e innovación– el nuevo instrumento de planificación incide en aquellos aspectos clave de la oferta del turismo, como la creación de marca o la mejora de los recursos turísticos del destino.

Una segunda actividad administrativa general debe resaltarse entre las competencias municipales turísticas: la actividad informativa al turista, referida en el artículo 25.2 de la LRBRL y, sin embargo, ausente inexplicablemente del artículo 9.16 de la LAULA. Ha de recordarse que la misma LTA atribuye a la Administración turística la función o actividad de informar y asesorar a los turistas en relación a ciertos recursos o servicios turísticos, en vez (o a la vez) de la

referida competencia participativa en el planeamiento autonómico: “Participar en los procesos de elaboración de planes de ordenación y promoción turística de Extremadura”, dispone el art.6. k) de la ley extremeña; y, menor competencia aún es la que contempla el art. 5.f) de la ley gallega: “La posibilidad de participación, a instancia de la Administración autonómica, en el proceso de elaboración de planes de ordenación, promoción e inversión en materia turística”.

información que, en su caso, proporcionen empresas privadas turísticas. Nace así un singular “servicio público” de información y orientación turística o, en su caso, ser calificado como una singular modalidad integrante de la supra actividad administrativa de promoción turística.

Por ello, merece subrayarse la Ordenanza municipal reguladora del servicio público turismo de Córdoba (BOP nº 60, de 29 de marzo de 2017), que tiene como objeto “la descripción de las funciones, servicios. actividades y normativa para la atención y gestión turística del municipio a fin de desarrollar las actividades de orientación, asesoramiento, información y apoyo tanto para el turista como al sector turístico en general”¹¹⁹.

Finalmente, destaca el servicio de información turística que se presta a través de las Oficinas de Turismo de titularidad pública municipal (o de titularidad provincial, o autonómica, o privada incluso), esto es, un servicio público que está sujeto a la previa inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, y definidas primeramente en el artículo 54 de la LTA como “aquellas dependencias abiertas al público que, con carácter habitual, facilitan a la persona usuaria orientación, asistencia e información turística, pudiendo prestar otros servicios turísticos complementarios”. Junto a las Oficinas, el Decreto 202/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo y de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, prevé una especie o modalidad de “minioficina” llamado Punto de Información Turística, que es el establecimiento turístico que, fijo o móvil, con carácter permanente o temporal, facilita a sus usuarios orientación, asistencia e información turística especializada, bien sobre un determinado evento o fiesta de relevancia turística, bien sobre unas zonas o recursos turísticos concretos, siendo un servicio de in-

¹¹⁹ No obstante, los fines del servicio municipal de Turismo que establece su art. 2 no parecen limitarse a una mera actividad administrativa informativa y asesora: “· Dinamizar el desarrollo de la industria turística de Córdoba.· Promover la mejora de la oferta turística de la ciudad.· Consolidar y reforzar el posicionamiento turístico de Córdoba en los mercados nacionales e internacionales.· Promover la presencia activa de Córdoba en el mercado turístico, procurando la coordinación de los sectores interesados en el fomento del turismo.· Lograr el incremento sostenido de la demanda turística.· Promover actividades encaminadas a incrementar la demanda turística.· Profundizar en el conocimiento de los componentes y factores de la industria turística de Córdoba.· Promover la mejora de los productos y servicios turísticos actuales, y el desarrollo de nuevos productos coherentes con las nuevas tendencias de los mercados.· Impulsar el desarrollo de Córdoba en los mercados de referencia: Turismo Cultural, Urbano, Reuniones y Congresos, Gastronómico, Eventos, etc.· Favorecer y promover la celebración de convenciones, reuniones y actividades análogas, nacionales e internacionales, en la ciudad de Córdoba....”.

formación turística más cercano y accesible para el turista. Y así, el Municipio de Córdoba cuenta con el llamado Centro de Recepción de Visitantes (CRV) y con el Punto de Información Turística Plaza de las Tendillas.

3.2. El ejercicio de las competencias locales turísticas mediante entidades instrumentales: el sector público institucional turístico del Municipio de Córdoba

Más sin duda, la principal organización administrativa de los servicios públicos de turismo del Municipio de Córdoba no reside en dichas oficinas informativas. El Decreto del Alcalde de 18 de junio de 2019 establece las Áreas de Gobierno, esto es, la estructura organizativa funcional esencial según el Reglamento Orgánico General de 15 de febrero de 2009, creando el área de Promoción de la Ciudad, integrada por la Delegación de Turismo, la de Cultura y Patrimonio Histórico y la de Promoción. Así, el Municipio de Córdoba ejerce primeramente sus competencias en materia de turismo a través de esta Delegación específica y esa Área de Gobierno municipal.

Ahora bien, la organización municipal turística es aún más extensa y relevante. En efecto, las competencias municipales en turismo, como “servicios públicos locales” que son, pueden prestarse, conforme a lo previsto en el artículo 85.2 de la LRBRL y el artículo 33 de la LAULA, en régimen de gestión directa o de gestión indirecta¹²⁰. Y es que el Municipio de Córdoba, como Administración pública territorial que es, tiene atribuida legalmente la llamada potestad de autoorganización (artículo 4.1.a) LRBRL), que le permite, no sólo crear o establecer los servicios públicos (artículo 5 LRBRL) y prestar los “que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo” (artículo 25.1 LRBRL), sino también determinar la forma o modo de su prestación o gestión¹²¹.

¹²⁰ Su apartado A) contempla las formas propias de la llamada “gestión directa”, que indica explícitamente: “a) Gestión por la propia Entidad Local. b) Organismo autónomo local. c) Entidad pública empresarial local. d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública...”; en cambio, su apartado B) se refiere a los modos de “gestión indirecta” de los servicios, sin enunciarlos, sino que se remite a los que establece la ley específica de esta gestión indirecta –es decir, contratista interpuesto– de los servicios públicos (actualmente, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

¹²¹ También tienen las Administraciones locales tienen potestad para modificar y suprimir los servicios de su competencia, y no sólo constituirlos, establecerlos o implantarlos.

Y ¿cuál es el modo de gestión elegido por la Corporación municipal cordobesa para ejercer las competencias turísticas? O, dicho en otros términos, ¿ha adoptado un modo de gestión directa o una forma indirecta de prestación de servicios municipales turísticos? Y, en el caso de haber adoptado la gestión directa, ¿qué modo gestor ha elegido el Ayuntamiento?¹²²

Debe recordarse que la mayoría de las leyes turísticas no se refieren a las distintas clases de personificaciones instrumentales de los municipios y las provincias mediante las que éstos podrían ejercer sus competencias turísticas. Pero esta ausencia de referencias normativas explícitas en la legislación sectorial turística¹²³ no impide a los entes locales ejercer esas competencias ejerciendo su potestad autoorganizadora y acordando la constitución de los entes institucionales que estimen más adecuados en cada caso, eso sí, conforme a, en primer lugar, las prescripciones básicas establecidas en la LRJSP y la LRBRL y, en segundo lugar, a las prescripciones que establezcan las correspondientes normativas autonómicas de Administración o régimen local.

De esta forma, en virtud de lo dispuesto en el artículo 85.1 bis de la LRBRL, la creación –y también su modificación, refundición y supresión– corresponde al Pleno de la Corporación municipal, órgano que, por tanto, es el competente para aprobar los Estatutos de la nueva persona jurídica pública que debe quedar adscrita a una Concejalía, Área u órgano equivalente de la entidad local, “si bien, en el caso de las entidades públicas empresariales, también podrán estarlo a un organismo autónomo local...”. En todo caso, los Estatutos de estos organismos autónomos y entidades públicas empresariales turísticas deben incluir el contenido mínimo básico establecido en el apartado 2 del mismo artículo 85 bis, incluyendo, pues, las funciones y competencias turísticas del ente, “con

¹²² Recuérdese que el art. 33.2 de la LAULA, de conformidad con el art. 85.2 de la LRBRL, contiene una concepción amplia de esta modalidad gestora: “Tiene la consideración de gestión propia o directa la prestación de los servicios públicos que las entidades locales desarrollen por sí o a través de sus entes vinculados o dependientes”.

¹²³ No obstante, hay escasas previsiones que algunas leyes turísticas han dispuesto sobre el sector público institucional turístico. Así, en primer término, destacan la mera tipificación genérica de los entes instrumentales de las Administraciones locales para ejercer las competencias turísticas. Ciertamente, tanto la Ley del turismo de Aragón como la ley catalana, la ley gallega y la ley canaria, incluyen, entre las Administraciones públicas turísticas, a los Organismos Autónomos y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones municipales, esto es, las entidades instrumentales con personalidad jurídico-pública y no las personas jurídico-privadas instituidas por las Administraciones locales.

indicación de las potestades administrativas generales que éste puede ejercitar”.

Por ello, el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Córdoba, en sesión ordinaria celebrada el 28 de marzo de 2017 (BOP nº 60, de 29 de marzo de 2017) aprobó la constitución del Instituto Municipal de Turismo (IMTUR), como Agencia Pública Administrativa Local¹²⁴, aprobando sus Estatutos, esto es, la normativa municipal específica que regulará su organización y su funcionamiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 85 bis.3 LRBRL.

El artículo 1 de los Estatutos ya define jurídicamente al IMTUR como un “Organismo” que, en cuanto agencia pública administrativa local, “tiene personalidad jurídica y patrimonios propios, y autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines¹²⁵, sin perjuicio de las facultades de tutela que ejerza el Ayuntamiento de Córdoba”. Lo importante no es tanto reconocer que los servicios públicos municipales que presta el Ayuntamiento de Córdoba mediante el llamado Instituto Municipal de Turismo no se prestan indirectamente, mediante un concesionario o contratista interpuesto (externalización o “privatización” de

¹²⁴ Es la denominación de una de las modalidades de gestión directa tipificadas en el art. 33.3 de la LAULA (“La gestión propia o directa por la entidad local puede revestir las siguientes modalidades: a) Prestación por la propia entidad local. b) Agencia pública administrativa local. c) Agencia pública empresarial local. d) Agencia especial local. e) Sociedad mercantil local. f) Sociedad interlocal. g) Fundación pública local”), equivalente a la modalidad estatal llamada “Organismo autónomo local” prevista en el art. 85.2 de la LRBRL.

¹²⁵ No es, pues, el IMTUR la modalidad ordinaria y habitual de gestión directa de los servicios públicos y de ejercer las competencias municipales. No es una gestión de los servicios sin una “organización especializada”, gestión prevista en el art. 68.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 (RSCL), caracterizada esencialmente por: a) no crearse un órgano específico y *ad hoc* o entidad instrumental, sino que se presta dependiendo de la Administración ordinaria municipal, esto es, prestado por la Unidad (Servicio o Sección administrativa) de la Concejalía competente en la materia, que así ejercerá directamente todos las potestades de gestión y dirección del servicio, sin perjuicio de la suprema dirección que compete al Alcalde-Presidente de la Corporación municipal (art. 124.4.b) de la LRBRL) y de la dependencia de los acuerdos y actos dictados por los demás órganos de gobierno municipal (Pleno y Junta de Gobierno Local: artículos 122-123 y 126-127 de la LRBRL, respectivamente); y b) desempeñarse las funciones públicas por los funcionarios públicos y personal laboral de la misma plantilla municipal y la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Ayuntamiento. Por su parte, recuérdese el requisito condicionante dispuesto en el art. 33.6 de la LAULA: “En el expediente que se tramite para la constitución de las entidades...deberá incorporarse una memoria acreditativa de las ventajas que tendría la modalidad de prestación respecto a la prestación por la propia entidad local, que incluirá un estudio económico-financiero del coste previsible de su implantación”.

la gestión del servicio público), sino que, aún tratándose de una gestión directa del servicio municipal, la Administración local cordobesa ha decidido prestar el servicio creando una persona jurídica propia diferenciada jurídicamente de la Administración municipal, un ente instituido por la propia Corporación, instrumental de ella aunque con autonomía funcional. Y, en segundo lugar, también interesa la concreta modalidad de la personificación jurídica del ente institucional constituido, en tanto le resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 34 de la LAULA, interesando resaltar lo dispuesto en el apartado 1, al disponer su régimen jurídico-administrativo, así como las modalidades de actividad administrativa que podría asumir¹²⁶.

3.3. La actividad administrativa turística del IMTUR

El artículo 1 de los Estatutos le atribuye expresamente el ejercicio “de las actividades de fomento, promoción y prestacionales definidas en los presentes Estatutos”. Solo, pues, estas dos modalidades de intervención administrativa (fomento-promoción y prestacional) podrá desempeñar este ente instrumental de la Administración municipal turística cordobesa. Sin embargo, se advierte que el artículo 4 de los Estatutos parece reconducir toda la actividad que desempeña el IMTUR a “los objetivos de promoción y fomento del turismo en la ciudad de Córdoba”, en los términos que veremos más adelante.

En todo caso, obsérvese que la actividad administrativa de limitación efectuada por la Administraciones públicas turísticas –imponiendo restricciones, deberes o, de cualquier otra forma, ordenando coactivamente las conductas o actividades empresariales– no se encuentra incluida en las previsiones estatutarias. Ello resulta ser casi obligado en tanto que la LTA (y la generalidad de las leyes autonómicas turísticas) no atribuyen a los municipios competencias constitutivas de potestades administrativas limitadoras o restrictivas de las actividades empresariales o profesionales turísticas, sino que reservan la totalidad de estas potestades limitadoras a las respectivas Administraciones autonómicas¹²⁷.

¹²⁶ “Las agencias administrativas locales son entidades públicas que se rigen por el Derecho Administrativo, a las que se atribuye la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas de competencia de las entidades locales, salvo las potestades expropiatorias. Las entidades locales no podrán crear agencias públicas administrativas para el ejercicio de actividades económicas en régimen de mercado.”

¹²⁷ Algunas leyes turísticas (no la andaluza) reconocen explícitamente las competencias municipales autorizatorias no turísticas, pero con incidencia en las competencias turísticas, y, en par-

Entrando en la actividad de la promoción y/o el fomento como competencia en turismo, es preciso subrayar que aquí no está la Administración pública interviniendo imperativamente sobre la actividad empresarial limitando los poderes directivos del empresario, sino, al contrario, está interviniendo con la avenencia y el interés de la empresa y en su beneficio. Las leyes turísticas atribuyen expresamente la competencia de “promoción” del turismo¹²⁸, que, como sabemos, es la competencia turística prevista en la legislación de régimen local.

No debe extrañar, por tanto, que la generalidad de las funciones asignadas al IMTUR sean subsumibles, en mayor o menor grado, en la típica actividad administrativa de fomento o en la macro actividad de la promoción del turismo¹²⁹.

particular, en relación a las actividades empresariales de apertura y de funcionamiento de los establecimientos turísticos; es el caso de la ley catalana, aragonesa, navarra, asturiana, extremeña y cántabra, que atribuyen a los municipios la competencia del otorgamiento de las autorizaciones, las licencias y los permisos que les corresponde aprobar. Y en relación a la actividad inspectora y la potestad sancionadora, la ley catalana es la única ley turística que, en su art. 68.e), atribuye expresamente a los municipios la titularidad de las potestades inspectora y sancionadora “sobre las actividades turísticas que se lleven a cabo dentro de su término municipal, que incluyen los servicios de comercialización presencial o telemática de estas actividades”.

¹²⁸ Aunque se usan indistintamente en ocasiones como si fueran la misma actividad administrativa (*vid.*, por todos, ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M^a L. (2008, pp. 186-187), en algunas normativas autonómicas sí se aprecia explícitamente que la llamada promoción del turismo es una subespecie o modalidad singular de los medios administrativos de fomento de las actividades turísticas. Así, por ejemplo, en el art. 55 de la LTA se constata que la promoción es tan sólo una intervención de fomento muy indirecta.

¹²⁹ Define la llamada “promoción turística” el art. 55 de la LTA: “A efectos de esta Ley, se entiende por promoción turística el conjunto de actuaciones que realiza la Consejería competente en materia de turismo, a través de las cuales favorece el conocimiento del destino Andalucía y la fidelización de quienes nos visitan como turistas y facilita la comercialización del producto turístico andaluz, en el mercado nacional e internacional, sin perjuicio de las competencias del Estado”. Y el art. 56) nos explica algo más en qué consiste al señalar que la Administración autonómica promoverá fuera de Andalucía el turismo en la CC AA mediante la publicidad institucional pública; es decir, la Administración turística, a través de la Consejería de Turismo, debe “publicitar” Andalucía en su conjunto, como “destino turístico global” (apartado 1), potenciando así “el destino turístico de Andalucía en el mercado nacional e internacional, favoreciendo el ajuste adecuado entre las acciones promocionales a desarrollar y las demandas del mercado” (apartado 2). Para ello, la Consejería “programará y ejecutará campañas de promoción para fomentar y mantener la imagen de calidad de Andalucía como destino turístico” (apartado 3). Se trata, pues, de divulgar y difundir en el “exterior” todos los recursos, actividades, servicios, empresas, profesionales y establecimientos turísticos de los que dispone la CC AA, y difundirlos, además, como propios de un “turismo de calidad”. Eso sí, esta promoción administrativa de la “imagen de calidad” turística de Andalucía en su conjunto “deberá integrar la diversidad de des-

Así, por un lado, podrían ser calificadas claramente como actividad de fomento las previstas en los apartados 4, 5 y 6 (“Favorecer, ayudar y posibilitar la adecuación de las estructuras y de los servicios a la oferta turística, apoyando la *iniciativa privada* del sector”, “Favorecer y promover la celebración de convenciones, reuniones y actividades análogas, nacionales e internacionales, en la ciudad de Córdoba” y “Potenciar el sector turístico en aquellos aspectos relacionados con el alojamiento, la restauración, las agencias de viajes y las actividades culturales y de ocio”¹³⁰), porque en todas ellas está presente el IMTUR (la Administración municipal turística, no se olvide) ayudando a la realización de actividades privadas del sector turístico que se han considerado de interés público favorecer¹³¹.

En cambio, otras funciones públicas tipificadas en el artículo 4 de los Estatutos parecen más bien ser propias de una actividad de fomento en sentido amplio o, más exactamente, de la llamada promoción del turismo: “8. Elaborar el material de divulgación, publicidad y de imagen necesario con el fin de dar a conocer los recursos de Córdoba para fomentar la captación de visitantes...14. Coordinar, dinamizar y colaborar con todos los sectores interesados en el fomento del turismo, y muy especialmente el sector comercial vinculado al sector turístico...16. Promover, gestionar y comercializar productos y servicios de interés turístico...”.

tinios turísticos de Andalucía” (apartado 4) y, por ello, resulta lógico que esta promoción integral de Andalucía precise y se realice habiendo consultado (y acordado) la Administración promotora (la autonómica) con las Administraciones locales andaluzas.

¹³⁰ También podrían ser incluidas las siguientes acciones del IMTUR: “1. Promover y fomentar acciones y actividades encaminadas a incrementar la demanda turística. 2. Gestionar, promocionar, realizar y apoyar todas aquellas actividades que puedan beneficiar el incremento y la calidad de la oferta turística de Córdoba. 3. Promover la presencia activa de Córdoba en el mercado turístico, procurando la coordinación de los sectores interesados en el fomento del turismo...9. Colaborar con otras entidades públicas o privadas en la promoción de Córdoba en beneficio de la atracción de visitantes. 10. Promover y, en su caso, participar en convenios con otras entidades, públicas o privadas, para la financiación de campañas de promoción turística y comercial, y para la consecución de cualquier otro de los fines establecidos en estos estatutos... 17. Fomentar actividades turísticas que pongan en valor el legado histórico, patrimonial y cultural de la ciudad...”

¹³¹ La propia LTA, en su art. 3, contempla distintas actuaciones administrativas de fomento: “...h) La fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo...j) La potenciación de aquellas medidas y actuaciones que posibiliten el desarrollo y la implantación de políticas de calidad turística en los destinos, recursos, servicios y empresas turísticas de Andalucía...k) El apoyo a la innovación y la modernización tecnológica de las empresas y establecimientos turísticos, así como la generación y transferencia de conocimiento al sistema turístico andaluz como herramienta de mejora continua...”

Y, por último, también pueden apreciarse ciertas actuaciones que difícilmente podrían ser subsumidas en una y otra modalidad de actividad administrativa de fomento o promoción, siendo indiciariamente más propias de actividades de servicio público o, en su caso, genéricamente comprensivas de las distintas modalidades de la acción administrativa¹³².

4. CONCLUSIONES

Las competencias municipales turísticas atribuidas por la legislación –básica y autonómica– de régimen local no han sido especificadas en la mayoría de las legislaciones turísticas de las CC AA, incluida la andaluza, apreciándose una regulación autonómica turística sobre las competencias de los entes locales absolutamente mejorable.

Además, las actividades de fomento, de promoción, de información y asesoramiento que integran las competencias municipales en la materia no han sido suficientemente desarrolladas reglamentariamente por la Corporación municipal cordobesa. Deberían las entidades locales reglamentar adecuadamente sus propias competencias turísticas. No sólo lo precisa la seguridad jurídica y la efectividad misma del ordenamiento al aplicarse por los operadores jurídicos, sino que también lo demanda, como es bien sabido, la propia recuperación del sector turístico local en los próximos años.

¹³² “...7. Estudiar los problemas turísticos y comerciales vinculados al sector turístico de la ciudad adoptando o proponiendo las medidas que se consideren más adecuadas para solucionarlos...11. La elaboración, tramitación y gestión de proyectos de interés turístico ante las autoridades europeas, estatales o autonómicas, que lleven aparejada financiación a través de fondos de la Unión Europea o de otra naturaleza...12. Contribuir a la defensa de los recursos naturales y de los valores socioculturales de la ciudad. 13. Estudiar y analizar la realidad turística de la ciudad y ofrecer al sector la información conseguida....15. Gestionar instalaciones y equipamientos de interés turístico o de interés para la ciudad....18. Gestionar la participación de Córdoba en redes de cooperación turística y patrimonial.... “

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bouazza Ariño, O. (2012), “Regímenes locales especiales en materia de turismo”, *Anuario aragonés del gobierno local* n° 4, pp. 257-292

Fernández Ramos, S., (2017), “Capítulo 1. Las Administraciones Turísticas Andaluzas”, *Estudio sobre el Derecho del Turismo de Andalucía*, Severiano Fernández Ramos y José María Pérez Monguió (Coords.), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, pp. 19-101

Melgosa Arcos, F.J. (2011), “Administraciones locales y turismo: el municipio turístico”, *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros Fernández*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Wolters Kluwer, pp. 1167-1207

Roca Fernández-Castanys, M^aL. (2008), “Capítulo IV. La promoción de los recursos turísticos”, *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, Fernández Ramos, S., Pérez Monguió, J.M^a y Prados Prados, S. (Coords.), Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, pp. 183-220

Román Márquez, A. (2009), *El municipio turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*, Universidad de Granada