

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN ANDALUCÍA ¹

Francisco José García Salas

Abogado. Suficiencia Investigadora en Derecho Administrativo por la Universidad de Jaén. Máster en Abogacía por la Universidad de Almería.

Palabras claves:

Nombre. Igualdad.

Género.

Key words:

Name. Equality. Gender.

Resumen

En España han sido muchas las voces –y desde diversos sectores-, las que han indicado que existe un problema de planta municipal, ya que hay un número muy elevado de municipios. La solución ante este problema ha sido la de fusionar municipios, pero tras el análisis efectuado para la Comunidad Autónoma de Andalucía, se podrá comprobar que el problema que plantean algunos, es más teórico o político, que real y jurídico.

Abstract: In Spain, there are many people who think that there are a big problem with municipality, because there are a lot of them. The legal solution has been to fuse municipalities, but after to analyse Andalucía's

¹El presente artículo forma parte de la investigación que realizó Francisco José García Salas, denominada *La Planta Municipal de Andalucía*, para obtener la Suficiencia Investigadora en Derecho Público –área de derecho administrativo- en la Universidad de Jaén (España), defendida el día 2 de diciembre de 2014 con la calificación de Sobresaliente. El mismo, ha sido revisado, ampliado y actualizado para el envío a la Revista INIURE de la Universidad Nacional de la Rioja (Argentina).

región, the reader could check the problema is only teoric or politic, but not real or legal.

Palabras clave: Andalucía, municipios, gran población, concejo abierto, municipio turístico.

Key words: Andalusia, municipalities, large population, open council, tourist town.

I.- Introducción

Las formas de organización política han sido una constante en la sociedad desde la Antigua Grecia hasta la actualidad; *ubi societas, ibi ius*; donde hay sociedad –por muy rudimentaria que sea-, hay necesidades, y por lo tanto un derecho que las regule, satisfaga y administre. La idea no es nueva, puesto que ya Aristóteles afirmó que el hombre es social y político por naturaleza, es decir, el hombre necesita estar organizado política y jurídicamente.

La organización política actual –y por tanto las diferentes administraciones- supone un elemento básico en cualquier sociedad, sobre todo en las instituciones más cercanas al ciudadano. A través del presente estudio, se analizarán los diferentes tipos de organización institucional de los municipios en la Comunidad Autónoma de Andalucía (España), para poder afirmar cual es el tipo de administración local que predomina en esta Comunidad, así como determinar si en Andalucía existe un problema de planta local. Además, entre las modalidades que se van a estudiar se encuentran el concejo abierto, los municipios en régimen de gran población, y los municipios en régimen común. Además, se analizarán otro tipo de organización institucional, como municipios mineros, turísticos, y su incidencia en la comunidad autónoma.

II.- La organización municipal en Andalucía.

1.- El Concejo Abierto

El Concejo Abierto se podría definir como aquel tipo de organización política, que se rige a través de un sistema asambleario –integrado por todos los vecinos- para la toma de decisiones de la administración local.

No conviene analizar aquí esa figura jurídica con detenimiento, ya que existen numerosos estudios doctrinales sobre esta materia.

Con respecto a esta forma de organización, se pretende analizar los municipios que funcionen o hayan funcionado bajo este sistema de organización en Andalucía, y la regulación autonómica del mismo. Así las cosas, la primera previsión legal que se puede encontrar sobre el régimen del concejo abierto, se sitúa en el artículo 140 de la CE, al establecer que «la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto»; pues bien, atendiendo al mandato constitucional, el legislador básico estatal contempló en el artículo 29 de la originaria LRBRL, el funcionamiento en régimen de Concejo Abierto, para los municipios menores de 100 habitantes y aquellos que así lo hubiesen hecho de forma tradicional, además de los que «por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo [hiciesen] aconsejable».

De esta forma, la ley obligaba a todos aquellos municipios, cuya población fuese inferior a los 100 habitantes, a funcionar bajo este régimen. En Andalucía, tras la entrada en vigor de la LRBRL, y salvo error, solo existía en el ámbito territorial de esta comunidad autónoma, el municipio de Cumbres de Enmedio (Huelva), funcionando bajo esta modalidad organizativa, puesto que su población en 1981, ascendía a 71 habitantes; dicha aseveración, se realiza sobre la base del análisis de los censos de población desde 1842, publicados por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE), del municipio antes referido que, hasta 2011 funcionó bajo este régimen.²

Asimismo, dicho análisis se ha repetido para el municipio de Benitagla (Almería), puesto que era el otro municipio andaluz que, hasta 2011, funcionó bajo esta modalidad; en esta ocasión el municipio almeriense, y atendiendo al Censo de población desde 1842, publicado por el INE,

²Vid. dicha información, en la página web del Instituto Nacional de Estadística, consultado a fecha 29 de marzo de 2016, en el siguiente enlace:
<http://www.ine.es/intercensal/intercensal.do;jsessionid=6E2C3DEEA5926BD01A4D38373EB648D9.intercensal01?search=1&cmbTipoBusq=0&textoMunicipio=cumbres+de+enmedio&btnBucarDenom=Consultar+selecci%F3n>

comenzó a funcionar bajo esta modalidad en el año 2001, al presentar una población de 82 habitantes.³

El legislador autonómico, no ha prestado ninguna atención a esta modalidad organizativa, no solo porque a la entrada en vigor de la LRBRL, solo existía un municipio acogido a este régimen de funcionamiento, sino porque es una materia reservada a favor del legislador estatal. No obstante lo anterior, el legislador autonómico hace referencia a este tipo de organización, en el artículo 57 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía (en adelante LDMA), y en el artículo 57.2 del Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, aunque de forma exclusiva para las Entidades Locales Autónomas, por lo que no procede su análisis, al exceder del ámbito de análisis que se pretende, ya que este estudio se circunscribe tan solo a los municipios.

Con posterioridad, y con ocasión de la promulgación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA), el legislador andaluz, siguiendo la línea jurídica que había mantenido con anterioridad, no hizo referencia alguna al concejo abierto en la ley autonómica.

Como ya se ha indicado con anterioridad, tanto el municipio onubense de Cumbres de Enmedio, como el municipio almeriense de Benitagla, funcionaron bajo la modalidad de Concejo Abierto hasta 2011;⁴ a partir de los comicios municipales de ese año, pasaron a regirse por el régimen común, puesto que la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, se redactó el nuevo artículo 29 de la LRBRL, el cual eliminaba la

³*Ibidem*, aunque para esta ocasión, la dirección web es la siguiente:

<http://www.ine.es/intercensal/intercensal.do?search=1&cmbTipoBusq=0&textoMunicipio=benitagla&btnBuscarDenom=Consultar+selecci%F3n>

⁴ El cambio de régimen se deduce de los datos de las elecciones municipales de 2007 y 2011 de los dos municipios objeto de análisis, ya que ambos, pasan de elegir a un solo candidato en 2007 a elegir a tres concejales en 2011, todo ello, según se muestra en la página web de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, consultada a 21 de febrero de 2014, la cual puede verse en el siguiente enlace: <http://www.infoelectoral.mir.es/min/>.

obligatoriedad de regirse por este régimen, a aquellos municipios con población inferior a los 100 habitantes.

Así, en Andalucía los municipios en régimen de concejo abierto, nunca han supuesto un problema de planta local, puesto que el número de estos no representa ni siquiera el 0'5% del total de la planta municipal, y su población es insignificante respecto a la población total andaluza. Además, en la actualidad, no existe ningún municipio acogido a esta modalidad, por lo que la incidencia de esta figura, regulada en la LRBRL, es nula en esta comunidad autónoma.

2.- Municipios en régimen de gran población

Al igual que se ha hecho para los municipios en régimen de Concejo Abierto, se procederá a analizar a través del presente epígrafe, no tanto el estatus jurídico de los municipios en régimen de gran población, puesto que existen importantes estudios⁵ en la materia, sino los requisitos legales de los municipios en Andalucía acogidos a este sistema.

La regulación del régimen de organización de los municipios de gran población, se encuentra en el Título X de la LRBRL, creado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local; concretamente, el artículo 121.1 de la ley de bases, dispone que accederán a este régimen, los municipios que cumplan los siguientes requisitos:

- Municipios cuya población supere los 250.000 habitantes

⁵ Han sido numerosos los autores que han escrito sobre el régimen jurídico de los municipios de gran población; entre ellos puede verse a CARBONELL PORRAS, Eloísa (2010), «Ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población», en la obra colectiva «El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña» (Coord. Alberto Ruiz Ojeda), 1^o edición, Ed. Iustel, Madrid, España, pág.132 y ss.; GALÁN GALÁN, Alfredo (2003), «El régimen especial de los municipios de gran población», en «Anuario del Gobierno Local 2003», Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid, España, pág. 143 y ss.; FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge (2009), «Los regímenes especiales y las entidades inframunicipales», en la obra colectiva Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo, (Coord. Tomas Cano Campos), Tomo II, 1^a edición, Ed. Iustel, Madrid, España, págs. 175 y ss.; JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio (2007), «Artículo 121», en la obra colectiva «Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local» (Dir. Manuel Rebollo Puig; Coord. Manuel Izquierdo Carrasco), Tomo I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 3297 y ss.; SALANOVA ALCALDE, Ramón (2011), en «Regímenes municipales especiales», dentro de la obra colectiva «Administración Local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros» (Dir. Silvia Ballesteros Arribas), Ed. La Ley-El consultor de los ayuntamientos, Madrid, España, pág. 383 y ss.; COSCULLUELA MONTANER, Luis (2013), «Manual de Derecho Administrativo. Parte General», 24^a edición, Ed. Civitas, Navarra, España, págs. 238 y ss.; o RIVERO YSERN, José Luis (2009), «Regímenes Municipales especiales», en «Manual de Derecho Local», Sexta Edición, Editorial Thomson-Civitas, Navarra, España, pág. 220 y ss.;

- Municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes
- Municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas
- Municipios que superen los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Tras casi 14 años de la reforma de la ley de bases de 2003, y como bien ha puesto de manifiesto CARBONELL PORRAS,

«el tiempo ha confirmado que no todos los municipios que se rigen por el Título X de la LRBRL pueden considerarse de gran población, pero también que aquéllos que sin duda son de gran población no siempre se rigen por este régimen organizativo».⁶

Atendiendo a los requisitos establecidos en la LRBRL, en Andalucía, los municipios acogidos a esta modalidad organizativa, tras la entrada en vigor de la reforma de la LRBRL, por imperativo legal son:

- Municipios con población superior a los 250.000 habitantes:
 - o Córdoba: 328.704 habitantes
 - o Málaga: 568.497 habitantes
 - o Sevilla: 700.169 habitantes
- Municipios capitales de provincia con población superior a los 175.000 habitantes:
 - o Almería: 192.697 habitantes
 - o Granada: 237.818 habitantes

La ley, como ya se ha indicado, permite la inclusión dentro del régimen de los municipios de gran población, a aquellos que sean capital de provincia, de Comunidad Autónoma o sede de instituciones autonómicas, con independencia del número de habitantes, y aquellos otros que superen los 75.000 habitantes, siempre que reúnan unas determinadas circunstancias. Para este tipo de municipios, el legislador autonómico desarrolló parte de este régimen de funcionamiento, mediante la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el

⁶ Vid. CARBONELL PORRAS, E. (2010), «Ámbito de aplicación del...», cit. pág. 132. Con referencia al número de habitantes de los municipios de gran población, la doctrina ha criticado que este régimen se ha flexibilizado, aplicándolo a municipios que quizás no encajarían en lo que se entiende como municipio de gran población; en este sentido puede verse, entre otros a GALÁN GALÁN, A., «El régimen especial de los municipios de gran población»,...pág. 143 y ss.; SALANOVA ALCALDE, Ramón (2004), «La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local: un comentario crítico», en «Revista Aragonesa de Administración Pública», núm. 24, julio, Zaragoza, España, pág. 233 y ss.; MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio (2003), «La organización de los municipios de gran población», en «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 52, Sevilla, España, pág. 371 y ss.

acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población.⁷

Así, como reconoce el propio legislador en la exposición de motivos de dicha ley, «el modelo que resulta más adecuado es el de regular mediante ley los procedimientos para que los municipios andaluces que sean capitales de provincia o sedes de las instituciones autonómicas, así como los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, [...] a los que se refiere el artículo 121.1.c) y d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, pasen a regularse por el régimen de organización de los municipios de gran población, [...] sin necesidad de una ley singular para cada municipio que solicite este régimen».

La ley autonómica, a tenor de la reforma de la LRBRL del 2003, estableció los requisitos exigibles y mecanismo para acceder a esta modalidad de organización, mediante los apartados c) y d) del artículo 121, posibilitando el acceso de los siguientes municipios en Andalucía:

- Municipios capitales de provincia con población inferior a los 175.000 habitantes:
 - o Cádiz: 122.990 habitantes
 - o Huelva: 148.101 habitantes
 - o Jaén: 116.176 habitantes
- Municipios que superen los 75.000 habitantes, y que presenten determinadas circunstancias, ordenados por provincias, serían:
 - o Almería:
 - El Ejido: 82.983 habitantes.
 - Roquetas de Mar: 87.868 habitantes.
 - o Cádiz:
 - Algeciras: 114.277 habitantes.
 - Chiclana de la frontera: 82.212 habitantes.
 - Jerez de la frontera: 211.670 habitantes.
 - El puerto de Santa María: 89.142 habitantes.
 - San Fernando: 96.361 habitantes.
 - o Málaga:
 - Fuengirola: 77.397 habitantes.
 - Málaga: 568.497 habitantes.

⁷ Vid. BOJA núm. 255 de 24 de diciembre de 2008, pág. 7 y ss.

- Marbella: 142.018 habitantes.
- Mijas: 85.600 habitantes.
- Vélez-Málaga: 76.911 habitantes.
- Sevilla:
 - Dos Hermanas: 129.719 habitantes.

No obstante lo anterior, y salvo error, a día de hoy, ninguna de las capitales de provincia indicadas anteriormente, y que podrían optar al régimen de municipios de gran población, se han acogido a dicho sistema. Con respecto a las ciudades con población superior a los 75.000 habitantes, han solicitado al Parlamento de Andalucía, su inclusión en este régimen, las siguientes poblaciones:

- Cádiz:
 - Jerez de la Frontera: municipio de gran población mediante Acuerdo de 28 de mayo de 2009, del Parlamento de Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía –en adelante BOJA- núm. 112, de 12 de junio de 2009, pág. 57).
- Málaga:
 - Marbella: municipio de gran población, mediante Acuerdo de 28 de mayo de 2009, del Pleno del Parlamento de Andalucía (BOJA núm. 112, de 12 de junio de 2009, pág. 57).
 - Mijas: municipio de gran población, mediante Acuerdo de 26 de septiembre de 2012, del Pleno del Parlamento de Andalucía (BOJA núm. 201, de 15 de octubre de 2012, pág. 25).
 - Vélez-Málaga: munición de gran población, mediante Acuerdo de 21 de febrero de 2012, del Pleno del Parlamento de Andalucía (BOJA núm. 48 de 9 de marzo de 2012, pág. 51).
- Sevilla:
 - Dos Hermanas: municipio de gran población, mediante Acuerdo de 9 de octubre de 2013, del Pleno del Parlamento de Andalucía (BOJA núm. 215, de 31 de octubre de 2013, pág. 89).

Como reflejo de los datos anteriores, se puede observar que buena parte de los municipios andaluces que podrían optar al régimen de municipio de gran población, se sitúan en la franja costera, con especial incidencia en la costa malagueña.

A).- Procedimiento y requisitos de acceso a los municipios de gran población en la Ley 2/2008

Andalucía, como ya se ha puesto de manifiesto, en el año 2008 reguló mediante la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población.

A tenor del artículo 121.c) de la LRBRL, como capital de provincia y con población inferior a los 175.000 habitantes, tan solo podría aplicarse a Cádiz, Huelva y Jaén, ya que el resto de capitales de provincia quedaron adscritos por mandato directo de la LRBRL.

El apartado d) del artículo 121 de la LRBRL, permite la aplicación del régimen de los municipios de gran población, a aquellos municipios que reúnan ciertas circunstancias económicas, sociales, históricas, culturales,... Los posibles municipios andaluces, que tendrían cabida bajo este apartado, han sido enumerados en el epígrafe anterior, por lo que se remite a ellos, a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

El procedimiento para incluir a un municipio bajo el régimen de gran población, se inicia con la aprobación de la solicitud por mayoría absoluta del pleno, y en sesión extraordinaria. A dicha solicitud, si el municipio se encuadra en uno de los del artículo 121.d).- de la LRBRL se habrá incluido en la tramitación del expediente, una memoria que acredite las circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales de la forma más ampliamente posible, así como cualquier otra que contribuya a acreditar dichas circunstancias; en caso de que el municipio se encuadre en uno de los supuestos de artículo 121.c).- LRBRL, no será necesario dicha memoria justificativa.

En el plazo de un mes, desde la celebración del acuerdo plenario por el que se apruebe la solicitud de incluir al municipio bajo el régimen de gran población, el Alcalde deberá dirigir dicho acuerdo al Presidente del Parlamento de Andalucía, y adjunto a la solicitud deberá remitir también:

- En los municipios del artículo 121.c).- de la LRBRL:
 - o Certificación del acuerdo del pleno, por el que se aprueba la solicitud de inclusión del municipio bajo el régimen de gran población
- En los municipios del artículo 121.d).- de la LRBRL:
 - o Certificación del acuerdo del pleno, por el que se aprueba la solicitud de inclusión del municipio bajo el régimen de gran población
 - o Certificación del INE, donde conste las cifras oficiales de población
 - o Certificación del acuerdo plenario, aprobando la memoria justificativa de las circunstancias sociales, económicas, históricas, culturales,...

El artículo 4.1. de la Ley 2/2008, dispone que «el Parlamento de Andalucía regulará los procedimientos para llevar a cabo la toma de decisión, por la cual se determinará o no la inclusión de los municipios interesados en el régimen de organización de los municipios de gran población [...]»; aunque la ley habla de procedimientos en plural, lo cierto es que tan solo se ha habilitado uno al efecto, a través de la Resolución del Parlamento de Andalucía, de 4 de marzo de 2009, de la Presidencia, 8-09/RP-000001, sobre tramitación parlamentaria del procedimiento de acceso a los municipios de andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población.⁸

Tanto la Ley, como la resolución del Parlamento distinguen entre los municipios del artículo 121 apartados c).- y d).-, de manera que si el municipio es capital de provincia o sede de instituciones autonómicas, la solicitud será calificada de forma favorable y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara, limitándose a constatar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cumplimiento de dicho régimen; en cambio, si el municipio presenta población superior a los 75.000 habitantes, la Mesa del Parlamento, la calificará de forma favorable y la admitirá a trámite, si la documentación presentada permite constatar el cumplimiento de los requisitos legalmente reglados para el acceso a dicho régimen, es decir, la certificación del acuerdo plenario por el que se acuerda solicitar al Parlamento de Andalucía la inclusión en el régimen de municipios de gran población, la certificación del INE sobre la población oficial del municipio y la certificación del pleno municipal aprobando la memoria justificativa de las circunstancias sociales, económicas, culturales e históricas.

Cuando se trate de los municipios del artículo 121.c).- de la LRBRL, la aprobación o no de la inclusión del municipio bajo el régimen de gran población, se realizará mediante acuerdo del Pleno de la Cámara.⁹

La aprobación de la inclusión del régimen de municipios de gran población, del artículo 121.d).- de la LRBRL, la Mesa de la Cámara tendrá necesariamente que publicar la solicitud y tendrá que remitir la misma, junto con la documentación indicada en artículo 3 de la Ley 2/2008, al presidente y a los diputados de la comisión competente en materia de régimen local.

⁸ Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 54, de 19 de marzo de 2009, pág. 40.

⁹ El punto segundo de la Resolución del Parlamento de Andalucía, dispone que «con carácter previo a la votación se producirá un debate, en el que intervendrán los grupos parlamentarios de menor a mayor por un tiempo máximo de diez minutos, quedando a criterio de la Presidencia de la Cámara la apertura de un segundo turno de intervenciones por un tiempo máximo de cinco minutos».

En el plazo de quince días mínimo desde la publicación de la solicitud, se tendrá de debatir y votar en la Comisión correspondiente; la propuesta de dicha comisión, será remitida al Presidente de la Cámara para su debate y votación, en el que intervendrán los grupos parlamentarios de menor a mayor por un tiempo máximo de diez minutos, quedando a criterio de la Presidencia de la Cámara la apertura de un segundo turno de intervenciones por un tiempo máximo de cinco minutos.

El acuerdo del Parlamento de Andalucía, en ambas modalidades, y tanto si es o no favorable a la inclusión del municipio en el régimen de gran población, será publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, con notificación expresa al municipio afectado.

La tramitación del procedimiento no podrá exceder de tres meses, aunque podrá ampliarse por tres meses más, de forma justificada.

La regulación legal –junto a la regulación parlamentaria– de los municipios del régimen del gran población del artículo 121 LRBRL apartados c) y d) en Andalucía, presenta cuanto menos, serias dudas o lagunas jurídicas, que tendrán que ser resueltas a través de la aplicación de la legislación básica o general.

La principal duda que plantea dicha regulación, y como ha indicado CARBONELL PORRAS, «se centra en precisar qué mecanismos de impugnación podría utilizar el municipio que ha visto desestimada su solicitud»;¹⁰ no obstante, y aunque plenamente de acuerdo con esta autora, en lo que a la ausencia de vías de control jurisdiccional expresas se refiere, sobre los acuerdos del Parlamento relativos a la no inclusión de un municipio bajo este régimen jurídico, se discrepa en cuanto a la forma de accionar dicho control.¹¹

¹⁰ Vid. CARBONELL PORRAS, E. (2010), «Ámbito de aplicación del... cit. pág. 160. Otros aspectos no contenidos, e igualmente importantes, serían la caducidad y la prescripción del procedimiento, o los efectos del silencio administrativo. Otros autores como GALÁN GALÁN, A., «El régimen especial de los municipios...» sostiene que «el parlamento autonómico no puede inadmitir su tramitación bajo pretexto de defecto formales, tales como la ausencia de motivación o de la documentación acreditativa de los requisitos precisos para la aplicación del régimen especial», cit. pág. 155; en Andalucía, esta tesis no resultaría aplicable, por cuanto que la propia normativa que regula el régimen de gran población, prevé la posibilidad de inadmitir la solicitud cuando carezca de los documentos y/o no se constaten los requisitos exigidos. En lo relativo a defectos formales, tampoco puede compartirse este planteamiento, ya que a falta de regulación, habría que remitirse a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de manera que el parlamento autonómico tendría que otorgar un plazo para subsanar los mismos.

¹¹«El acceso al Tribunal Constitucional por la vía del conflicto en defensa de la autonomía local queda excluido, pues no nos encontramos con una disposición con rango de ley; tampoco cabe el recurso previsto en el artículo 42 de la LOTC contra las decisiones o actos parlamentarios sin valor de ley que «violen los derechos o libertades susceptibles de amparo constitucional». Tampoco cabe considerar que el acuerdo parlamentario que rechace incluir a un municipio en el régimen de gran población es un acto o disposición en materia de personal, administración y gestión patrimonial. [...] quizá la mejor opción sea forzar un acto administrativo –o la inactividad de la Administración– para poder acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Por ejemplo reiterando la petición

Dado que la solicitud de iniciación del municipio bajo el régimen de gran población, es un verdadero procedimiento administrativo, pues así se desprende del artículo 2.2 de la Ley 2/2008, en todo lo no contemplado en dicha ley, el procedimiento tendrá que regirse por la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; otro elemento que indica que este procedimiento no es ajeno al derecho administrativo, se encuentra en que la solicitud del cambio de régimen jurídico, tan solo puede iniciarse a instancia del municipio afectado, y no de oficio por el Parlamento Andaluz.

Antes de proseguir con el análisis de esta cuestión, resulta necesario dejar indicado que la CE dispone en el artículo 9.1. que los «ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», para indicar en el apartado 3º del mismo artículo que «la Constitución garantiza [...] la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos». Por tanto, y continuando con el estudio sobre la impugnación de los actos administrativos, resulta plenamente aplicable para el supuesto en el que el Parlamento de Andalucía denegase la inclusión en este régimen de algún municipio, el artículo 109.e).- de la LRJPAC al establecer que serán firmes en vía administrativa «los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento».¹²

Delimitada ya la firmeza del acto administrativo, procede analizar el control jurisdiccional de dicho acto; el control vendría amparado por el artículo 24 de la Ley Orgánica, 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, a tenor del cual «en el orden contencioso-administrativo será competente, en todo caso, la jurisdicción española cuando la pretensión que se deduzca se refiera a disposiciones de carácter general o a actos de las Administraciones Públicas españolas. Asimismo conocerá de las que se deduzcan en relación con actos de los Poderes Públicos españoles, de acuerdo con lo que dispongan las leyes»; por otro lado el artículo 1.1. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone que «los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-

ante el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, o solicitando que, en el Registro de Entidades Locales de la Comunidad Autónoma, se indique que ha sido incluido en el régimen de gran población y, de esta forma, obtener la negativa del órgano autonómico competente», CARBONELL PORRAS, E. (2010), «Ámbito de aplicación del...» cit. pág. 161.

¹² Otra opción viable, que podría suponer la firmeza en vía administrativa del Acuerdo del Parlamento de Andalucía, sería el apartado c).- del artículo 109 de la LRJPAC al disponer que lo serán aquellas resoluciones «de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario».

administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo», dentro de las que se integran las Administraciones de las Comunidades Autónomas (art. 1.2.b).- LRJCA).

El Parlamento de Andalucía, en tanto que integrante de la Administración de la Junta de Andalucía, no solo se encuentra sometido a la fiscalización por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa en virtud de la legislación estatal, sino que se encuentra sometida a este orden jurisdiccional a través del artículo 138.1 del EAA en virtud del cual, «la Comunidad Autónoma es Administración Pública a los efectos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

En relación a esta cuestión, y aunque para el autor del presente trabajo, el acuerdo del Parlamento de Andalucía por el que se deniegue la inclusión de un municipio bajo el régimen de gran población, podría ser controlado judicialmente por el orden contencioso-administrativo sin ningún problema, conviene, aunque sea de forma somera, traer a colación la *“teoría del control de los actos políticos”*, según la cual, existirían determinados actos no susceptibles de ser enjuiciados por los tribunales al ser decisiones de índole política, pero en el momento en el que existan elementos reglados dentro de dicha decisión, ese acto sería impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativo a fin de enjuiciar sí dicho acto político ha seguido los trámites procedimentales,¹³ de tal suerte que, siguiendo esta teoría, el acuerdo del Parlamento que denegase la solicitud municipal, sería impugnabile en vía contencioso, en tanto en cuanto que acto reglado.

Otra opción, aunque algo más forzada, sería la impugnación constitucional del acuerdo por el que se niegue la inclusión de un municipio bajo el régimen de gran población, mediante el recurso de amparo, según lo preceptuado en el artículo 42 de la Ley Orgánica, 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal

¹³ Sobre el control de los actos parlamentarios, puede verse entre otros a DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (2012), *«El control jurisdiccional de los actos del Gobierno y de los Consejos de Gobierno»*, en Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 26, enero, Valladolid, España, pág. 45 y ss.; FERNÁNDEZ ESPINAR, Luis Carlos (2012), *«El control judicial de la discrecionalidad administrativa. La necesaria revisión de la construcción dogmática del mito de la discrecionalidad y su control»*, en Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 26, enero, Valladolid, España, pág. 211 y ss.; PULIDO QUECEDO, Manuel (1990), *«El Parlamento Foral»*, en Revista Jurídica de Navarra, núm. 10, Pamplona, España, pág. 75 y ss.; DEL PINO CARAZO, Ana (2000), *«El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas: veinte años de jurisprudencia constitucional»*, en Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 3, Junio, Madrid, España, pág. 83 y ss.; NAVAS CASTILLO, Ana (2003-2004), *«Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria»*, en Revista de derecho político, núm. 58-59, Madrid, España, pág. 471 y ss.; GARCÍA CUADRADO, Antonio María (1999), *«Aproximación a una teoría de los actos constitucionales»*, en Revista de derecho político, núm. 46, Madrid, España, pág. 41 y ss.

Constitucional; dicho precepto dispone que «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes»; en esta ocasión, la posibilidad de recurrir en amparo al TC la denegación de la inclusión de un municipio bajo el régimen de gran población, se articularía a través de la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del municipio, reconocido en el artículo 24 de la CE.¹⁴

3.- Otros regímenes especiales

Dispone el artículo 30 de la LRBRL que «las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes».¹⁵

El mandato dado por el legislador, implica que las CCAA podrán establecer regímenes para aquellos municipios que reúnan unas determinadas características. No obstante, dejar indicado que dado que la legislación básica impide la modificación de determinados elementos de las corporaciones locales, la creación de un régimen especial, se circunscribe a la creación de algún órgano

¹⁴El municipio al que se le deniegue la inclusión bajo el régimen de gran población, sería el legitimado para interponer, tanto el recurso contencioso administrativo en vía ordinaria, como el recurso de amparo en vía constitucional. Respecto de esta última cuestión, puede verse TORRES MURO, Ignacio (2008), «*Problemas de legitimación en los procesos constitucionales*», en Revista de derecho político (UNED), núms. 71-72, enero-agosto, Madrid, España, cit. pág. 638.

¹⁵ Existen bastantes estudios jurídicos sobre los regímenes especiales del artículo 30 de la LRBRL; así, entre otros, cabe destacar a FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, Gonzalo (2010), «*Los regímenes municipales especiales del artículo 30 LRBRL: pasado y presente*», en la obra colectiva «El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña» (Coord. Alberto Ruiz Ojeda), 1º edición, Ed. Iustel, Madrid, España, pág. 167 y ss.; SALANOVA ALCALDE, R., en «*Regímenes municipales especiales*»,... pág. 394 y ss.; COBO OLVERA, Tomás (2004), «*Regímenes Especiales*», en «La ley de Bases del Régimen Local. Comentarios, concordancias y jurisprudencia», 1ª edición, Ed. BOSH, Barcelona, España, pág. 264 y ss.; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2012), «*Regímenes Especiales*», en «Derecho Administrativo. Parte General», Octava Edición, Ed. Tecnos, Madrid, España, pág. 377 y ss.; o SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2009), «*Los regímenes municipales especiales*», en «Principios de derecho administrativo general. I», segunda edición, Ed. Iustel, Madrid, España, pág. 552 y ss.

especializado y/o a la previsión de algún tipo de ayuda por parte de la comunidad autónoma.¹⁶

Sentado lo anterior, a lo largo del presente epígrafe, se estudiarán los distintos regímenes municipales creados por el legislador autonómico andaluz.

3.1.- Municipios pequeños o de carácter rural en Andalucía

En la comunidad autónoma andaluza, salvo error, no existe ninguna norma que regule de forma específica este tipo de municipios; habría que rastrear a lo largo de distinta normativa sectorial, para ir extrayendo una idea sobre que es lo que puede entenderse por municipio pequeño o de carácter rural, aunque tampoco se obtendría una amplia concepción sobre este régimen municipal, entre otras cuestiones, porque ni siquiera la legislación estatal, ha previsto de forma expresa ningún sistema especial para estos municipios.¹⁷

Aventurando demasiado, parece que la concepción del legislador andaluz sobre el municipio pequeño o de carácter rural, se sitúa por debajo del umbral de los 5.000 habitantes, ya que se utiliza de forma recurrente como elemento delimitador en las diversas normas autonómicas. No obstante, y aunque sea una mera reflexión, existe una Orden de la Consejería de Turismo y Deporte del año 2013, que hace referencia expresa a los municipios rurales; la norma citada es la Orden de 18 de abril de 2013, por la que se convocan, para el ejercicio 2013, las subvenciones a conceder por el procedimiento de concurrencia competitiva en materia de modernización de las Pymes comerciales y la mejora de la calidad y la competitividad en el pequeño comercio y se aprueba el cuadro resumen de las bases reguladoras y los formularios para presentar las solicitudes y alegaciones (BOJA núm. 80 de 25 de abril de 2013).

¹⁶ Vid. en este sentido a SALANOVA ALCALDE, R., en «Regímenes municipales especiales»,... pág. 394.

¹⁷ Vid. CARBONELL PORRAS, Eloísa (2007), «Artículo 30», en la obra colectiva «Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local», Tomo I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, España, cit. pág. 776.

La referencia sobre municipios rurales en Andalucía, se sitúa en el cuadro resumen de las bases reguladoras de subvenciones, contenido en la citada orden, cuando dispone en su punto 8 lo siguiente: «dentro del marco de apoyo a las Pymes comerciales en municipios rurales, con menos de 5.000 habitantes»¹⁸.

3.2.- Municipio histórico-artístico en Andalucía

En Andalucía no existe, salvo mejor criterio, una norma que regule el régimen especial del municipio histórico-artístico, frente a otras comunidades autónomas como Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja o Murcia, que si poseen un régimen diferenciado y específico para estos municipios.¹⁹

A pesar de ello, hay que hacer referencia a la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía (en adelante LPHA). En esta norma autonómica, el legislador, que si bien omite la referencia al municipio histórico-artístico, regula el conjunto histórico, al referirse a él como las agrupaciones de construcciones urbanas o rurales, junto con los

¹⁸ Ni mucho menos, es pacífico en la doctrina y legislación el número de habitantes que ha de tener un municipio para ser considerado como pequeño o de carácter rural, aunque habitualmente se sitúa en el umbral inferior a los 1.000 habitantes. Así, el artículo 58 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón dispone que «los municipios de población inferior a mil habitantes podrán acogerse a un régimen simplificado de funcionamiento»; por otra parte, el artículo 42 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, dispone que «mediante Ley, podrá establecerse un régimen de organización y funcionamiento simplificado para los Municipios con población inferior a 1.000 habitantes»; por otra parte, la regulación castellano leonesa, identifica a los municipios pequeños, con aquellos cuya población sea inferior a los 5.000 habitantes, en concreto, el artículo 77 de la Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de Castilla y León, dispone que «los municipios de Castilla y León de población inferior a 5.000 habitantes tendrán un régimen especial». Entre la doctrina, puede verse sobre dicha cuestión a COSCULLUELA MONTANER, Luis (1985), «*Organización y régimen jurídico de las entidades locales: la función pública local*», en Organización Territorial del Estado (administración local), Vol. I, Ed. Ministerio de Hacienda- Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, cit. pág. 142; MARTÍN RETORTILLO, Cirilo (1950), «*El municipio rural. Notas sobre su personalidad, su economía y su hacienda*», Ed. Bosh, Barcelona, España, cit. pág. 15; o más recientemente CARBONELL PORRAS, E., «*Artículo 30*»,... pág. 784.

¹⁹ Con respecto a la regulación ofrecida por la comunidad autónoma de Aragón, puede verse la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (art. 59); en Castilla y León, puede verse la Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de Castilla y León (art. 78); en Cataluña, puede verse el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen local de Cataluña (art. 76) o la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán (art. 6); en Galicia puede verse la Ley 5/1997, de 22 de julio, Reguladora de la Administración Local de Galicia (arts. 93 y 94); en la comunidad autónoma riojana, puede verse la Ley 1/2003, de Administración Local de La Rioja (art. 48); o en Murcia, puede verse la Ley 6/1998, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia (arts. 49 y 50).

accidentes geográficos que las conforman, relevantes por su interés histórico, arqueológico, paleontológico, artístico, etnológico, industrial, científico, social o técnico, con coherencia suficiente para constituir unidades susceptibles de clara delimitación (art. 26.2).

La misma norma, a partir de su artículo 30 establece una serie de medidas referentes al planeamiento urbanístico, aunque no crea ni incluye al municipio histórico-artístico como tal.

3.3.- Municipio turístico en Andalucía

A).- Planteamiento General

La actividad turística, como por todos es conocido, es un sector de la sociedad de suma importancia para España en general, y para Andalucía en particular, debido a la enorme repercusión económica, social,...²⁰ de hecho, se configura «como la actividad del sector servicios que mayores repercusiones, en términos de renta y empleo, genera en Andalucía, constituyendo un recurso de primer orden que se encuentra en constante dinamismo y siendo, durante las últimas décadas, una de las principales palancas dinamizadoras de nuestro crecimiento y desarrollo socioeconómico».²¹

Por ello, parece necesario establecer una serie de medidas que se acomoden a las necesidades que demanden determinadas áreas geográficas. Conveniente sería pues, definir qué se entiende por municipio turístico, puesto que se plantea como una cuestión compleja, ya que ni la doctrina ni la legislación de las diferentes comunidades autónomas tienen un criterio unánime sobre dicho

²⁰ «No es preciso entrar a justificar con gran detalle la importancia que para un país como el nuestro adquiere el turismo y la realización de actividades relacionadas con el mismo. Los datos reiterada año tras año cuantifican algo que viene siendo común señalar, como es la destacada posición de España en el liderazgo como productor mundial de servicios turísticos, consolidado como destino turístico preferente, que ha crecido por encima de sus competidores», TENA PIAZUELO, Vitelio (2009), «*La regulación administrativa de los sectores económicos*», en la obra colectiva «Derecho administrativo. Parte especial» (Dir. José Bermejo Vera), Séptima edición, Ed. Thomson-Civitas, Navarra, España, pág. 1043; también puede verse, en sentido similar a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (2010), «*Derecho administrativo del turismo*», Sexta Edición, Ed. Marcial Pons, Madrid, España, pág. 25 y ss.

²¹*Vid.* Exposición de motivos de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (BOJA núm. 255 de 31 de diciembre de 2011).

concepto.²² Se suele identificar al municipio turístico como aquellos lugares en los que la afluencia periódica o estacional de la población o el número de alojamientos turísticos y de segunda residencia suponga un determinado porcentaje, entre otros criterios.²³

Otra cuestión interesante a tener en cuenta es el protagonismo que tienen en este ámbito las administraciones locales, aunque dichos entes, no siempre han sido tenidos en cuenta seriamente a la hora de diseñar las diversas políticas turísticas;²⁴ en este sentido, el artículo 25.1 de la LRBRL dispone una cláusula genérica a favor de los municipios, de forma que *«para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo»*, de manera que en relación con el punto 2.h).- del mismo precepto, el municipio tendrá competencias sobre *«información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local»*; todo ello, en virtud de la asunción o no de la comunidad autónoma respectiva de competencias en materia turística.

Circunscritos al ámbito territorial de la comunidad autónoma andaluza, indicar que *desde 1981, Andalucía asumió en su primigenio estatuto de autonomía, como competencia exclusiva de la comunidad, la promoción y ordenación del turismo (artículo 13.17º), y que vino a mantenerla en términos similares tras la reforma operada en 2007, aunque de modo más general, al asumir competencia exclusiva en materia de turismo.*²⁵

²² «Hay grandes diferencias, entre CC.AA., en el tratamiento que dan en sus legislaciones al concepto de "Municipio Turístico": unas Comunidades dedican varios artículos, con detalle, a ese término; otras únicamente ofrecen unas sugerencias; en algunas, como Madrid (Ley 1/1999 de Ordenación del Turismo), solo se hace referencia al concepto de "zona turística saturada"; y en otras, como La Rioja (Ley 2/2001 de Ordenación del Turismo), no se contemplan estos términos», en AAVV, *«El concepto de municipio turístico en la legislación española. Indicadores estadísticos»*, en el V Congreso "Turismo y Tecnologías de la Información y la Comunicación", TuriTec'2004, celebrado en Málaga durante los días 20 a 22 de octubre de 2004 (también puede verse dicha ponencia a través del siguiente enlace: <http://www.turismo.uma.es/turitec/turitec/actas/2004/7.pdf>).

²³ Vid. SALANOVA ALCALDE, R., en *«Regímenes municipales especiales»*,... pág. 396.

²⁴ Vid. MELGOSA ARCOS, Francisco Javier (2011), en *«Administraciones locales y turismo: el municipio turístico»*, dentro de la obra colectiva *«Administración Local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros»* (Dir. Silvia Ballesteros Arribas), Ed. La Ley-El consultor de los ayuntamientos, Madrid, España, pág. 1168.

²⁵ Vid. el artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía el cual dispone que *«Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de*

El Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante EAA), al enumerar las competencias propias de los municipios, dispone que los ayuntamientos tendrán de forma exclusiva la promoción del turismo (art. 92.2.k).- EAA). En un sentido similar se inclina el artículo 9.16 de la Ley 5/2010, de 10 de Julio, Autonomía Local de Andalucía, al indicar que los municipios tendrán competencia exclusiva sobre la promoción del turismo, que incluirá necesariamente la promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés, la participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía y el diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia.²⁶

B).- El municipio turístico en la Ley del Turismo de Andalucía

El municipio turístico fue una creación de la LRBRL a través de su artículo 30, al encuadrarlo como un régimen especial, aunque el legislador básico deja su desarrollo en manos de las CCAA;²⁷ no obstante, conviene recordar que el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local de 17 de diciembre de 1971, en su Base 17, incluyó de forma expresa la figura del municipio turístico, a pesar de que finalmente no se incluyó en el texto definitivo.²⁸

acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo».

²⁶ Sobre el reparto competencial en materia turística, puede verse más ampliamente, a NIETO-GUERRERO LOZANO, Ana María (2000), «*La distribución competencial en materia turística. Especial referencia al nuevo papel, en la materia, de los entes locales y, concretamente de los municipales*», en Actas del I Congreso de derecho Administrativo Turístico (Dir. José Eugenio Soriano García; Coord. María Teresa Cabezas Hernández), Ed. Universidad de Extremadura, Cáceres, España, pág. 53 y ss.; MELGOSA ARCOS, F. J., en «*Administraciones locales...*», cit. pág. 1169; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2001), «*La distribución de competencias en materia de turismo*», en Revista de Documentación Administrativa, núm. 259-260, INAP, Madrid, España, pág. 27 y ss.; GALLARDO CASTILLO, María Jesús (2001), «*Distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación*», en Revista de Documentación Administrativa, núm. 259-260, INAP, Madrid, España, pág. 71 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2010), «*Derecho administrativo del turismo*»... pág. 51 y ss.

²⁷ Al respecto puede verse a RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín María (2000), «*La ordenación local del turismo*» (III Congreso de Turismo, Universidad y empresa), en «*Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*» (Coord. David Vicente Blanquer Criado), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, España, pág. 39 y ss.

²⁸ «1.- En el texto articulado de la presente Ley se contendrán normas específicas para los Municipios Turísticos, teniendo en cuenta los principios contenidos en esta base. El gobierno promulgará, en desarrollo reglamentario de las disposiciones anteriores, un Estatuto para este tipo de Municipios.2.- Podrán obtener la calificación de Municipios turísticos aquellos cuya capacidad de alojamiento turístico sea suficiente para absorber un incremento temporal de su población significativo en relación con el número de sus residentes fijos [...]». Puede verse dicho proyecto, en la página web del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, a través del siguiente enlace:

Haciendo uso el legislador autonómico, de las competencias exclusivas sobre turismo y de lo dispuesto en el LRBRL, definió el municipio turístico, a través del artículo 19.1 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, como «aquél que cumpla los requisitos que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística, así como un plan municipal de calidad turística que contemple las medidas de mejora de los servicios y prestaciones».²⁹

C).- La problemática prestación de los servicios municipales obligatorios por los municipios turísticos

Como ya ha tenido ocasión apuntar un amplio sector doctrinal, uno de los principales problemas con los que se encuentran los municipios turísticos es la prestación de los servicios municipales obligatorios, sobre todo en fechas muy concretas y determinadas, ya que «se ven obligados a poner en marcha unos servicios públicos, irregulares en el tiempo, por su típica estacionalidad, y desproporcionados en relación a los que verdaderamente corresponderían por sus habitantes de derecho».³⁰

Efectivamente la aseveración anterior se confirma al comprobar los datos sobre densidad de población en el litoral costero andaluz; dichos datos ponen de manifiesto que existe un volumen muy importante de población –según las cifras oficiales, y por tanto solo circunscrito a la población de derecho-, que se incrementa de forma exponencial en determinados períodos del año.

<http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas-electronicas?IDR=1&IDN=66&IDA=22724>.

²⁹ Los requisitos exigidos para optar a la declaración de municipio turístico, según el artículo 2 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico (modificado por el Decreto 70/2006, de 21 de marzo, por el que se modifica el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico), los siguientes: - Población de derecho que exceda de los 5.000 habitantes y no supere los 100.000 hab., siempre que al menos, cumpla alguno de los siguiente requisitos: a) Que, de acuerdo con los datos oficiales elaborados por la Consejería competente en materia de Turismo, el número de pernoctaciones diarias en media anual (pernoctaciones/365) en los establecimientos de alojamiento turístico, de acuerdo a la clasificación que de éstos efectúa el artículo 36.1 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, sea superior al diez por ciento de la vecindad del municipio, según la cifra del padrón municipal declarada oficial en el momento de la solicitud, o que se alcance este porcentaje durante al menos tres meses al año, computándose para ello la media diaria mensual (pernoctaciones de cada mes/30). b) Que el número de visitantes sea al menos cinco veces superior al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de treinta días al año. Para ello se acreditará el número de visitantes diarios mediante el conteo de las visitas diarias a los recursos turísticos del municipio [...].

³⁰ Vid. MELGOSA ARCOS, F. J., en «*Administraciones locales...*», cit. pág. 1176; también lo ha tratado BOUAZZA ARIÑO, Omar (2013), «*Regímenes locales especiales en materia de turismo*», en Anuario Aragonés del Gobierno Local 2012, núm. 4, Zaragoza, España, pág. 270 y ss.

Tal es la dimensión del problema, que la Junta de Andalucía a través de la exposición de motivos del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico, pone de manifiesto esta cuestión al indicar que «a la Administración Local y, en concreto, a los municipios les corresponde prestar los servicios públicos necesarios, con empleo de cuantiosos medios humanos y materiales, para que durante el período en el que el turista permanece en el municipio pueda disfrutar de unos servicios adecuados.

Los municipios que, según la legislación general reguladora del régimen local, han de prestar determinados servicios de manera obligatoria se ven compelidos a realizar un especial esfuerzo, no sólo financiero sino también planificador y organizativo debido al incremento de los usuarios que demandan esos servicios, motivado por el flujo turístico. Este gran esfuerzo no está compensado económicamente, ocasionándoles un mayor desequilibrio financiero del que habitualmente vienen sufriendo.³¹

En definitiva, lo que el decreto pretende es promover la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de sus usuarios mediante una acción concertada de fomento;³² tanto es así, que la normativa andaluza, toma como elementos para valorar a un municipio como turístico, el esfuerzo presupuestario realizado por el ayuntamiento para cubrir los servicios municipales obligatorios del artículo 26 LRBRL, con especial incidencia, especificidad y de manera prioritaria sobre los siguientes servicios:

- Saneamiento y salubridad públicos.
- Protección civil y seguridad en lugares públicos.
- Defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano.
- Protección y recuperación del entorno natural y del medio ambiente.
- Información Turística.
- Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- Transporte público de viajeros.
- Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del ocio.

La prestación de servicios mínimos obligatorios del artículo 26 LRBRL

³¹ Vid. BOJA núm. 66, de 6 de junio de 2002.

³² Vid. art. 1.2 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico

por parte de los municipios en general, y de los municipios turísticos en particular, se plantea como una cuestión problemática, tal es así, que la propia Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, a través del Decreto 78/2007, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Programa de Recualificación de Destinos de la Costa de Sol Occidental de Andalucía «*Plan Qualifica*», lo reconoce de forma expresa; así el acierto y concreción del reconocimiento por parte de la administración de dicho problema, se hace necesario transcribir el punto 4.3.4.: «*En los últimos cincuenta años y de manera especial en la última década, la trama urbana malagueña se ha desarrollado a un fuerte ritmo que no sólo ha agotado buena parte de los espacios de mayor calidad turística, singularmente los de la franja de terreno más próxima al mar, sino que ha condicionado de forma determinante el futuro de la actividad turística. La expansión sostenida ha generado el aumento de las correspondientes densidades poblacionales, situándose en valores de entre los más altos del litoral español, y poniendo de manifiesto la necesidad de nuevas infraestructuras que permitan mantener el nivel de calidad del destino. Lógicamente, este fenómeno ha inducido, e induce, a todo un proceso de presión sobre los sistemas naturales, costeros y terrestres, que están produciendo alteraciones estructurales en el entorno malagueño. Todo ello, además de su incidencia medioambiental, tiende a incrementar la sensación de masificación tan perjudicial para fidelizar los mejores segmentos del mercado turístico*».

Así, el balance general sobre el crecimiento de la población, residente y turística, actual y futura y el grado de saturación de las infraestructuras y recursos, agua, saneamiento, carreteras y playas, es preocupante. Los problemas se sintetizan en un crecimiento de la población, con previsiones al alza, que no es acorde a las infraestructuras existentes:

- Un exceso de presión sobre los recursos naturales:
 - Aumento en el consumo de agua.
 - Aumento en el consumo energético.
 - Incremento de la necesidad de depuración de aguas.

- Necesidad de mejora de servicios e infraestructuras, principalmente debido a los fuertes ritmos de crecimiento y la continua presión sobre las fuentes de unos recursos naturales finitos que han causado alteraciones medioambientales (necesidades crecientes de suelo para movilidad, de acuíferos sin contaminar y recursos superficiales para suministros de agua...) sin que existan opciones tecnológicas que salven inocuamente las contradicciones generadas por el desbordamiento de los ciclos de vida de los sistemas y recursos naturales.
- Problemas de movilidad a todas sus escalas, desde las existentes en el eje litoral hasta la permanente congestión del tráfico en el interior de los propios municipios costeros, lo que constituye una de las principales quejas de la población residente y turista.
- Una visión excesivamente limitada sobre el concepto de la calidad turística y residencial que ha atendido más a una indiscutible mejora de ciertas instalaciones individuales que a la importancia estratégica y el valor añadido de los factores relacionados con el entorno (los diversos paisajes, el diseño urbanístico y arquitectónico, el panorama visual de las principales vías articuladoras, etc.).

La expansión territorial urbanística está afectando ya tanto a la competitividad estratégica turística y residencial de la Costa del Sol, habiéndose detectado fugas de sectores cualitativos de la demanda, como a la propia calidad de vida de la población malagueña, que percibe problemas de tráfico, ruido y otros relacionados con la creciente congestión urbanística.

D).- Procedimiento para acceder a la categoría de municipio turístico en Andalucía³³

La declaración como municipio turístico en Andalucía, tendrá que iniciarse a solicitud de la propia entidad, a través del Alcalde, previo al acuerdo plenario aprobado por mayoría absoluta del número legal de

³³ Vid. la declaración de municipio turístico en Andalucía a través de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, Reguladora del Turismo en Andalucía en FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2005), «*El régimen jurídico de del municipio turístico en Andalucía: el derecho a la carta*», en IV-V-VI Jornadas de Derecho Turístico de Andalucía (Coord. Adolfo Auriolos Martín), Ed. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, España..., pág. 396 y ss.

miembros de la corporación,³⁴ siempre que la población de derecho exceda de los 5.000 y no supere los 100.000 habitantes.

La solicitud, tendrá que ser presentada en el registro de la Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte, junto a los siguientes documentos:

- Certificación del acuerdo plenario, por el que se aprueba la solicitud para acceder a la categoría de municipio turístico.
- Certificación que acredite el número de visitas del recurso turístico más visitado.
- Memoria descriptiva y cualesquiera otros documentos y estudios de cada uno de los elementos que puedan ser objeto de valoración, a saber:
 - Las inversiones previstas en el presupuesto municipal para la promoción de infraestructuras turísticas.
 - Las actuaciones municipales en relación a los servicios mínimos que debe prestar el municipio respecto a los vecinos y a la población turística asistida, así como los servicios específicos prestados en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural, transporte público de viajeros y protección civil, así como otros que sean de especial relevancia turística.
 - La existencia de un plan turístico municipal.
 - La existencia de oficinas de turismo.

³⁴ Vid. art. 20.2 de la Ley 13/2001, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía. El procedimiento para acceder a la categoría de municipio turístico en Andalucía, viene determinado a través del artículo 4 y ss. del DECRETO 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico de Andalucía, así como de la modificación que sufrió dicha norma a través del DECRETO 70/2006, de 21 de marzo, por el que se modifica el DECRETO 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico de Andalucía.

- La relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal, con especial importancia a los BIC.
- La adopción de medidas en defensa del patrimonio cultural y urbano.
- La existencia de ordenanzas fiscales y de medio ambiente, en las que figuren debidamente recogidas medidas para la preservación de los valores medioambientales.
- La ubicación en el término municipal, total o parcialmente, en alguno de los espacios naturales protegidos de Andalucía.
- La adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje.
- La existencia de un planeamiento urbanístico que contemple las dotaciones de espacios libres y otras que cumplan las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística, referidas a la población de derecho y a la población turística asistida.
- Contar con planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y del transporte.

Si la Delegación provincial, observase que la solicitud no reúne los requisitos, requerirá al ayuntamiento para que en el plazo de diez días lo subsane. Una vez que se constate por la Delegación Provincial que la solicitud reúne todos los requisitos, la remitirá en el plazo de un mes desde que la recibió a la Dirección General de Planificación Turística (en adelante DGPT); además, deberá emitir un informe donde conste que al menos cumple alguno de los siguientes requisitos:

- Que según los datos oficiales elaborados por la Consejería, el número de pernoctaciones diarias en la media anual en los establecimientos de alojamiento turístico, sea superior al 10% de la vecindad del municipio, según las cifras oficiales de población declarada al momento de la

realización de la solicitud, o bien que se alcance dicho porcentaje durante al menos tres meses al año.

- Que el número de visitantes sea al menos cinco veces superior al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de treinta días al año. Constatado que el municipio cumple alguno de los requisitos, la Dirección General de Planificación Turística tendrá que emitir un informe donde acredite el grado de incidencia de los elementos de valoración antes referidos; posteriormente dicho informe será trasladado al Consejo Andaluz de Turismo (en adelante CAT), a fin de que este órgano emita un informe sobre la procedencia de la solicitud –que tendrá carácter de preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento, debiéndose evacuar en el plazo máximo de dos meses-.

Si el CAT determinase que es necesario realizar alguna prueba o la emisión de algún informe, estará a la espera de estos para emitir una propuesta de resolución; antes de emitir dicha propuesta la DGPT dará audiencia al municipio interesado para que realice la alegaciones que estime pertinentes.

Una vez transcurrido el plazo de audiencia y examinadas las alegaciones realizadas por la DGPT, el titular de la Consejería de Turismo y Deporte, formulará la propuesta estimatoria o desestimatoria al Consejo de Gobierno, que lo adoptará mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno; dicho acuerdo será notificado al municipio afectado, además de publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

En caso de que la notificación del Acuerdo al municipio afectado no se produzca en el plazo máximo de 6 meses desde que se registró la solicitud en la Delegación Provincial correspondiente, podrá entender desestimada su solicitud, quedando expedita la vía contencioso administrativa.

E).- Pérdida de la condición de municipio turístico

A pesar de que la declaración de municipio turístico es con carácter indefinido, puede perderse tal condición, si concurre alguno de los siguientes requisitos:

- Pérdida de los requisitos exigidos para su declaración
- Variación sustancial de las circunstancias y servicios del
- Grave incumplimiento de las obligaciones establecidas en el convenio.
- A petición propia del municipio

En este último supuesto, el expediente se presentará en la Delegación Provincial para que sea remitido a la DGPT, a fin de que el titular de la Consejería de Turismo y Deporte, dicte resolución por la que deje sin efecto la declaración de MT.

En el caso de que se den alguno de los tres primeros supuestos, el procedimiento se iniciará de oficio, dándole audiencia al municipio afectado.

4.- Municipios industriales, mineros o pesqueros en Andalucía

Los municipios industriales, mineros o pesqueros, como regímenes especiales desarrollados por la Comunidad Autónoma de Andalucía y salvo error, no existen.

La LPHA, hace referencia a partir de su artículo 65 y ss. al patrimonio industrial, pero el análisis de dicha cuestión, excede de las pretensiones de este trabajo.

No obstante, dejar indicado a mero efecto indicativo, que el municipio industrial se regula en la legislación local de Cataluña, la de Murcia o la Gallega, siendo esta última la que también regula al municipio minero y pesquero.

5.- Conclusiones

I.- Que en la legislación autonómica, la figura del Concejo Abierto tan solo está contemplada expresamente para las Entidades Locales Autónomas, no para los municipios, que en caso de estar sometidos a éste régimen les será de aplicación la legislación básica estatal.

II.- En Andalucía, el legislador autonómico ha desarrollado una norma específica para los municipios de gran población, a través de la Ley 2/2008, de

10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población.

En la comunidad autónoma andaluza, una parte importante de los municipios acogidos a esta modalidad, se sitúan en la costa, con especial incidencia en Málaga.

III.- Salvo inclusión por imperativo legal, el acceso al régimen como municipio de gran población, se inicia siempre a instancia del municipio interesado, nunca de oficio.

IV.- El mecanismo de impugnación, para aquellos municipios que pretendan acceder al régimen de gran población, y les sea denegado por el Parlamento de Andalucía, tendrán abierta la vía judicial desde una doble vertiente. En primer lugar, el municipio interesado podrá impugnar este acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, o bien, ante la jurisdicción constitucional, mediante el recurso de amparo.

V.- Que el legislador andaluz ha creado la figura del municipio turístico, para intentar ofrecer una solución a aquellos municipios que sufren un incremento de población en períodos estacionales –especialmente en época estival-, a fin de que puedan prestar los servicios municipales obligatorios del artículo 26 de la LRBRL.

VI.- En Andalucía, el legislador no ha desarrollado o previsto otras figuras jurídicas para otro tipo de municipios, como los históricos, industriales, rurales,...

Cita de este artículo:

GARCÍA SALAS, F. J. (2016) "La organización municipal en Andalucía." Revista IN IURE [en línea] 15 de Mayo de 2016, Año 6, Vol. 1. pp. 76-103. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://iniure.unlar.edu.ar>