

Modelos de Gestión Turística Local

"Soportes de Promoción de Destinos"



FEDERACION ESPAÑOLA DE
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

DIRECCIÓN DE LA EDICIÓN

Carlos Prieto Martín

Director de la Dirección Economía y Hacienda de la FEMP

COORDINACIÓN DE LA EDICIÓN

Adrián Dorta Borges

Técnico del Área de Turismo de la FEMP

Luis Herrero

Consultor de la división de turismo de Tea Cegos S.A.

Producción: Mass Media Online, S.L.

Prologo



La actividad turística es una de las principales fuentes de ingresos de nuestro país. La irrupción de nuevos destinos y la modernización de la oferta en otros lugares de referencia, exigen una constante adaptación de nuestra oferta, que no podría llevarse a cabo sin la estrecha colaboración del sector privado.

La última década puede ser considerada como un periodo de reflexión del modelo turístico español. Valores como la calidad en la atención al turista y la gestión eficiente y sostenible de los recursos, comienzan a abrirse paso en un ámbito, hasta ahora dominado por las grandes campañas promocionales y de posicionamiento.

En el año 2006 la Federación Española de Municipios y Provincias y la Secretaria General de Turismo pusimos en marcha el proyecto de Soporte de Promoción de Destinos, que tenía como finalidad la creación e impulso de entidades mixtas de gestión turística en el ámbito local

Cuatro años después, podemos afirmar, que este proyecto ha significado uno de los hitos más importantes en el ámbito de la gestión turística, irrumpiendo de lleno en el día a día del trabajo de los representantes políticos y técnicos de las áreas de turismo de todos los municipios y provincias

Esta iniciativa ha contribuido a mejorar los sistemas de organización de los recursos turísticos en más de 100 Gobiernos Locales. Generando empleo e involucrando en las políticas del destino turístico al sector privado, como pieza clave de su engranaje.

Con independencia de la fórmula jurídica en que se formalice la relación pública-privado, la idea que ha prevalecido es la de hacer partícipes y corresponsales, de las decisiones de la entidad local, a todos los actores implicados en la actividad turística del municipio.

Una implicación que, entre otras cuestiones, ha supuesto una inversión de unos 15 millones de euros de los que 7 millones provienen de la aportación de las entidades locales y más de 1,5 millones del sector privado del municipio o provincia participante.

Una experiencia positiva, que nos anima a seguir apostando por proyectos que doten o mejoren los recursos de los destinos como base fundamental para el desarrollo de actuaciones promocionales o para la creación de infraestructuras.

Para poner en práctica políticas turísticas sostenibles y responsables, a partir de la detección y organización de los recursos propios del municipio, que nos permitan ofrecer recursos y servicios de calidad a los turistas que visitan nuestros destinos.

Con este manual queremos poner a su disposición un amplio número de buenas prácticas de ayuntamientos y diputaciones, que ponen de manifiesto que, los Gobiernos Locales españoles, son referentes en el desarrollo de modelos de gestión turística responsable, sostenible, participativa e innovadora.

Con el deseo y la confianza de que se convierta en una herramienta de utilidad para mejorar la gestión turística local.

Índice



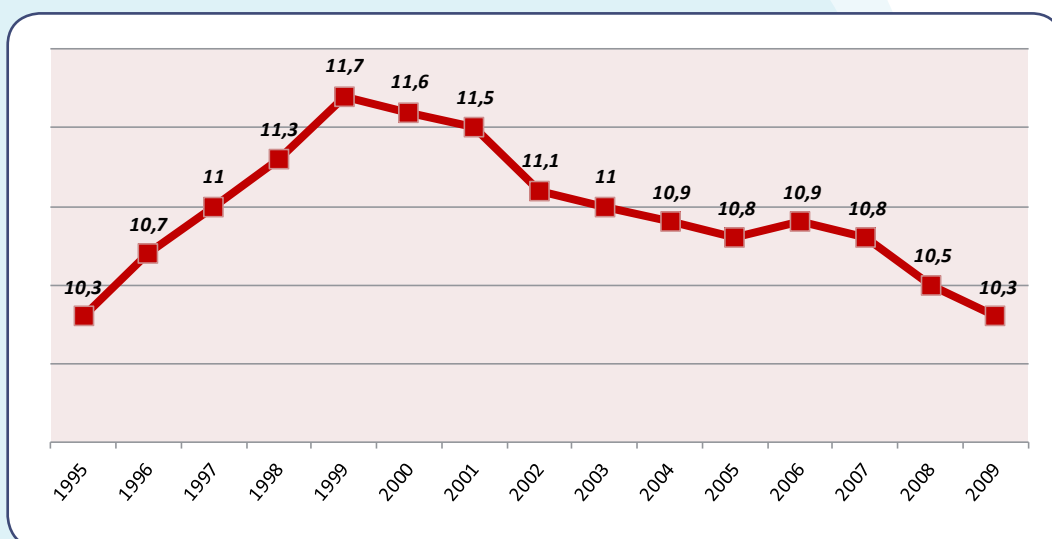
PROLOGO	3
1. INTRODUCCIÓN	7
2. LA GESTIÓN TURÍSTICA EN EL ÁMBITO LOCAL. EL PROGRAMA “SOPORTES DE PROMOCIÓN DE DESTINOS”	11
2.1. ANTECEDENTES	14
2.2. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA “SOPORTES DE PROMOCIÓN DE DESTINOS”	19
2.3. LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LA CREACIÓN O POTENCIACIÓN DE ENTIDADES MIXTAS DE GESTIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL	35
3. FORMAS JURÍDICAS DE LAS ENTIDADES DE GESTIÓN TURÍSTICA EN EL ÁMBITO LOCAL	52
3.1. CONSORCIO	56
3.2. LA FUNDACIÓN	60
3.3. SOCIEDADES ECONOMÍA MIXTA	68
3.4. APLICACIÓN DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. JURISPRUDENCIA	80
3.5. INCIDENCIAS Y REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO DE RECURSOS HUMANOS	90
3.6. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	94
3.7. ADECUACION A DERECHO DE LAS SOCIEDADES MIXTAS DE GESTIÓN TURÍSTICA	98
3.8. ¿QUÉ FORMA JURÍDICA ES LA QUE PERMITE UNA GESTIÓN MÁS EFICIENTE Y EFICAZ DEL TURISMO EN EL ÁMBITO LOCAL?	106
4. REFLEXIÓN SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS	108
4.1. INTRODUCCIÓN	109
4.2. LA NECESIDAD DE QUE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS CUENTEN CON RECURSOS ADICIONALES	110
4.3. LOS RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS EN EL ACTUAL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL	131
4.4. LA DEFINICIÓN DE MUNICIPIO TURÍSTICO	137

1 INTRODUCCIÓN



El turismo constituye, de manera inequívoca, uno de los sectores de actividad más importante para la economía del país, con una aportación al producto interior bruto (PIB) que, en esta última década, ha oscilado entre el 11,7% y el 10,3%; y genera empleo a unos 2 millones de personas, que equivalen a entre el 10% y el 12% de la población activa del país.

Aportación del turismo al PIB (%)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Exceptuar. Elaboración propia.

Los importantes cambios que se han producido en la actividad turística, a nivel global, por factores como la desregularización de los mercados, los cambios en la demanda, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (internet), la consolidación de nuevos modelos de negocio en algunos de los principales elementos de la cadena de valor del turismo (el transporte aéreo, alojamiento turístico, etc.), y el progreso en los nuevos modelos de distribución; a los que se suman, el desarrollo de nuevos destinos turísticos, y la actual crisis económica y financiera; todo lo cual ha hecho necesario que España revise su estrategia competitiva de cara a mantener y mejorar su posicionamiento en el nuevo entorno turístico.

Si bien el análisis de los principales indicadores del turismo español presenta una situación competitiva en la que se observan aspectos positivos derivados de su tradición turística y el desarrollo, desde las últimas décadas del siglo XX, de un modelo turístico exitoso; se advierten también algunos otros aspectos que apuntan a la necesidad de acometer transformación en el sector, que alineen el modelo de desarrollo turístico con el actual entorno competitivo del turismo.

En este marco, el Consejo Español de Turismo acordó llevar a cabo el proceso de revisión estratégica del sector turístico español que dio como resultado la elaboración del Plan del Turismo Español Horizonte 2020, en el que se trazaron las líneas maestras que han de orientar al sector con el objetivo de responder a los retos y nuevas tendencias. Entre las consideraciones previas que se apuntaban con respecto a los factores que han de contribuir a incrementar la competitividad del sistema turístico español, se señala prioritario avanzar en el grado de eficacia y eficiencia del trabajo que las administraciones realizan en materia turística a través de la participación y cofinanciación del sector empresarial; es decir, mediante la implementación de nuevos modelos de gestión turística en los que se cuente con la participación activa del empresariado turístico.

En el conjunto de los ejes claves de actuación definidos en el Plan del Turismo Español Horizonte 2020¹, se recoge de manera reiterada la necesidad de colaboración, coordinación, coparticipación, entre las administraciones gestoras de los destinos y el sector empresarial que es el proveedor final de productos y servicios a los turistas.

Y si bien, este enfoque es necesario con respecto a la práctica totalidad de aspectos que conforman el sistema turístico, es especialmente importante en relación con la competitividad turística de los destinos.

Las características propias que definen la actividad turística (diversidad sectorial, transversalidad, y territorialidad); la gran cantidad de agentes que intervienen en la configuración del producto turístico, en su promoción y en su comercialización; y el carácter diverso, heterogéneo y "no jerárquico" de dichos agentes (públicos y privados), evidencian la necesidad de un modelo de gestión que asegure la coordinación entre todos los eslabones de la cadena de valor del turismo, situándolo como uno de los aspectos clave del desarrollo sostenible del destino turístico.

En la actualidad, lograr los niveles de satisfacción en las experiencias más básicas que disfrutan los turistas en un destino, no depende sólo de factores como el atractivo de sus recursos (naturales, culturales, etc.), la existencia de oferta turística acorde con sus ne-

¹ Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Secretaría de Estado de Turismo. *Plan del Turismo Español Horizonte 2020*. 2007.

cesidades y motivaciones, infraestructuras, equipamientos y servicios generales de apoyo a la actividad turística (accesos, comunicaciones, señalización, etc.), sino sobre todo del grado de integración de todos ellos, y de su orientación (gestión del destino), tanto hacia el turista / visitante (cliente externo), como hacia la población local (cliente interno).

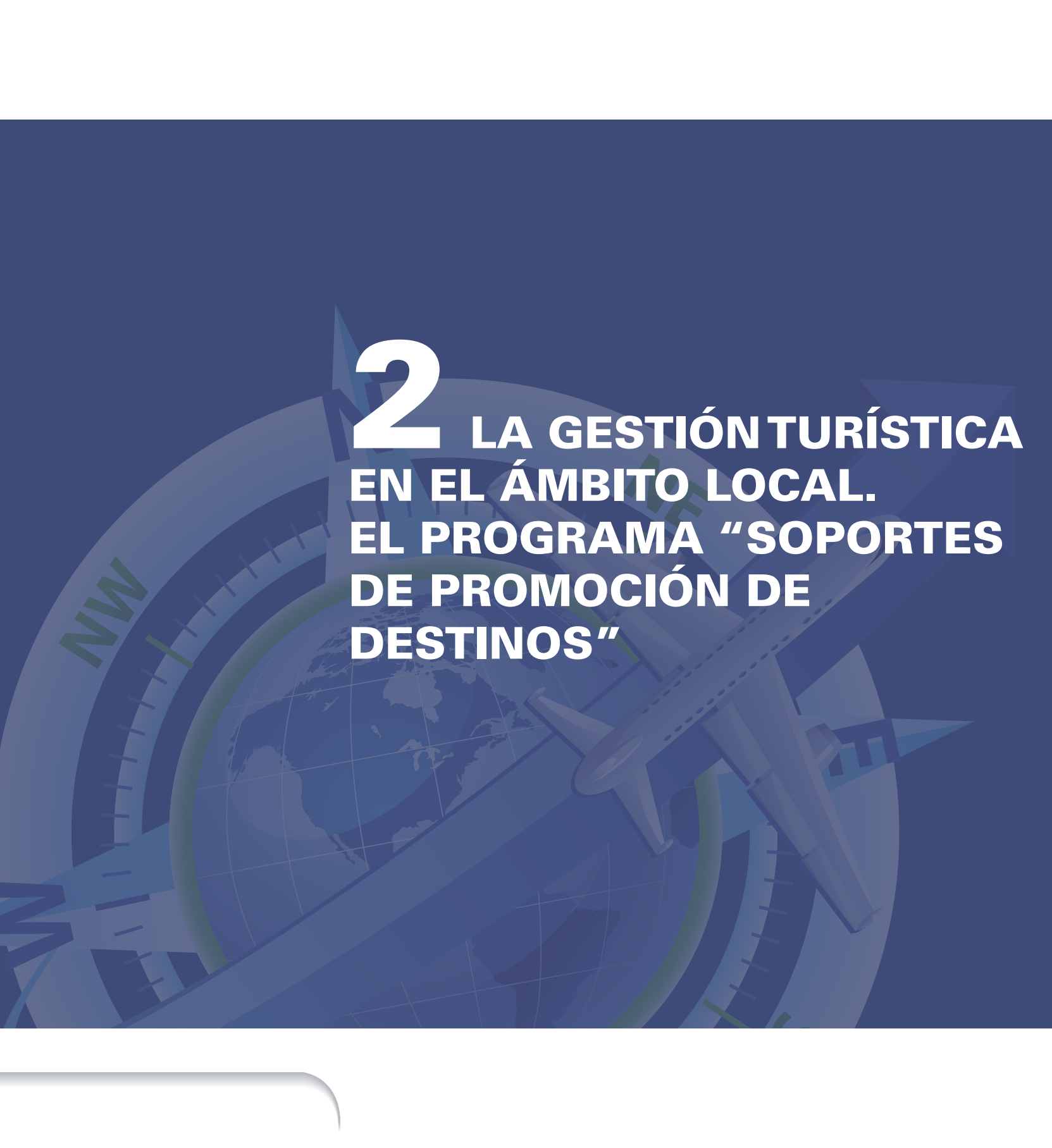
En este sentido, el Plan del Turismo Español Horizonte 2020, propone entre sus líneas de trabajo:

“Reforzar los organismos de gestión de los destinos turísticos para orientar, desde la planificación estratégica, su desarrollo hacia los principios de colaboración público-privada, profesionalización de la gestión y de la toma de decisiones y eficiencia en la gestión”.

Dentro de la cual se plantea el impulso de las siguientes actuaciones:

- ✓ Estudio de diferentes escenarios económico-fiscales y fórmulas de cofinanciación de los destinos turísticos.
- ✓ Identificación de las diferentes figuras jurídicas alternativas y diferentes modelos de involucración público-privada.
- ✓ Desarrollo de un sistema de información que garantice un mejor conocimiento del mercado, la demanda, las tendencias y los logros alcanzados por el destino.
- ✓ Impulso a un programa de formación de gestores públicos de destinos turísticos
- ✓ Identificación de las áreas relevantes de gestión de un destino turístico y la relación existente inter e intra-administrativa para fomentar el trabajo conjunto entre diferentes departamentos y niveles de la administración.

El análisis de la situación actual sobre la competitividad turística de los destinos españoles y la orientación estratégica definida para mantener el posicionamiento de España como referencia turística mundial, logrando mayores niveles de sostenibilidad en un sector cada vez más decisivo para la economía nacional, requiere trabajar en el desarrollo de modelos de gestión, en los destinos, basados en la coparticipación público-privada; especialmente en los ámbitos de la planificación estratégica, la promoción y la comercialización.

The background is a dark blue gradient. It features a large, semi-transparent compass rose with a globe in the center. The globe shows the Americas. An airplane is depicted in flight, also semi-transparent, flying across the globe. The compass rose has directional labels like 'NW' and 'SW'.

2 LA GESTIÓN TURÍSTICA EN EL ÁMBITO LOCAL. EL PROGRAMA “SOPORTES DE PROMOCIÓN DE DESTINOS”

En el marco de reflexión mencionado anteriormente, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Secretaría General de Turismo (SGT) firman en 2006 un Convenio Marco de Colaboración que parte de la base de que el desarrollo de la actividad turística tiene lugar, de forma primordial, en los municipios y es en ellos donde los turistas contextualizan sus actividades de ocio, esparcimiento o negocio. En este sentido, se considera que la colaboración con los municipios resulta esencial para llevar a cabo cualquier política de adecuación y coordinación de la oferta turística nacional.

El objeto del Convenio Marco es el desarrollo de proyectos conjuntos, con las siguientes finalidades:

- ✓ La Creación de órganos de cooperación y coordinación para la gestión de la actividad turística y la promoción de recursos locales; en especial, a través de entidades mixtas que incluyan a la Administración Local y al sector empresarial.
- ✓ La Potenciación de entidades mixtas de tipo descrito en el punto anterior ya existentes.
- ✓ La articulación de actuaciones, en colaboración con el sector privado, para la promoción y difusión de destinos.
- ✓ El impulso y promoción de las redes de municipios para su articulación como producto turístico.
- ✓ El estudio y diseño de estrategias de productos turísticos locales.
- ✓ La creación y puesta en valor de recursos turísticos locales.
- ✓ La articulación de recursos, servicios y oferta turística como producto y su integración como destino.
- ✓ La sensibilización e implicación de la población y los agentes socioeconómicos locales sobre la importancia de la actividad turística.
- ✓ La integración de destinos locales de la misma tipología en redes que agrupen a otros con ofertas similares.

Así mismo, de forma simultánea, ambas instituciones coordinan y lideran un grupo de trabajo, posteriormente denominado “Comité Consultivo”, que tenía como objetivos esenciales debatir en torno a la gestión turística de los destinos, y orientar con respecto a los modelos de coparticipación público-privada. El mencionado grupo estaba conformado por los responsables de algunas de las entidades de gestión turística que constituían, y aún constituyen, un referente a nivel nacional:

- ✓ Turisme de Barcelona.
- ✓ Fundación Turismo de Cuenca.
- ✓ Turismo de Santiago-Información y Comunicación Local, S.A. (Incolsa)
- ✓ Zaragoza Convention Bureau.
- ✓ Consorcio de Turismo de Sevilla.
- ✓ Sociedad Mixta de Turismo de Gijón.
- ✓ Convention Bureau de Málaga-Concejalía de Turismo de Málaga.
- ✓ Asómate a Valladolid (convenio de gestión turística de la ciudad de Valladolid).
- ✓ San Sebastián Turismo – Donostia Turismoa, S.A.
- ✓ Fundación Turismo de Valencia

Este Comité Consultivo, liderado por la FEMP y la SGT, amparado en el Convenio Marco de Colaboración señalado anteriormente, y en el contexto del proceso de reflexión que se estaba produciendo en los destinos en torno a la gestión del turismo y la participación del sector empresarial, impulsan el desarrollo de un programa, con el objeto de fomentar la creación de órganos de cooperación y coordinación para la gestión de la actividad turística y la promoción de los recursos locales, en especial a través de entidades mixtas que incluyan a la Administración Local y al sector empresarial; así como también, potenciar el desarrollo de las entidades de gestión turística, ya existentes, que contaban con la participación del sector empresarial.

El programa en cuestión, denominado “Soportes de Promoción de Destinos”, que inicia su andadura en 2007, con tres convocatorias consecutivas de ayudas a las entidades locales orientadas a promover la mejora de la gestión turística de los destinos, ha constituido uno de los hitos que más han contribuido en los últimos años en relación con el cambio del modelo turístico, aproximándolo más a las actuales características y necesidades del sector.

2.1. ANTECEDENTES

En relación con la situación de los municipios con respecto a la gestión turística, y como paso previo a la puesta en marcha del programa “Soportes de Promoción de Destinos” se llevó a cabo una investigación realizada por Ros D&P², con una encuesta realizada a una muestra de municipios turísticos, con 105 encuestas válidas. Este estudio actualiza de manera importante los datos existentes hasta ese momento, procedente de otros estudios³, que ponían claramente de manifiesto los cambios que se estaban produciendo en el ámbito de la gestión del turismo en los destinos.

En los últimos años del siglo pasado, conforme a los datos del estudio realizado por ESADE-CEDIT, sólo la mitad de los municipios turísticos encuestados poseían una Concejalía que se ocupaba del turismo, compartiendo funciones, en la mayor parte de los casos, con otras áreas como cultura, promoción económica, o comercio; y que esencialmente se centraba en la gestión de los servicios públicos de apoyo al turismo, principalmente la información turística, y equipamientos culturales y turísticos (museos, centros de interpretación, etc.), así como de la promoción del destino; en la mayor parte de los casos con escasa o ninguna participación del sector empresarial. Sólo el 17% declaraba disponer de un Patronato u órgano similar, dependiente o vinculado a la Concejalía, y que contaba con algún tipo de participación del sector.

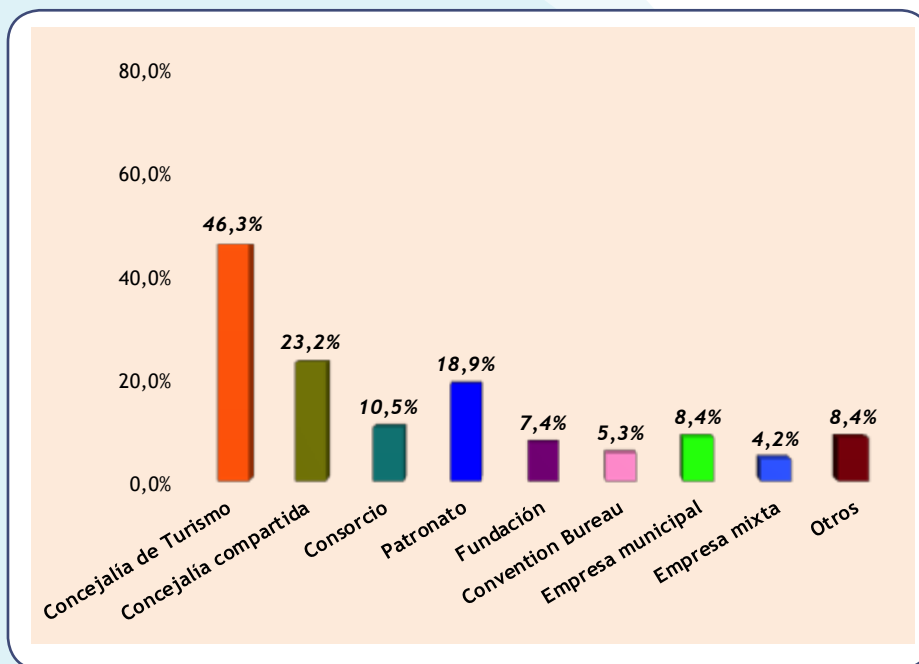
En el estudio realizado en 2002 no se observó un cambio significativo con respecto a los datos anteriores, con respecto al modelo de gestión de los destinos; sin embargo, en 2005, casi el 80% de los municipios encuestados declararon disponer de una Concejalía u otro tipo de entidad que se ocupaba de la gestión del turismo.

La evolución al respecto, en los últimos años, conforme a los datos correspondientes al estudio realizado en 2007 por Ros D&P para la FEMP, más del 90% de los municipios encuestados proclamaron contar con una entidad de gestión turística; tendencia que se corresponde con un incremento en la valoración que los municipios hacen de la importancia del turismo como actividad económica en sus ámbitos de competencia.

² *Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas.* ROS D&P, por encargo de la Federación Española de Municipios y Provincias. 2007.

³ Encuesta ESADE de turismo municipal: “La gestión turística de los municipios españoles”. Dirección: Joan Sureda & Josep Francesc Valls. ESADE-CEDIT. 1997 (actualizadas en 2002 y 2005).

Formula institucional & legal de las entidades de gestión en el ámbito local (2007).

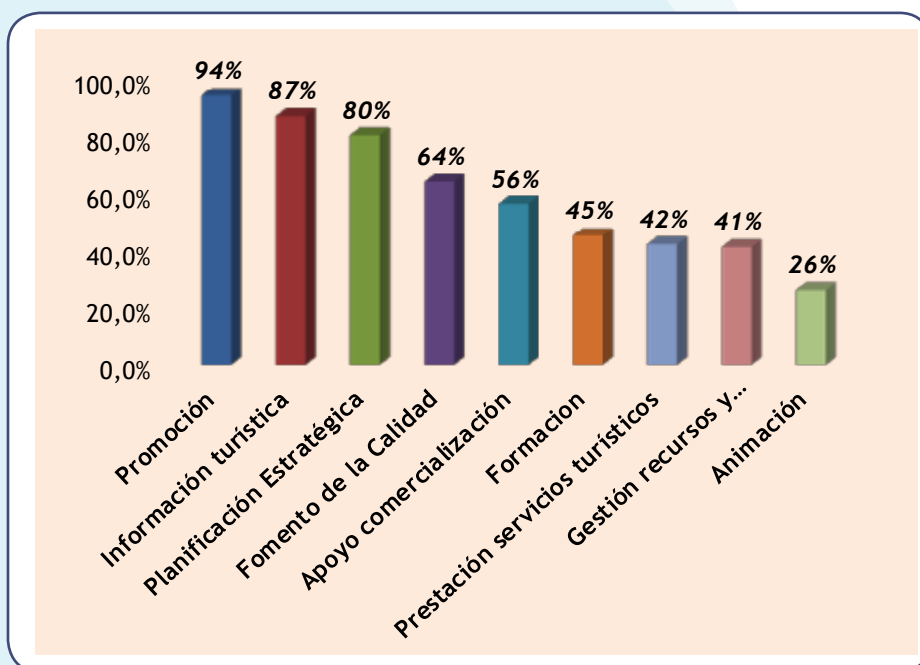


Fuente: Ros D&P. Encuesta a municipios turísticos, 2007. FEMP. Elaboración propia.

Así mismo, y como se observa en el gráfico anterior, en los resultados obtenidos en este estudio se pone de manifiesto una mayor diversidad con respecto a los modelos y fórmulas de gestión existentes, si bien, la Concejalía de Turismo, sigue siendo en 2007, y casi en el 70% de los municipios consultados, la forma más utilizada para la gestión del turismo, con un 46% dedicada exclusivamente a la actividad; aparecen ya porcentajes significativos de otros tipos de entidades, con formas jurídicas que permiten formalmente la participación del sector empresarial en los órganos de toma de decisiones, aunque se trate de entidades de derecho público, como es el caso de los Consorcios, utilizada por el 10% de los municipios, los Patronatos, las Sociedades Mercantiles (100% municipales o de carácter mixto), las Fundaciones, etc.

Otro de los aspectos importantes que definen la evolución de la gestión turística en el ámbito municipal está constituido por las funciones que las entidades han ido incorporando a sus competencias.

Funciones de las entidades de gestión turística en el ámbito local. 2007 (%)



Fuente: Ros D&P. Encuesta a municipios turísticos, 2007. FEMP. Elaboración propia.

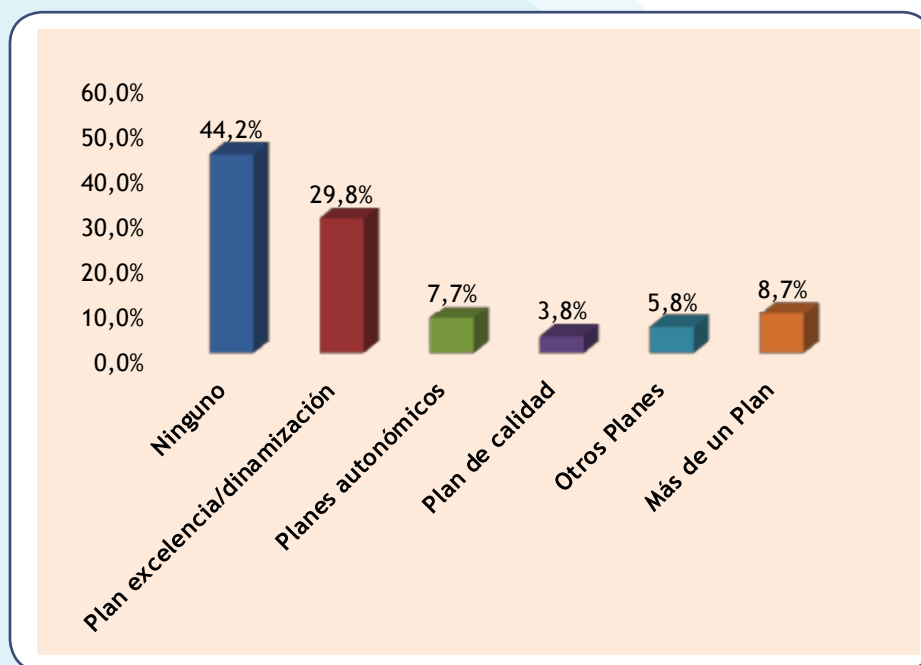
Si bien, en los primeros estudios sobre la gestión del turismo en el ámbito local ponían de manifiesto la existencia de entidades de gestión de carácter eminentemente público con funciones esencialmente centradas en la promoción del destino, y en la gestión de servicios públicos de apoyo al turismo, como la información turística, y la gestión de recursos y equipamientos. Al mismo tiempo que se ha incrementado el número de municipios con entidades destinadas al desarrollo turístico, y que se han perfeccionado las estructuras de dichos entes, se han incrementado también las funciones y competencias de los mismos.

En este sentido, entre los resultados obtenidos en la encuesta realizada en 2007 (Ros D&P. Encuesta a Municipios Turísticos), la promoción del destino y la gestión de los servicios públicos turísticos (información turística), siguen siendo las funciones asumidas por el mayor porcentaje de entidades de gestión locales, en el 94% y el 87% respectivamente; y aparecen signos evidentes del cambio producido en los últimos años, con un 80% de entidades que incluyen entre sus funciones la planificación estratégica, y un 64% ha integrado entre sus competencias el fomento de la calidad turística. Aparecen también funciones con una doble orientación; por un lado, enriquecer la oferta turística del destino con nuevos servicios y/o productos turísticos, y, por otra, contribuir a la generación de ingresos, a partir de la prestación de servicios, que ayuden al mantenimiento y desarrollo de la entidad de gestión y sus actividades.

Finalmente, en relación con este aspecto, es importante destacar la participación de las entidades de gestión del turismo de carácter local en la comercialización del destino, elemento que paulatinamente adquiere un mayor protagonismo, especialmente en los destinos de interior, debido principalmente a las características de sus productos turísticos, a la estructura del sector empresarial, y a las actuales tendencias de la demanda con respecto al consumo turístico.

El incremento de entidades de gestión turística en el ámbito local, el perfeccionamiento de sus estructuras, y la ampliación paulatina de sus funciones y competencias, ha estado acompañado de un aumento en el desarrollo de herramientas de planificación y competitividad. En este sentido, si bien en el estudio de ESADE correspondiente a 2005, se citaba que aproximadamente un 25% de los municipios consultados desarrollaba alguna herramienta de planificación y/o competitividad, con la participación activa en algún Plan, de calidad, dinamización, u otro tipo; en los resultados obtenidos en la encuesta realizada en 2007 a municipios turísticos, ya se observa un crecimiento importante de municipios que declararon contar con alguna herramienta de planificación y/o competitividad, participando activamente en algún Plan (de Excelencia o Competitividad, de implantación o fomento de la calidad turística, de desarrollo de producto turístico, de marketing turístico, etc.), lo cual es señalado por el 55% de los municipios encuestados.

Desarrollo de herramientas de planificación / competitividad en los municipios turísticos. 2007.



Fuente: Ros D&P. Encuesta a municipios turísticos, 2007. FEMP. Elaboración propia.

No obstante, es preciso no perder de vista que en el momento de realización de la mencionada encuesta, aún es relevante el número de municipios turísticos, el 44% de los encuestados, que declaraban no participar en ningún Plan, siendo numerosos los casos, en los que no se contaba con ninguna herramienta de planificación.

En síntesis, en el período de puesta en marcha del programa de “Soportes de Promoción de Destinos”, que se inicia con la edición del resultado de la investigación llevada a cabo por la Federación Española de Municipios y Provincias sobre los modelos de entidades público-privadas de gestión de la actividad turística en el ámbito local, dando como resul-

tado el manual denominado “Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas”, la situación en con respecto a este tema se caracterizaba por:

- ✓ Un porcentaje muy elevado de municipios turísticos con una entidad de gestión que se ocupa del turismo, en sus niveles competenciales.
- ✓ Un modelo de gestión turística local con un carácter predominantemente público, con escasa participación del sector empresarial.
- ✓ En relación con el punto anterior, la preeminencia de las Concejalías como entidades de gestión del turismo en el ámbito local, y la incipiente pujanza de nuevas fórmulas con una orientación más profesional, y que favorecen la participación del sector empresarial.
- ✓ Un incremento en las funciones y competencias de las entidades de gestión asociado a una mayor conciencia y conocimiento del papel de los municipios en el desarrollo turístico.
- ✓ Un contexto turístico progresivamente más competitivo, con cambios importantes en las tendencias de consumo, y con una mayor segmentación del mercado.
- ✓ Un contexto económico en el que ya se vislumbra el empeoramiento de la situación a nivel mundial.

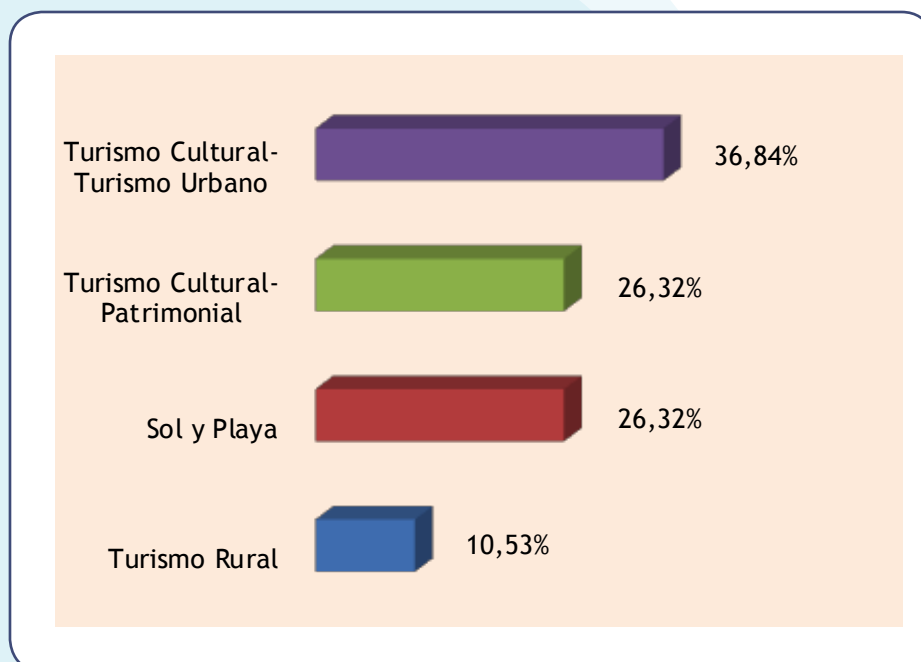
Y, en particular, las entidades locales, que ya tienen dificultades para mantener los presupuestos que se destinan a la gestión del turismo, requieren la implementación de nuevos modelos de financiación para mantener el desarrollo de un sector cada vez más importante en las economías locales como es el turismo.

2.2.LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA “SOPORTES DE PROMOCIÓN DE DESTINOS”

La primera convocatoria de ayudas para la creación o potenciación de entidades mixtas de gestión turística en el ámbito local, realizada en noviembre de 2007, contó con la participación de más de 50 entidades locales, de las cuales fueron seleccionadas, en función del proyecto presentado, 41 entidades de municipios de tipología turística bastante diversa.

2.2.1 ANÁLISIS DE LA 1ª CONVOCATORIA DE SOPORTES DE PROMOCIÓN DE DESTINOS.

Entidades seleccionadas en la 1ª convocatoria del programa Soportes de Promoción de Destinos, por tipología turística.



Fuente: Elaboración propia.

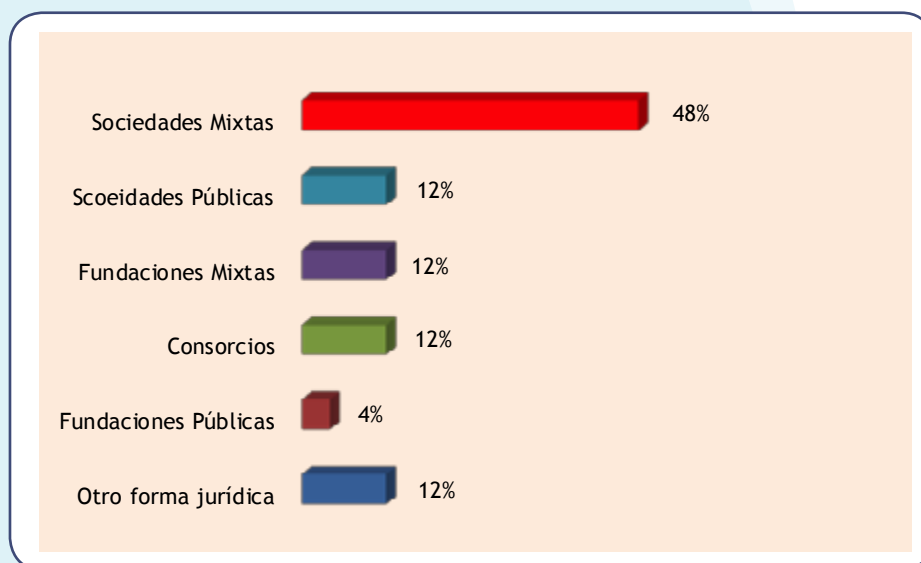
El 37% estuvo constituido por ciudades principalmente posicionadas en el turismo cultural y el turismo urbano; destinos de interior (ciudades pequeñas y medias) de carácter cultural y patrimonial, y destinos de sol y playa, un 26% respectivamente; y finalmente, los destinos rurales representaron casi el 11%.

La mayor parte de los proyectos presentados tenían como objetivo finalista la creación de una entidad mixta de gestión turística, e incluían acciones de sensibilización hacia el sector empresarial, sobre la importancia de la gestión turística del destino en el desarrollo de su competitividad, y la necesidad de contar con su participación para favorecer la efec-

tividad en dicha gestión. Así mismo, se incluían en prácticamente todos los proyectos el desarrollo de herramientas de planificación y desarrollo de producto turístico.

El 85% de los proyectos llevaron a cabo todas las actividades previstas; y el 68% de las entidades locales participantes en el programa crearon algún tipo de entidad de gestión turística de carácter mixto, es decir, que incorporaba la participación del sector empresarial en las tareas de gestión del destino.

Entidades de gestión creadas en la 1ª convocatoria del programa "Soportes de Promoción de Destinos"



Fuente: Elaboración propia.

La mayor parte de las entidades creadas, el 60% adoptaron la forma jurídica de Sociedades, ya sean S.A. o S.L., el 42% del total son Sociedades de Economía Mixta, lo que significa que en el accionariado participa el sector empresarial, y el 12% del conjunto son Sociedades Públicas, en donde las entidades locales ostentan el 100% de las acciones o participaciones, aunque en la totalidad de ellas el sector privado participa desde diferentes fórmulas, ya sea siendo incorporado al órgano de gobierno de la Sociedad (Consejo de Administración), o mediante la creación de un órgano consultivo (Consejo Asesor) insertado en el organigrama de la entidad, o incluso, mediante la firma de convenios de colaboración.

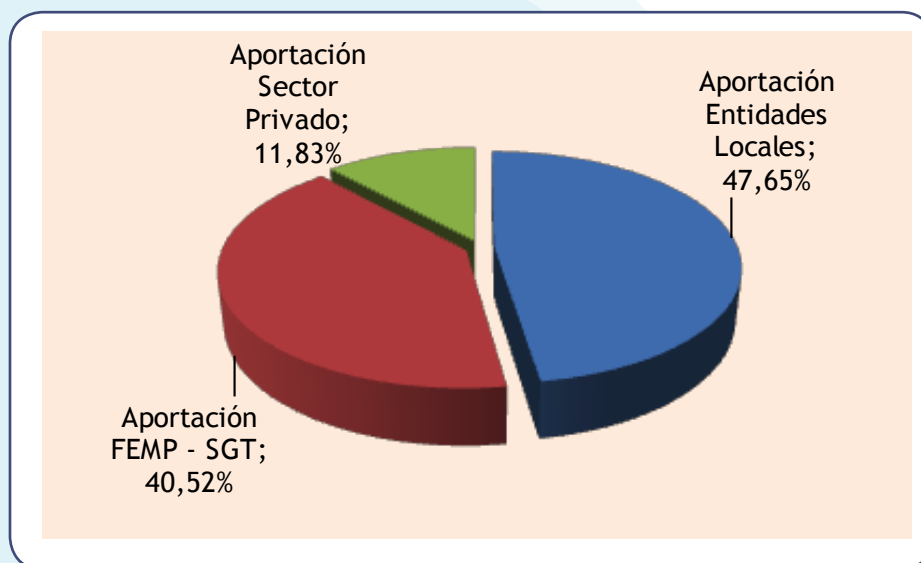
Otras formas jurídicas utilizadas en menor medida, tanto de carácter mixto como público, y en las que también participa el sector empresarial, han sido las Fundaciones, 16%, y los Consorcios, 12%. Finalmente, alguna entidad ha optado por la figura de Asociación.

Es importante destacar, que el 18% de las entidades participantes en esta primera convocatoria han realizado proyectos de desarrollo estratégico sobre la base de “convenios de colaboración”, o, “contratos programa”, fórmulas, que si bien son de un carácter básico dado que se circunscriben a la implementación de acciones específicas y/o programas concretos, constituyen también una forma válida de participación público-privada, en relación con la gestión de un destino, especialmente en destinos emergentes con un desarrollo de producto turístico incipiente, un sector público con poca experiencia turística, y un sector empresarial aún en formación y poco consolidado.

Así mismo, es importante destacar la trascendencia del programa en relación con la implementación de herramientas estratégicas y la construcción de una visión compartida del desarrollo turístico de los destinos, y en este sentido, más de la mitad de los destinos participantes, el 56%, han llevado a cabo un Plan Estratégico de Desarrollo Turístico; el 46% han elaborado un Plan de Desarrollo de Productos Turísticos; y el 38% ha realizado un Plan de Marketing Turístico, en el que han definido y concertado las estrategias de promoción y comercialización, y las actuaciones a desarrollar en dichos ámbitos.

Finalmente, con respecto a los recursos económicos invertidos en la primera convocatoria del programa “Soportes de Promoción de Destinos”, la cantidad aportada por la FEMP, a partir de la subvención concedida por la SGT, fue de 2.737.112 €, lo que ha representado el 40% de los recursos totales invertidos.

Recursos económicos invertidos en la 1ª Convocatoria del programa Soportes de Promoción de Destinos.



Fuente: Elaboración propia.

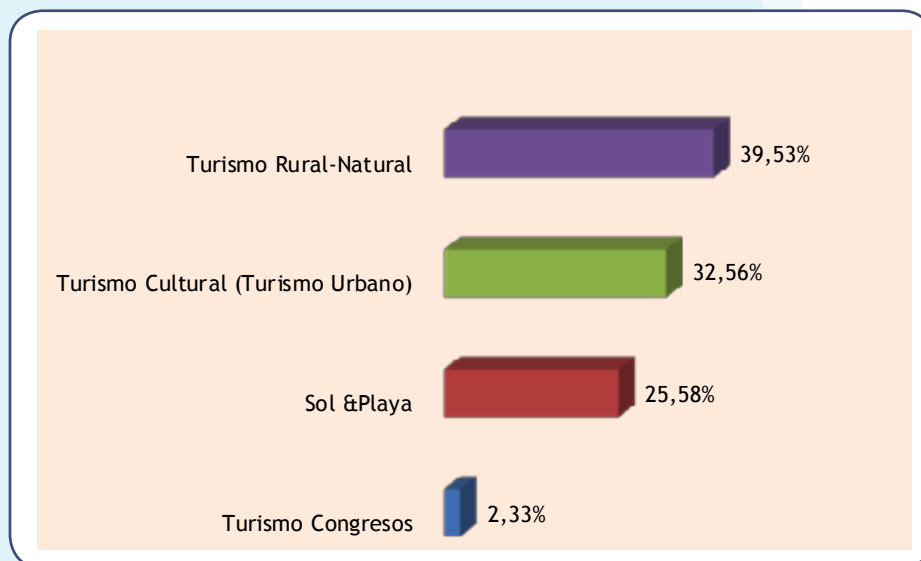
El 47,65% de los recursos fueron aportados por las entidades participantes en esta convocatoria; y casi el 12% lo aportó el sector empresarial de cada uno de los destinos. En total el presupuesto ejecutado en las acciones implementadas en los respectivos proyectos ha sido de 7.056.668 €, casi un 5% más del previsto inicialmente, diferencia que ha sido aportada tanto por las propias entidades participantes y el sector empresarial; todo lo cual pone de manifiesto la importancia y el impacto del proyecto en el panorama turístico nacional.

En la segunda convocatoria, la participación fue igualmente importante, con un total de 43 entidades presentadas, de las cuales, en esta convocatoria, casi el 40% de las mismas eran de carácter supramunicipal.

2.2.2 ANÁLISIS DE LA 2ª CONVOCATORIA DE SOPORTES DE PROMOCIÓN DE DESTINOS.

Al igual que en la convocatoria anterior, la tipología de destinos fue diversa, si bien en esta convocatoria han predominado los destinos de interior, asociados al turismo rural y de naturaleza, en muchos casos con un carácter emergente, los cuales representaban casi el 40% del total. El 32,56% han sido destinos relacionados con el turismo cultural; el 25% con destinos de litoral, relacionados con la tipología de sol&playa; y finalmente, el 2% ha estado relacionado con el turismo de congresos.

Entidades seleccionadas en la 2ª convocatoria del programa Soportes de Promoción de Destinos, por tipología turística.

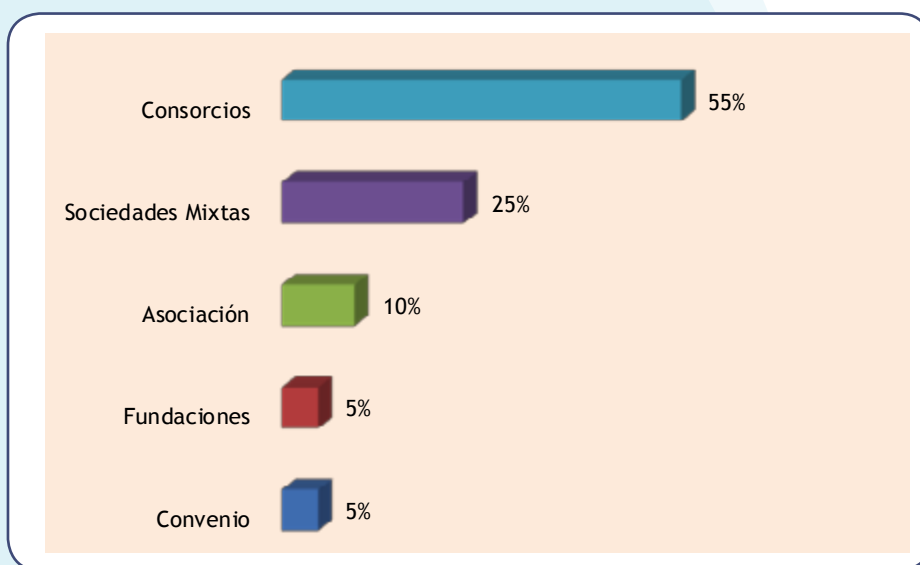


Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a los resultados obtenidos en esta convocatoria, el 47% de las entidades participantes han constituido una entidad de gestión turística en la que se integra la participación del sector empresarial, un porcentaje algo menor que en la convocatoria anterior, y que responde en gran medida a las características de los destinos participantes en esta convocatoria, entre los que es mayor el número de destinos de interior con un desarrollo

turístico más incipiente, y con un tejido empresarial en proceso de consolidación. Esta razón, ha determinado también, en gran medida, las fórmulas elegidas en la creación de las entidades de gestión turística.

Entidades de gestión creadas en la 2ª convocatoria del programa "Soportes de Promoción de Destinos"



Fuente: Elaboración propia.

En la 2ª convocatoria del programa de "Soportes de Promoción de Destinos", la mayor parte de las entidades de gestión turística en el ámbito local creadas en el marco de los proyectos subvencionados, el 55%, han optado por una fórmula de claro carácter público, el consorcio, que permite no obstante avanzar en los principios que definen los nuevos modelos de gestión turística, entre los que cabe destacar, la eficacia y eficiencia, la profesionalización de la gestión, la participación del sector empresarial, la transparencia, y la

orientación al mercado. En este caso, cabe destacar, además, que algunos de los consorcios creados son de carácter supramunicipal, en los que se ha cumplido el doble objetivo de integrar diferentes administraciones públicas, e involucrar al sector empresarial.

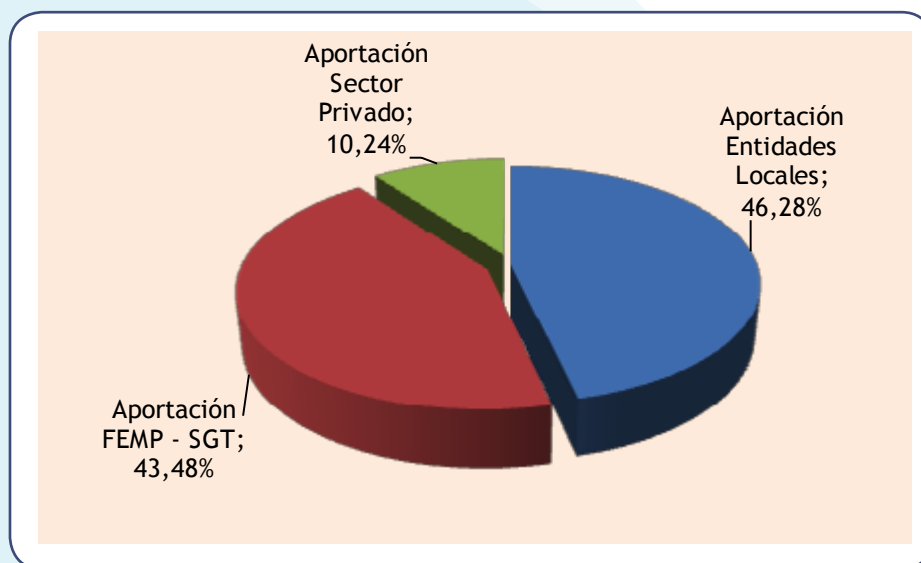
Por otro lado, un porcentaje importante de entidades participantes, que se corresponden con destinos turísticos con un mayor grado de madurez, y un desarrollo turístico más consolidado, el 25%, ha optado por la forma jurídica de Sociedades Mixtas (S.A. o S.L.).

El 10% de las entidades han optado por la forma jurídica de Asociación Civil, entendida como la agrupación permanente de personas físicas o jurídicas (públicas o privadas) que persiguen un fin común. Y, finalmente, un porcentaje pequeño de entidades han elegido la forma de Fundación (5%), y la de convenio (5%). Con respecto a esta última fórmula, señalar que aunque en este caso no se crea realmente una entidad nueva propiamente dicha, se formaliza el compromiso entre la administración pública y el sector empresarial de implementar conjuntamente un proyecto o programa concreto, mediante la toma conjunta de decisiones y la cofinanciación con respecto a las acciones a desarrollar.

Por otro lado, la casi totalidad de las entidades participantes han desarrollado, en el marco del programa, herramientas de planificación que han de contribuir a incrementar la competitividad de los destinos turísticos, al tiempo que potenciaran la eficacia y eficiencia de las entidades de gestión turística creadas. En este sentido, el 84% de las entidades participantes han realizado un Plan Estratégico de Turismo, situándose muy por encima a lo registrado en este sentido en la 1ª convocatoria del programa; así mismo, el 56% de las entidades han elaborado un Plan de Desarrollo de Producto, en el que han definido y/o mejorado el portafolio de productos turísticos que ha de constituir su oferta turística; y el 35% de los destinos además de definir las estrategias de promoción y comercialización, se desarrollan las acciones participantes, han implementado un Plan de Marketing Turístico, en donde se definen las líneas estratégicas y las actuaciones en relación con la promoción y comercialización.

Con respecto a los recursos económicos invertidos en la segunda convocatoria del programa "Soportes de Promoción de Destinos", la cantidad aportada por la FEMP, a partir de la subvención concedida por la SGT, fue de 2.208.853 €, lo que ha representado el 43% de los recursos totales invertidos.

Recursos económicos invertidos en la 2ª Convocatoria del programa Soportes de Promoción de Destinos.



Fuente: Elaboración propia.

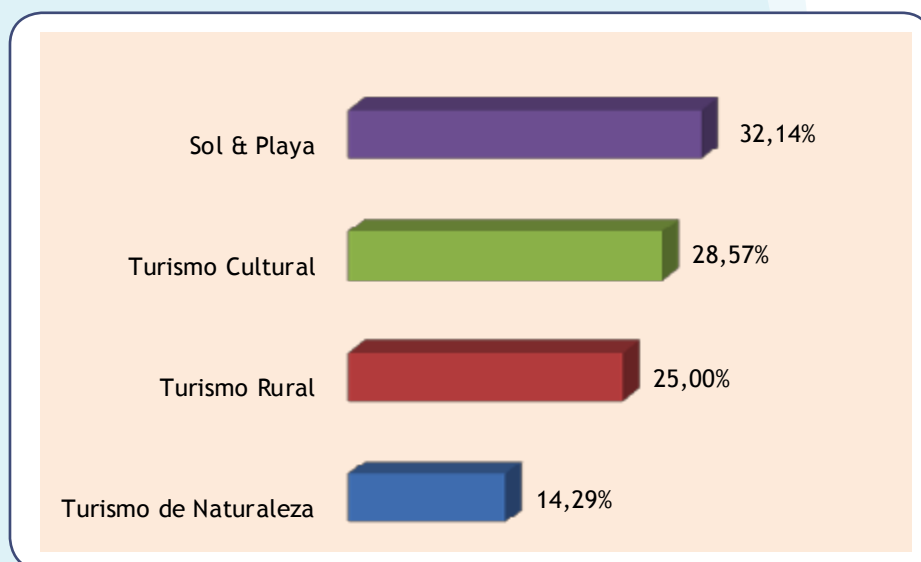
El 46,28% de los recursos fueron aportados por las entidades participantes en esta convocatoria; y el 10,24% lo aportó el sector empresarial de cada uno de los destinos. En total el presupuesto ejecutado en las acciones implementadas en los respectivos proyectos ha sido de 5.080.183 €, casi un 2% más del previsto inicialmente, diferencia que ha sido aportada tanto por las propias entidades participantes y el sector empresarial.

Con respecto a la convocatoria anterior, se aprecia una notable diferencia en el presupuesto total ejecutado, de 2 millones de euros menos, que se debe principalmente a las características particulares de los destinos que han participado en la 2ª convocatoria, con un desarrollo turístico incipiente, con estructuras económicas y socio-demográficas de dimensiones más modestas, lo cual ha determinado la dimensión y presupuesto de los proyectos que se han implementado en la misma. Mientras que el presupuesto medio ejecutado en la 1ª convocatoria ha sido de 185.702 €, en la 2ª convocatoria ha sido de 118.144 €, es decir un 36% menos.

2.2.3 ANÁLISIS DE LA 3ª CONVOCATORIA DE SOPORTES DE PROMOCIÓN DE DESTINOS.

La tercera convocatoria del programa “Soportes de Promoción de Destinos”, registró una menor participación que las dos anteriores, con 28 entidades locales. Al igual que en las otras convocatorias la tipología de destino turístico ha sido variada, manteniéndose la tendencia de la 2ª convocatoria en cuanto al carácter de destinos, que en la mayor parte de los casos poseen un grado incipiente de desarrollo turístico, con un sector empresarial poco consolidado y un sector público con poca experiencia con respecto a la gestión del turismo.

Entidades seleccionadas en la 3ª convocatoria del programa Soportes de Promoción de Destinos, por tipología turística.

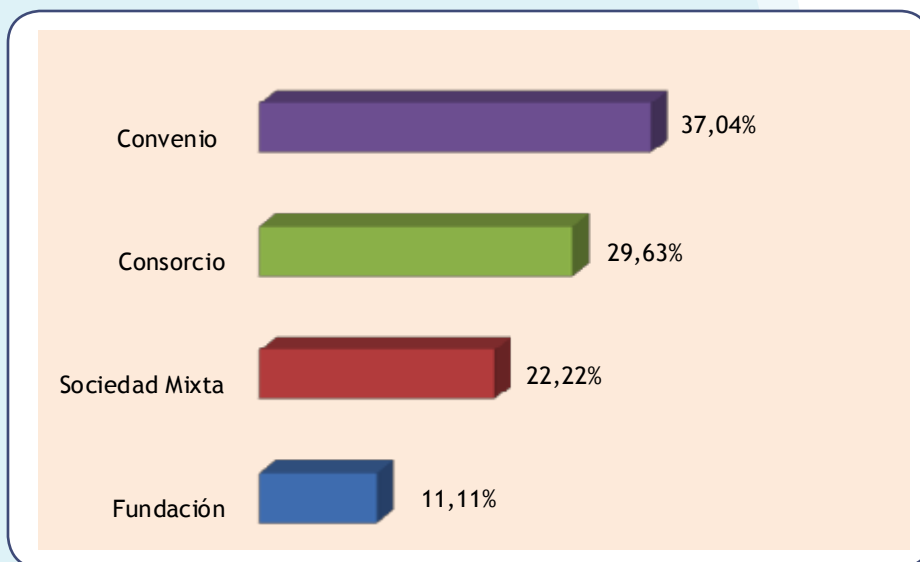


Fuente: Elaboración propia.

El 32% son destinos de litoral, en los que predomina el turismo de sol&playa; el 29% son destinos de interior, en su mayor parte, en los que el turismo cultural y urbano conforma el principal mercado; el 25% de los destinos son pequeños destinos rurales, y el 14% son destinos en los cuales destaca el turismo de naturaleza.

La mayor parte de los proyectos desarrollados en esta convocatoria, más del 95% han creado o se hayan en proceso de creación de una entidad mixta de gestión turística; siendo especialmente destacable el alto porcentaje de entidades que han elegido el convenio (contrato programa), el 37%, para formalizar la asociación público-privada para el desarrollo de un programa específico. Por su parte, el Consorcio es la fórmula más utilizada por las entidades participantes, en el 30% de los casos; la forma de Sociedad Mercantil sigue siendo una opción bastante utilizada en la constitución de entidades mixtas de gestión turística en el ámbito local, por el 22%; y finalmente el 11% ha elegido la forma jurídica de Fundación.

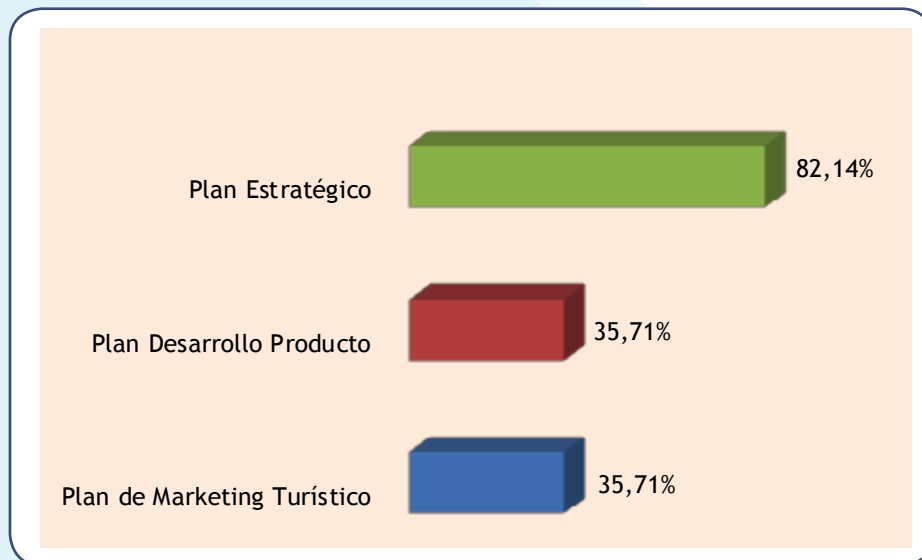
Entidades de gestión creadas en la 3ª convocatoria del programa "Soportes de Promoción de Destinos"



Fuente: Elaboración propia.

Así mismo, en esta convocatoria las entidades participantes han desarrollado proyectos relacionados con la planificación, que en la mayor parte de los casos constituyen la base sobre la que van a iniciar su funcionamiento las entidades mixtas creadas.

Planes realizados por las entidades participantes en la 3ª convocatoria del programa “Soportes de Promoción de Destinos”



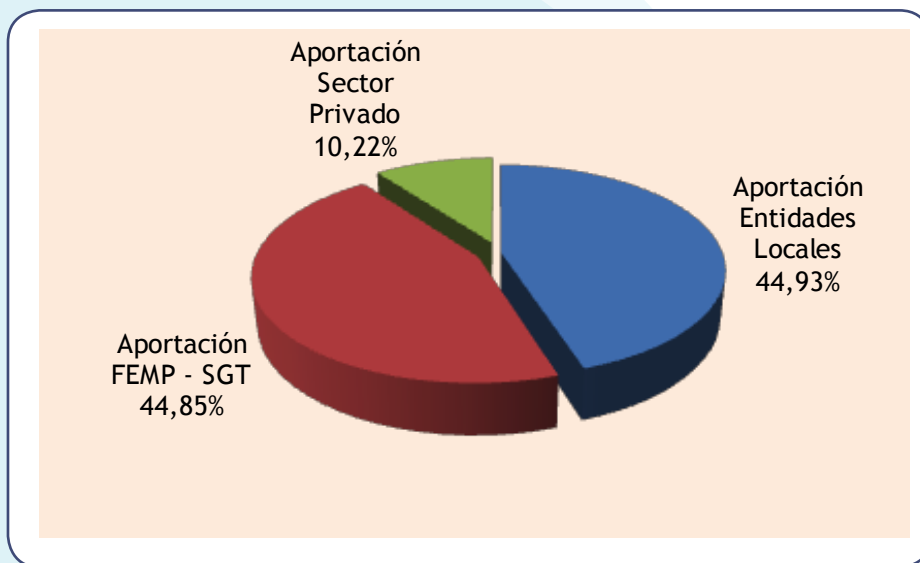
Fuente: Elaboración propia. Respuesta múltiple.

El 82% de las entidades participantes han elaborado un Plan Estratégico de Turismo; así mismo, el 35% del conjunto de entidades han elaborado un Plan de Desarrollo de Producto y un Plan de Marketing Turístico, respectivamente.

En cuanto a la distribución de la aportación de los recursos económicos para el desarrollo de estos proyectos, en esta convocatoria, en conjunto se ha ejecutado un presupuesto total de casi 3 millones de euros, una cifra claramente inferior a la ejecutado en las anteriores convocatorias, y que se debe especialmente a las características de los destinos que han participado en esta convocatoria.

La distribución de la aportación económica en esta convocatoria es muy similar a las anteriores, la FEMP-SGT y las entidades locales participantes han aportado respectivamente el 45% del presupuesto, y el sector privado ha aportado el torno al 10% del mismo.

Recursos económicos invertidos en la 3ª Convocatoria del programa Soportes de Promoción de Destinos.

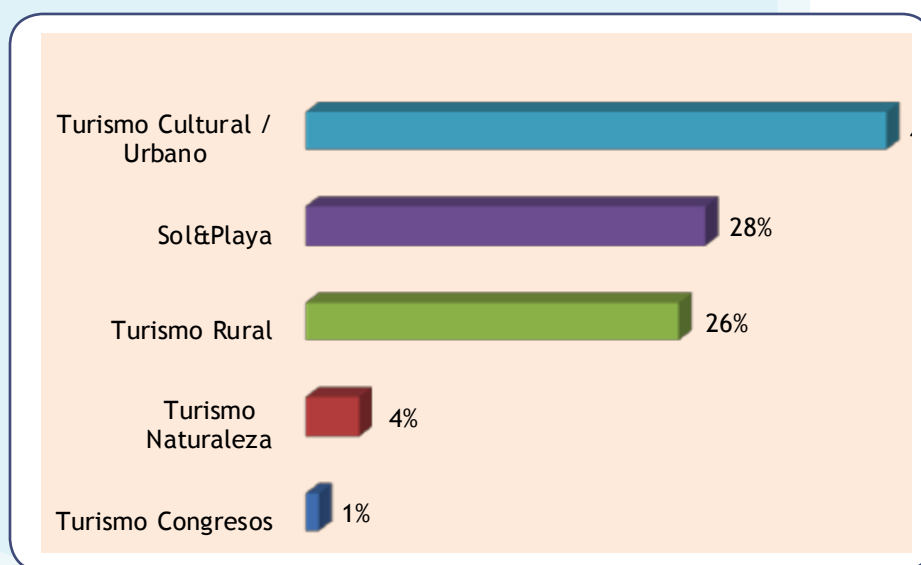


Fuente: Elaboración propia.

2.2.4 VALORACIÓN GLOBAL DEL PROGRAMA DE SOPORTES DE PROMOCIÓN DE DESTINOS.

En las tres convocatorias del programa “Soportes de Promoción de Destinos”, han participado un total de 109 entidades, en su mayor parte entidades locales (municipales y supramunicipales), y en menor porcentaje entes de gestión turística, lo cual constituye un número importante de destinos turísticos trabajando simultáneamente en la creación o potenciación de un organismo dedicado a la gestión turística incorporando la participación del sector empresarial; trabajo que ha modificado sustancialmente el escenario reflejado en el estudio que se realizó en 2007, previo a la puesta en marcha del programa, sobre la situación de los Municipios Turísticos españoles en relación la gestión turística.

Entidades participantes en el programa Soportes de Promoción de Destinos, según su tipología turística.

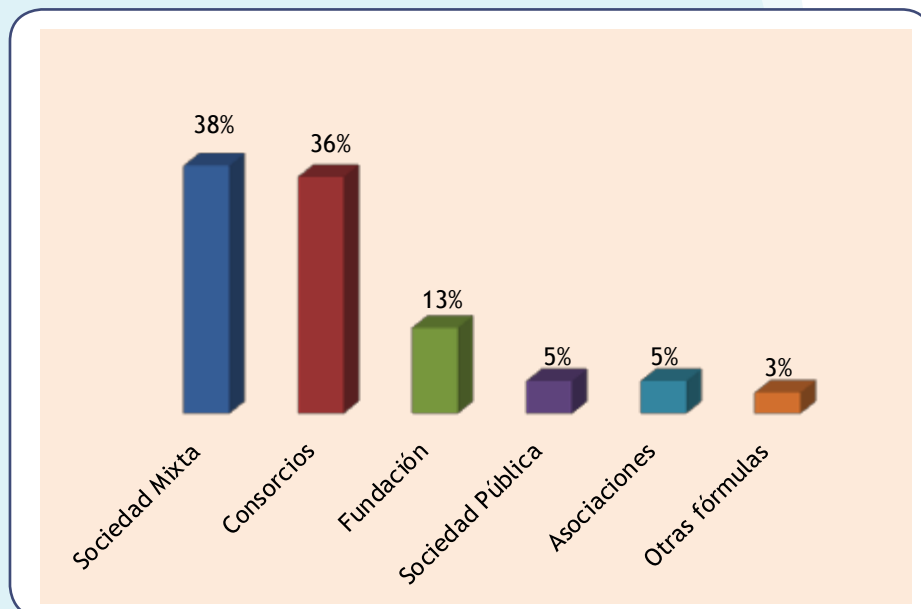


Fuente: Elaboración propia.

En el marco del programa, el 56% de las entidades participantes han creado una nueva entidad mixta de gestión turística, en total han sido 61 los nuevos organismos creados en

el ámbito local para la gestión del turismo, y en los cuales participa el sector empresarial. Por su parte, el 17% de las entidades participantes, han desarrollado Convenios de Colaboración con sus respectivos sectores empresariales para la implementación de proyectos y/o programas. A estos proyectos, hay que sumarle los relacionados con la potenciación de entidades de gestión ya existentes, que o bien han mejorado con respecto a la participación del sector empresarial, o han llevado a cabo acciones de planificación; este grupo ha representado aproximadamente el 15% de las entidades participantes a continuación, el 28%, son destinos de litoral, de Sol&Playa; y el 26%, lo conforman destinos de Turismo Rural.

Entidades de gestión creadas en el marco del programa "Soportes de Promoción de Destinos"



Fuente: Elaboración propia.

En relación con las nuevas entidades mixtas de gestión creadas, el 38% han adoptado la forma jurídica de Sociedades Mercantiles (Sociedades de Economía Mixta), tanto S.A. como S.L.; el 36% han elegido la fórmula de Consortios; el 13%, son Fundaciones; y el resto de los nuevos entes han adoptado formas jurídicas diversas, Sociedades Mercantiles

Públicas (el 100% del capital social es público, pero que han integrado en sus órganos de gobierno y/o participación al sector empresarial), Asociaciones, y Organismos Autónomos.

Así mismo, es importante destacar el papel del programa “Soportes de Promoción de Destinos” con respecto al desarrollo de herramientas de planificación; en este sentido, el 73% de las entidades participantes han elaborado un Plan Estratégico de Turismo, el 47% de las mismas, han implementado un Plan de Desarrollo de Producto, y el 36% han realizado también un Plan de Marketing Turístico.

En conjunto, se ha ejecutado en total un presupuesto de más de 15 millones de euros, que representa un 3% más de lo que se había previsto conforme al esquema de financiación presentado por las entidades participantes, diferencia que ha sido asumida por las propias entidades y sus partenariados del sector empresarial.

En torno al 46% de los recursos económico utilizados han sido aportados por las entidades públicas participantes, el 43% ha estado conformado por la subvención aportada por la FEMP – SGT, y finalmente, el 11% lo ha aportado el Sector Empresarial que ha acompañado a las entidades públicas solicitantes en el desarrollo de los respectivos proyectos.

Esquema de financiación y presupuesto de las convocatorias del programa Soporte de Promoción de Destinos.

	1ª Convocatoria	2ª Convocatoria	3ª Convocatoria	Total
Aportación Entidades	3.226.902 €	2.264.788 €	1.339.236 €	6.830.925 €
Aportación FEMP-SGT	2.737.113 €	2.208.853 €	1.336.712 €	6.282.677 €
Aportación Sector Privado	799.001 €	520.353 €	304.617 €	1.623.971 €
Presupuesto total a ejecutar	6.763.015 €	4.993.995 €	2.980.564 €	14.737.573 €
Presupuesto total ejecutado	7.056.668 €	5.080.183 €	2.980.564 €	15.117.416 €

Fuente: Elaboración propia.

2.3. LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LA CREACIÓN O POTENCIACIÓN DE ENTIDADES MIXTAS DE GESTIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL.

En las diferentes convocatorias del programa “Soportes de Promoción de Destinos”, se han implementado un conjunto de proyectos que sobre la base de la valoración de una serie de factores pueden ser considerados como Buenas Prácticas en la creación y puesta en marcha, o en la potenciación, de entidades mixtas de gestión turística.

Los factores que se han considerado para la selección de estos destinos / proyectos son:

- ✓ Gestión del proyecto y cumplimiento de los objetivos propuestos.
- ✓ Creación de una entidad mixta de gestión; o, en el caso de las entidades mixtas participantes, desarrollo del proyecto de potenciación y consolidación del organismo existente.
- ✓ Participación del sector empresarial en el proyecto y en la entidad de gestión.
- ✓ Desarrollo de herramientas de planificación y grado de participación del sector empresarial en su implementación.

Por otro lado, del conjunto de proyectos que se han considerado Buenas Prácticas en la creación o potenciación de entidades mixtas de gestión turística, se ha intentado seleccionar a aquellos que pueden ser representativos con respecto a las diferentes tipología de destinos turísticos, respondiendo a su diferente grado de madurez, su dimensión física y socio-económica, y el mercado producto principal con el que se relaciona.

Finalmente señalar, que la siguiente relación de Buenas Prácticas no pretende hacer un análisis en profundidad de cada uno de los proyectos, sino únicamente tiene como objetivo el presentar destinos turísticos que han destacado por su proyecto de creación o potenciación de entidades mixtas de gestión, sus principales características, y los datos de contacto para que los destinos interesados puedan ponerse en contacto para conocer con más profundidad sus respectivas experiencias.

Los destinos seleccionados en la presente edición del manual Modelos de Gestión Turística Local II son:

1. Fórmula Jurídica

- Asociación civil; forma jurídica de derecho privado que se entiende como una agrupación permanente de personas físicas o jurídicas (públicas y/o privadas) que persiguen un fin común, sea de interés particular o general, sin ánimo de lucro.
- El nombre comercial adoptado es el de Alange Destino Turístico.
- La entidad mixta de gestión turística Alange Destino Turístico, inició su andadura en el mes de enero de 2010, en el marco del programa Soportes de Promoción de Destinos.

2. Características de la entidad mixta

- La Asociación Alange Destino Turístico está integrada por el Ayuntamiento de Alange y 25 empresas del municipio de Alange relacionadas con el turismo.
- Las actuaciones previas a la creación de la Entidad Mixta fueron la realización de un Plan Estratégico del Turismo de Alange, en el que participó de manera activa el sector empresarial, las asociaciones y representantes municipales; este documento consensuado constituye el guión de trabajo para el diseño de todas las actuaciones que en materia turística se han de realizar en el Municipio; siendo la entidad mixta Alange Destino Turístico, la responsable de la gestión de dicho Plan Estratégico. Así mismo, se desarrolló un Plan de Marketing Turístico, y un Plan de Comunicación, que igualmente gestiona la Asociación recién creada.
- Con respecto al presupuesto anual de Alange Destino Turístico., el Ayuntamiento de Alange aporta la mayor parte del mismo; finalmente el presupuesto se completa con las aportaciones de las empresas turísticas del municipio y mediante la búsqueda de ayudas y subvenciones de otras entidades públicas.
- El liderazgo del Alange Destino Turístico está claramente compartido entre la parte pública, representada por el Alcalde de Alange, que ostenta la presidencia de la Asociación; y la parte del sector empresarial.

- La Asociación Alange Destino Turístico desarrolla las siguientes funciones:

- ✓ Planificación.
- ✓ Promoción turística.
- ✓ Apoyo a la Comercialización turística.
- ✓ Fomento de la Calidad turística en las empresas y el destino.
- ✓ Información turística.
- ✓ Desarrollo de productos turísticos.
- ✓ Gestión de servicios e infraestructuras.
- ✓ Diseño y venta de merchandising.

3. Sistema de gestión

- La gerencia, posee un perfil eminentemente profesional.
- La gestión del turismo en el municipio de Alange se lleva a cabo a partir de un Plan Estratégico de Turismo y de un Plan de Marketing de Turismo.
- Anualmente se elabora el Plan de Acción sobre la base de los planes maestros antes mencionados; así como un Presupuesto anual.

4. Contacto

- Organismo: ALANGE DESTINO TURÍSTICO
- Ciudad/Municipio: Alange (Badajoz)
- Dirección: C/ Constitución, nº 2 – 06840 Alange (Badajoz)
Tfno.: 924 36 55 41- turismo@alange.es

BENICASSIM



1. Fórmula Jurídica

- Sociedad Mercantil de carácter mixto (público-privada), bajo la forma de Sociedad Anónima.
- El nombre comercial adoptado es el de Desarrollo Turístico de Benicàssim, S.A.
- La sociedad se constituyó en 2009, en el marco del programa Soportes de Promoción de Destinos; anteriormente la gestión del turismo en Benicàssim se realizaba a través de la Concejalía de Turismo y del Patronato Municipal de Turismo (actualmente sustituido por el Foro de Turismo)

2. Características de la entidad mixta

- La sociedad mixta Desarrollo Turístico de Benicàssim, S.A., fue constituida por el Ayuntamiento de Benicàssim, que ostenta la mayoría de las acciones, y la Asociación de Empresarios Turísticos de Benicàssim (AETB); recientemente, en aplicación del objetivo de ir ampliando la participación privada, mediante la incorporación del conjunto de agentes empresariales relacionados con el turismo en Benicàssim, se ha incorporado al accionariado de la entidad la Asociación de Empresarios de Hostelería de Benicàssim (EHOSBE).
- Con respecto al presupuesto anual de Desarrollo Turístico de Benicàssim, S.A., el Ayuntamiento de Benicàssim aporta la mayor parte del mismo. Por su parte, el sector empresarial turístico de la ciudad también participa económicamente en el desarrollo de las actividades de promoción turística.
- Con respecto al liderazgo en el desarrollo de la Sociedad Mixta, si bien el Ayuntamiento de Benicàssim ha tenido un papel decisivo en el impulso e implementación del proyecto de creación de la entidad de gestión, el sector empresarial, a través de la Asociación de Empresarios Turísticos de Benicàssim, ha tenido un protagonismo importante en el proyecto, con una participación directa y proactiva en la conformación de la entidad Desarrollo Turístico de Benicàssim, S.A., siendo en la actualidad uno de los principales elementos dinamizadores del desarrollo turístico del municipio.

- La entidad Desarrollo Turístico de Benicàssim, S.A. desarrolla las siguientes funciones:
 - ✓ Promoción turística a nivel internacional, nacional y local.
 - ✓ Apoyo a la Comercialización turística.
 - ✓ Organización y coordinación de eventos.
 - ✓ Desarrollo de inteligencia turística (Observatorio Turístico de Benicàssim).
 - ✓ Promover el desarrollo de productos turísticos.

3. Sistema de gestión

- La gerencia posee un perfil eminentemente profesional, y es de un carácter esencialmente comercial, dado que la principal función de la entidad mixta es la promoción de Benicàssim a nivel internacional y nacional.
- La Concejalía de Turismo del Ayuntamiento de Benicàssim continúa manteniendo algunas de las funciones relacionadas con la gestión turística del municipio, entre las que se encuentran las de planificación, desarrollo de producto, información turística, fomento de la calidad turística, y marketing turístico; existiendo una estrecha coordinación entre la sociedad mixta y la Concejalía de Turismo tanto en la planificación de las actividades como en su desarrollo.
- La gestión del turismo en Benicàssim se lleva a cabo a partir de un Plan Estratégico de Turismo y de un Plan de Marketing de Turismo.
- Anualmente, Desarrollo Turístico de Benicàssim elabora un Plan de Acción sobre la base de los planes maestros antes mencionados; al cual se acompaña con un Presupuesto anual.
- Recientemente, en el marco de la política de modernización de la gestión turística que desarrolla el Ayuntamiento de Benicàssim, se ha constituido el FORO DE TURISMO, un órgano de carácter consultivo, que sustituye al Patronato Municipal de Turismo de Benicàssim. El Foro está presidido por el Alcalde de Benicàssim, y también está formado por un representante de cada partido político con representación municipal, 11 personas pertenecientes al sector turístico y diez personas elegidas libremente por el presidente, además del gerente de la Sociedad Mixta Municipal Desarrollo Turístico de Benicàssim S.A. y la técnico de Turismo del Ayuntamiento.

- Desarrollo Turístico de Benicàssim, S.A., conjuntamente con el Ayuntamiento de Benicàssim, se haya en proceso de implantación del Observatorio de Turismo de Benicàssim, con el objetivo de mantener una monitorización constante del estado del turismo en el municipio desde diferentes perspectivas (la calidad, la satisfacción, las expectativas, el entorno, la competencia, etc.) que permita a lo largo del tiempo evaluar la efectividad de las acciones realizadas así como diseñar nuevas acciones con mayor grado de eficacia.

4. Contacto

- Organismo: DESARROLLO TURÍSTICO DE BENICÀSSIM, S.A.
- Ciudad/Municipio: Benicàssim.
- Dirección: C/Santo Tomás 74 12560 Benicàssim (CS)
Telf.:+34964 300102 - informacion.dtg@gmail.com - www.turismobenicassim.com

CÓRDOBA



1. Fórmula Jurídica

- Consorcio; forma jurídica de derecho público, y que permite la participación privada a través de entidades privadas sin ánimo de lucro (Cámaras de Comercio, Asociaciones Empresariales, Sociales, Fundaciones privadas, etc.) para un fin de interés público, como puede ser el desarrollo de la actividad turística.
- El nombre comercial adoptado es el de Consorcio de Turismo de Córdoba.
- El Consorcio inició su actividad de manera efectiva en el año 2003, anterior al desarrollo del programa Soportes de Promoción de Destinos, al cual presentó un proyecto orientado a su fortalecimiento, tanto desde el punto de vista funcional como estructural.

2. Características de la entidad mixta

- El Consorcio de Turismo de Córdoba está integrada por el Ayuntamiento de Córdoba, conjuntamente con la Cámara de Comercio e Industria de Córdoba, y la Confederación de Empresarios de Córdoba.
- En cuanto a la estructura de financiación del Consorcio, la principal fuente de ingresos está constituida por la partida de Subvenciones y Transferencias; en este sentido la financiación del Consorcio procede en un porcentaje mayoritario del Ayuntamiento de Córdoba. Por otro lado, hay que destacar la existencia de un porcentaje importante proveniente del desarrollo de actividades y la prestación de servicios turísticos.
- El liderazgo del Consorcio de Turismo de Córdoba está claramente compartido entre la parte pública, representada por el Alcalde de la ciudad de Córdoba, que ostenta la presidencia de la Junta General; y la parte del sector empresarial, que ostenta la presidencia del Consejo de Administración del Consorcio. El alto grado de coparticipación y consenso que caracteriza al Consorcio de Turismo de Córdoba, le configura como una notable referencia de entidad mixta de gestión turística.

- El Consorcio de Turismo de Córdoba desarrolla las siguientes funciones:
 - ✓ Planificación.
 - ✓ Promoción turística.
 - ✓ Apoyo a la Comercialización turística.
 - ✓ Fomento de la Calidad turística en las empresas y el destino.
 - ✓ Desarrollo de inteligencia turística (Observatorio Turístico de Córdoba).
 - ✓ Información turística.
 - ✓ Prestación directa de servicios turísticos.
 - ✓ Gestión y realización de eventos.
 - ✓ Desarrollo de productos turísticos.
 - ✓ Gestión de servicios e infraestructuras.
 - ✓ Diseño y venta de merchandising.
 - ✓ Desarrollo del programa Córdoba Convención Bureau.

3. Sistema de gestión

- Para el desarrollo de las funciones mencionadas anteriormente, el Consorcio dispone de una estructura funcional conformada por un conjunto de Áreas Operativas dirigidas cada una de ellas por un responsable técnico, y a su vez coordinadas y dependientes de la Gerencia:
 - ✓ Área de Administración e Infraestructuras.
 - ✓ Área de Análisis, Coordinación y Calidad.
 - ✓ Área de Promoción.
 - ✓ Área de Información y Atención al Visitante.
 - ✓ Área de Gestión y Productos.
 - ✓ Área de Congresos.
- La gerencia, al igual que el personal técnico, posee un perfil eminentemente profesional.
- La gestión del turismo en la ciudad de Córdoba se lleva a cabo a partir de un Plan Estratégico de Turismo y de un Plan de Marketing de Turismo.
- Anualmente se elabora el Plan de Acción sobre la base de los planes maestros antes mencionados; así como un Presupuesto anual.

- Así mismo, el Consorcio de Turismo de Córdoba cuenta con un Observatorio Turístico con indicadores de oferta y demanda, que permiten ajustar sobre la marcha las acciones a desarrollar para avanzar en el cumplimiento de los objetivos anuales.

4. Contacto

- Organismo: CONSORCIO DE TURISMO DE CÓRDOBA.
- Ciudad/Municipio: Córdoba.
- Dirección: C/ Rey Heredia, 22 14003 Córdoba.
Tel: +34 902 201 774 Fax: +34 957 200 159.
consorcio@turismodecordoba.org - www.turismodecordoba.org



1. Fórmula Jurídica

- Fundación de carácter mixto (público-privada), de derecho privado, y sin ánimo de lucro, que en este caso concreto se constituye para gestionar el desarrollo del Turismo de Reuniones, Congresos y Convenciones en Elche – Elx.
- El nombre comercial adoptado es el de Fundación Elche Convention Bureau.
- La Fundación se constituyó en 2009, en el marco del programa Soportes de Promoción de Destinos; y tiene como misión:

“la promoción de Elche como sede de Congresos, Convenciones y Viajes de Incentivo, potenciando el desarrollo de la infraestructura turística y de empresas de servicios para recibir el turismo de reuniones. Así mismo contribuir con el conjunto de las administraciones públicas a la definición de una política turística integral a nivel local”

2. Características de la entidad mixta

- Los patronos fundadores de la Fundación Elche Convention Bureau fueron el Ayuntamiento de Elche, la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Alicante y la Asociación de Empresas Turísticas de Elche (AETE).
- El presupuesto anual de la Fundación Elche Convention Bureau, se conforma a partir de la aportación de los Patronos fundadores, así como de las donaciones de los Patronos colaboradores, figura que está conformada por las empresas relacionadas con la organización y celebración de Reuniones, Congresos y Convenciones, que se adhieren a la Fundación, a cambio de un conjunto de prestaciones.
- En relación con el desarrollo del proyecto de creación de la Fundación y su liderazgo, es preciso señalar el papel jugado por el Instituto Municipal de Turismo de Elche – Elx, entidad de gestión del turismo en el municipio; y aunque es de carácter público (Organismo Autónomo Municipal) dispone de un Consejo Asesor en el que están representados los sectores económicos y sociales vinculados al turismo. Desde el año 2004 el Instituto Municipal de Turismo

había firmado convenios de colaboración con la Asociación de Empresarios Turísticos de Elche (AETE) con el fin de promover el desarrollo del Turismo de Congresos, siendo la aportación empresarial de algo más de un tercio del presupuesto de dichos convenios. El buen resultado de dichos convenios, y la oportunidad del programa Soportes de Promoción de Destinos, constituyeron los argumentos para evolucionar el espacio de relación público-privado hacia una fórmula jurídica y organizativa que profundizase el desarrollo del Turismo de Congresos en el municipio de Elche-Elx, lo que se llevó a cabo con el liderazgo compartido del sector público, a través del Instituto Municipal de Turismo, y del sector privado, a través de la Asociación de Empresarios de Turismo de Elche y de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de la provincia de Alicante.

- La Fundación Elche Convention Bureau desarrolla las siguientes funciones:
 - ✓ Promoción:
 - ✓ Captación de Congresos.
 - ✓ Captación de Convenciones e Incentivos de grandes empresas.
 - ✓ Asistencia ferias y salones especializados.
 - ✓ Prensa y publicidad.
 - ✓ Servicios al organizador:
 - ✓ Producción y distribución de la publicación “Manual Profesional de Congresos de Elche – Guía del Usuario/Congresista”.
 - ✓ Asesoramiento personal sobre organización de congreso en Elche.
 - ✓ Proporcionar material informativo turístico de Elche.
 - ✓ Actividades para el desarrollo del Elche Convention Bureau:
 - ✓ Creación, mantenimiento y actualización de Base de Datos de eventos en Elche.
 - ✓ Gestión y difusión de la imagen.
 - ✓ Relación con los miembros del ECB y captación de nuevos miembros (Patrones Colaboradores).
- El liderazgo del Alange Destino Turístico está claramente compartido entre la parte pública, representada por el Alcalde de Alange, que ostenta la presidencia de la Asociación; y la parte del sector empresarial.

3. Sistema de gestión

- La gerencia de la Fundación Elche Convention Bureau posee un perfil eminentemente profesional, y es de un carácter esencialmente comercial.

- El desarrollo del Turismo de Congresos en el municipio de Elche – Elx, se enmarca dentro de un Plan Estratégico de Turismo y del Plan de Marketing Turístico de Elche – Elx; y, si bien la Fundación es una entidad con personalidad jurídica propia, lleva a cabo su labor en coordinación muy estrecha con la gerencia del Instituto Municipal de Turismo de Elche-Elx.
- Anualmente, la gerencia del Elche Convention Bureau elabora un Plan de Acción, coherente con el planteamiento estratégico y de marketing recogido en los planes maestros señalados; al cual se acompaña con un Presupuesto anual.

4. Contacto

- Organismo: ELCHE CONVENTION BUREAU
- Ciudad/Municipio: Elche - Elx
- Dirección: C/ Filet de Fora,1 - 03203 Elche
Telf.: +34966 658 140 - Móv.: 663 836 209
info@elcheconventionbureau.com - www.elcheconventionbureau.com

REAL SITIO DE SAN ILDEFONSO



1. Fórmula Jurídica

- Sociedad Mercantil de carácter mixto (público-privada), bajo la forma de Sociedad Limitada.
- El nombre comercial adoptado es el de Turismo del Real Sitio de San Ildefonso, S.L.
- La sociedad se constituyó en 2009, en el marco del programa Soportes de Promoción de Destinos; anteriormente la gestión del turismo en el Real Sitio de San Ildefonso se llevaba a cabo directamente desde la Concejalía de Turismo del Ayuntamiento; si bien, a raíz de la puesta en marcha en 2004 del Plan de Dinamización Turística de San Ildefonso, y que finalizó en 2008, se inició un proceso de participación público-privada que desembocó en la creación de una entidad mixta de gestión turística.

2. Características de la entidad mixta

- Turismo del Real Sitio de San Ildefonso, S.L. está integrada por el Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso, que ostenta la mayoría de las participaciones, y la Federación Empresarial Segoviana (FES), que anteriormente había participado en el Plan de Dinamización Turística.
- El objetivo principal de Turismo del Real Sitio de San Ildefonso, S.L es la gestión del destino “Real Sitio de San Ildefonso” de forma integral.
- Con respecto al presupuesto anual de la sociedad mixta, el Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso aporta la mayor parte del mismo, el cual se completa con las aportaciones del sector empresarial y los ingresos obtenidos por la gestión de actividades y servicios.
- La cuenta de resultados del ejercicio 2009 fue positiva, con una previsión inicial de 200.000€ para el desarrollo anual de las actividades, y cerrando el año con un volumen de negocio cercano a los 600.000 €. En 2010 superará los 900.000 € de volumen de negocio y los 250.000 € de presupuesto.

- El liderazgo de la Sociedad Mixta lo ejerce el Ayuntamiento de del Real Sitio de San Ildefonso, por su grado de implicación en la entidad, tanto a nivel de participación como de aportación a los presupuestos, si bien es destacable el alto grado de consenso existente con el resto de las entidades y agentes participantes en el mismo.
- La sociedad mixta Turismo del Real Sitio de San Ildefonso, S.A. ha asumido las siguientes funciones:
 - ✓ Planificación.
 - ✓ Promoción turística.
 - ✓ Apoyo a la Comercialización turística.
 - ✓ Fomento de la Calidad turística en las empresas y el destino.
 - ✓ Información turística.
 - ✓ Prestación directa de servicios turísticos.
 - ✓ Gestión y realización de eventos.
 - ✓ Desarrollo de productos turísticos.

3. Sistema de gestión

- Para el desarrollo de las funciones mencionadas anteriormente, Turismo del Real Sitio de San Ildefonso se estructura en dos áreas de trabajo estrechamente relacionadas:
 - ✓ Servicio de Atención e Información Turística.
 - ✓ Departamento de Gestión.

Esta estructura ha permitido centralizar toda la información relativa a la actividad turística y transmitirla tanto a los turistas, en el caso de la información, como a los diferentes agentes e instituciones que intervienen como receptivos del flujo turístico.

- A su vez, el Departamento de Gestión de la Actividad Turística desarrolla las siguientes actividades:
 - ✓ Protocolo y relaciones Institucionales
 - ✓ Congresos, Convenciones y Jornadas
 - ✓ Eventos culturales y deportivos
 - ✓ Propuestas y convenios de colaboración
 - ✓ Participación, desarrollo y coordinación de Proyectos municipales

- ✓ Actividades de promoción y difusión
- ✓ Tramitación y gestión de subvenciones y ayudas
- La gestión del turismo en el Real Sitio de San Ildefonso se lleva a cabo a partir de un Plan Estratégico de Turismo y de un Plan de Marketing de Turismo.
- Anualmente se elabora el Plan de Acción sobre la base de los planes maestros antes mencionados; así como un Presupuesto anual.

4. Contacto

- Organismo: TURISMO DEL REAL SITIO DE SAN ILDEFONSO
- Ciudad/Municipio: Real Sitio de San Ildefonso.
- Dirección: Plaza de los Dolores, 1- 40100 La Granja de San Ildefonso.
Telf. 921 473 953 - info@turismorealsitiodesanildefonso.com -
www.lagranja-valsain.com/turismo

VALLADOLID

1. Fórmula Jurídica

- Sociedad Mercantil de carácter mixto (público-privada), bajo la forma de Sociedad Limitada.
- El nombre comercial adoptado es el de Sociedad Mixta para la Promoción del Turismo de Valladolid, S. L.
- La sociedad se constituyó en 2009, en el marco del programa Soportes de Promoción de Destinos; anteriormente la gestión del turismo en la ciudad de Valladolid se llevaba a cabo sobre la base de un convenio de colaboración (Asómate a Valladolid) público-privado, de carácter anual.

2. Características de la entidad mixta

- La Sociedad Mixta para la Promoción del Turismo de Valladolid está integrada por el Ayuntamiento de Valladolid, que ostenta la mayoría de las participaciones, la Diputación de Valladolid, la Cámara de Comercio e Industria de Valladolid, y la Asociación de Empresarios de Hostelería de Valladolid.
- Con respecto al presupuesto anual de la sociedad mixta, el Ayuntamiento de Valladolid aporta la mayor parte del mismo. Por su parte el sector empresarial, participa con las aportaciones anuales de la Cámara de Comercio y de la Asociación de Empresarios de Hostelería de Valladolid, así como a través de los clubes de producto.
- El liderazgo de la Sociedad Mixta lo ejerce el Ayuntamiento de Valladolid, por su grado de implicación en la entidad, tanto a nivel de participación como de aportación a los presupuestos, si bien es destacable el alto grado de consenso existente con el resto de las entidades y agentes participantes en el mismo.
- La Sociedad Mixta para la Promoción del Turismo de Valladolid ha asumido las siguientes funciones:

- ✓ Planificación.
- ✓ Promoción turística.
- ✓ Apoyo a la Comercialización turística.
- ✓ Fomento de la Calidad turística en las empresas y el destino.
- ✓ Desarrollo de inteligencia turística (Observatorio Turístico de Valladolid).
- ✓ Información turística.
- ✓ Prestación directa de servicios turísticos.
- ✓ Gestión y realización de eventos.
- ✓ Desarrollo de productos turísticos.
- ✓ Creación y gestión de Clubes de Producto (Turismo de Congresos, Turismo Eno-Gastro-nómico, Turismo Idiomático, etc.)
- ✓ Gestión de servicios e infraestructuras.

3. Sistema de gestión

- La gestión del turismo en la ciudad de Valladolid se lleva a cabo a partir de un Plan Estratégico de Turismo y de un Plan de Marketing de Turismo.
- Anualmente se elabora el Plan de Acción sobre la base de los planes maestros antes mencionados; así como un Presupuesto anual.
- Así mismo, la Sociedad Mixta cuenta con un Observatorio Turístico con indicadores de oferta y demanda, que permiten ajustar sobre la marcha las acciones a desarrollar para avanzar en el cumplimiento de los objetivos anuales.

4. Contacto

- Organismo: SOCIEDAD MIXTA PARA LA PROMOCIÓN DEL TURISMO DE VALLADOLID, S.L.
- Ciudad/Municipio: Valladolid.
- Dirección: CENTRO DE RECURSOS TURÍSTICOS DE VALLADOLID.
 Peabellón de Cristal. C/ Acera de Recoletos s/n. 47004-Valladolid.
 Telf.:+34983 219 438- +34 983 219 439 Fax: +34 983 217 860
www.info.valladolid.es



3 FORMAS JURÍDICAS DE LAS ENTIDADES DE GESTIÓN TURÍSTICA EN EL ÁMBITO LOCAL

La actual coyuntura de la industria turística, en la que se perfila un mercado altamente competitivo y dinámico; y, en la que el principio de “desarrollo sostenible” ha pasado a ser uno de los ejes principales de las estrategias de desarrollo, exige a los destinos evolucionar en relación con las entidades de gestión del turismo; promoviendo nuevos modelos de organización, participación, y estructura; que incrementen la eficacia y la eficiencia del desarrollo del sector y del destino en su conjunto.

En el desarrollo del programa de “Soportes de Promoción de Destinos”, tanto en el asesoramiento directo como en las Jornadas de Formación y Transmisión de Experiencias, uno de los aspectos que más interés y dudas ha suscitado entre las entidades locales que han participado en el mismo, ha sido el relacionado con la forma jurídica a adoptar, que permita la participación del sector empresarial. En este sentido, el presente capítulo, intenta ser esclarecedor de los modos en que la Ley permite la prestación de servicios públicos con participación de terceros.

Con respecto a esta cuestión, dado que existen varias fórmulas jurídicas que se podrían adoptar, y con el objetivo de clarificar lo más posible el tema en cuestión, en este capítulo se procede a realizar un análisis de las figuras jurídicas más comúnmente utilizados en la creación de entidades mixtas de gestión de destinos turísticos, y que también suscitan mayor interés entre las entidades locales que se plantean la creación de una nueva entidad de gestión del turismo; éstas figuras son: consorcio, fundación y sociedad de economía mixta.

Adentrándonos en el análisis de las figuras jurídicas señaladas, se han examinado aspectos como: los recursos humanos, de gran importancia en las corporaciones locales, el régimen de control de cuentas y su integración en la contabilidad municipal, y el régimen de contratación.

Las Administraciones públicas, para satisfacer los intereses generales de los ciudadanos, necesitan contratar bienes y servicios. En este marco, el dinamismo económico de la sociedad actual requiere, en muchos casos, cierta flexibilización de la estructura organizativa administrativa para agilizar su contratación y favorecer así la eficaz prestación de determinadas actividades.

El sector turístico sometido en los últimos tiempos a presiones importantes requiere no solo de esta agilidad, sino también de la participación de los sectores privados para su funcionamiento con eficacia y competitividad, como implicados en el resultado de dicho desarrollo y en convergencia con los intereses públicos de promoción de la población.

En determinados ámbitos de actividad administrativa resulta útil, cuando no necesario, una reflexión sobre las formas en que ha de prestar el servicio público o desarrollarse la

actividad administrativa. La capacidad de adaptación a los contextos económicos y sociales, en constante cambio, por parte de las estructuras públicas tradicionales resulta especialmente compleja en determinados sectores que requieren una gran agilidad de respuesta para la que la administración pública ordinaria no está pensada.

Así surgen diferentes modos de prestar los servicios públicos, tanto a nivel de gestión directa como indirecta. Todos ellos intentan favorecer esa capacidad de gestionar con más agilidad y adaptación a las circunstancias lo servicios públicos.

No obstante, se ha de tener en consideración, cuando se habla de creación de un órgano o estructura independiente de la administración matriz para la prestación de servicios públicos, la diferencia entre auctoritas y potestas, siendo que solo esta última puede ser cedible o concesionable, ya que la auctoritas no es derivable a un órgano que no tenga la misma condición de administración.

En este sentido, la adopción de una forma jurídica en relación con la creación de una entidad destinada a gestionar el turismo, en el ámbito local, depende de los objetivos que se quiera alcanzar.

En los últimos estudios realizados sobre la gestión en los destinos turísticos locales, el principal cambio observado es el crecimiento de municipios que optan por la creación de entidades de gestión de carácter mixto. En cuanto a la forma jurídica la tendencia general se concentra en tres tipologías de ente de gestión, básicamente por la naturaleza propia de las prestaciones que se pretenden y la estructura económica de los ingresos que no permite la explotación por terceros (clásico contrato de concesión de servicio público):

- ✓ La Fundación.
- ✓ El Consorcio.
- ✓ La Sociedad Mercantil.

A continuación se recogen las principales peculiaridades e implicaciones legales y fiscales de las fórmulas jurídicas señaladas anteriormente, que han adoptado la mayor parte de las entidades de gestión turística, de participación pública y privada, que existen en el ámbito local, a nivel nacional.

Así mismo, es necesario señalar que la evaluación de los efectos fiscales depende, entre otros factores, de las entidades promotoras del nuevo ente gestor, y sobre todo de la estructura de su cuenta de resultados (fuentes de renta o financiación y gastos e inversiones realizadas en cumplimiento de sus finalidades).

En este sentido, y sobre la base de la experiencia de las entidades de gestión turística existentes, la estructura de la cuenta de resultados sería conceptualmente la siguiente:

Gastos	Ingresos
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gastos de Personal. ✓ Otros gastos de carácter general. ✓ Gastos de Actividad (acciones del ente). ✓ Inversiones. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aportaciones de los participantes en el ente (ingresos propios). ✓ Subvenciones y Transferencias de otras entidades. ✓ Ingresos por el cobro de servicios, merchandising, publicidad, etc. ✓ Programas específicos (contratos programa y convenios).

El análisis que sigue de los aspectos fiscales se realiza de manera individual para cada tipo de ente jurídico seleccionado, valorando los efectos fiscales en cada caso en función de las fuentes estimadas de renta.

3.1. CONSORCIO

CONCEPTO: La figura de Consorcio, genéricamente está regulada en el Artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los dota de personalidad jurídica propia. Y en la legislación de régimen local, se determina que las Entidades Locales podrán constituir consorcios con cualquier otra Administración Pública o entidad privada sin ánimo de lucro que persiga fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas, para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés común.

Los Consorcios tendrán personalidad jurídica propia y su régimen jurídico se determinará en los Estatutos que, aprobados por los entes consorciados de acuerdo con su legislación específica, se remitirán a la Administración de la Comunidad Autónoma para su publicación en el Boletín Oficial.

Pueden ser de dos tipos: constituidos para la prestación de servicios públicos, o bien para desarrollar actividades de interés público. En esta exposición comentaremos la regulación de los consorcios constituidos para el desarrollo de actividades de interés público.

CONSTITUCIÓN: Podrán constituir Consorcios y formar parte de los mismos, las personas jurídicas públicas y las privadas sin ánimo de lucro.

El acuerdo de los entes locales para crear, adherirse, modificar, separarse o disolver los consorcios, como también para aprobar y modificar los estatutos, tiene que adoptarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de miembros de la corporación.

Respecto a las personas jurídicas privadas con ánimo de lucro, también podrán intervenir mediante convenios de colaboración.

No se requiere capital mínimo para su constitución.

Procedimiento de constitución: La inscripción del Consorcio se realizará en Registro para la inscripción de los municipios y demás Entidades Locales de la Comunidad Autónoma, creado a tal efecto en la Consejería competente en materia de Administración Local.

ESTATUTOS: Existe una cierta flexibilidad en el contenido de los Estatutos, en aspectos tales como:

- ✓ régimen orgánico, funcional y financiero;
- ✓ órganos del Consorcio.

MIEMBROS DEL CONSORCIO: No se exige un mínimo de miembros para su constitución. Constituye una estructura esencialmente abierta, con posibilidad de adhesión de nuevos miembros.

GOBIERNO: El órgano decisorio superior tiene que estar integrado por representantes de todos los miembros consorciados.

La representación de los miembros del consorcio en los órganos decisorios tiene que mantener la proporción que fijan los estatutos.

ASPECTOS CONTABLES Y ECONÓMICOS: El consorcio tiene que desarrollar la actuación de conformidad con un programa de actividades, la vigencia del cual se extiende al periodo que se señale en los estatutos. Se tiene que aprobar un presupuesto anual de explotación y de inversiones.

El régimen de contabilidad, aprobación y rendición de cuentas será el de contabilidad pública y se tiene que adaptar a la misma normativa de régimen local y general.

El consorcio puede asumir la recaudación unificada de los recursos que hayan establecido los entes consorciados.

Los bienes de dominio público y los patrimoniales que los entes asociados aporten al consorcio para el cumplimiento de los fines de éste conservan la calificación originaria.

RESPONSABILIDAD: Al gozar de personalidad jurídica propia, sus miembros no responden personalmente de las deudas que eventualmente se puedan contraer.

FISCALES:

- Impuesto sobre Sociedades

En la medida en que el Consorcio no desarrolla una función pública tributará en el régimen de exención parcial previsto con carácter general en la Ley del Impuesto sobre So-

ciudades (en adelante, LIS) para las entidades sin fin lucrativo⁴ (artículo 9.3 LIS y artículos 133-135 LIS). Bajo este régimen, las siguientes rentas quedarán exoneradas de gravamen:

- ✓ Las que procedan de la realización de actividades que constituyan su objeto social o finalidad específica.
- ✓ Las derivadas de adquisiciones y transmisiones a título lucrativo, siempre que se obtengan o realicen en el cumplimiento de su objeto social (estas dos primeras rúbricas permiten amparar la exención sobre las cantidades percibidas en concepto de subvenciones, donativos y aportaciones con las que se financiaría la entidad).
- ✓ Las que se pongan de manifiesto en la transmisión onerosa de bienes afectos a la realización del objeto o finalidad específica, cuando el total producto obtenido se destina a nuevas inversiones relacionadas con dicho objetivo o finalidad específica.

Correlativamente, no serán deducibles los gastos imputables directa o indirectamente a la obtención de rentas exentas. Tampoco serán deducibles los gastos que constituyan la aplicación de rentas (exentas o no) al sostenimiento de las actividades de interés general (en el caso analizado, las actividades promocionales, divulgativas, la edición y entrega de folletos y guías divulgativas, etc.).

El resto de rentas obtenidas por el Consorcio estarán sujetas a tributación al tipo de gravamen del 25%. En particular quedan sujetos a tributación los rendimientos de explotaciones económicas⁵ y las rentas derivadas del patrimonio. En principio, la entidad resultante del Proyecto no obtendría rentas sujetas al Impuesto sobre Sociedades (al menos en una primera etapa de funcionamiento).

- ITPAJD

No se contemplan exenciones para un Consorcio de estas características en el ámbito del ITP. Entendemos, sin embargo, que la tributación en concepto de operaciones societarias (aportación al “capital” o fondos propios de la entidad) sería poco significativa, por cuanto la mayoría de las aportaciones serían ingreso corriente de la entidad (subvenciones, cuotas –con excepción quizá de la cuota inicial-, etc.)

- Impuestos locales

Podrán estar exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) los bienes inmuebles de las entidades locales, cuando así lo establezcan las ordenanzas fiscales municipales y se

⁴ El Consorcio así definido tendrá el mismo régimen tributario ya esté integrado únicamente por entidades de derecho público o bien formen también parte de él entidades privadas sin ánimo de lucro.

⁵ Aquí cabría incluir la organización de ferias y acontecimientos culturales, etc. Y, en general, cualquier tipo de actividad en virtud de la cual la entidad recaude fondos (precio) a cambio de la prestación de un servicio (feria, acontecimiento cultural, difusión publicitaria) o la entrega de un bien (libros, guías, etc.)

cumpla alguno de los requisitos del artículo 62 del TRLHL y la bonificación del mismo modo en cumplimiento con las ordenanzas fiscales y los artículos 73 y 74 del mismo texto legal, siempre y cuando se dediquen a los fines públicos establecidos en la norma, y quedando exceptuado que estén afectos a explotaciones económicas no exentas, según el artículo 15 de la ley 49/2002 referida.

El artículo 105 del TRLHL no establece para los consorcios exención concreta del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Dado que un consorcio es una entidad de derecho público, estarán exentas del IAE las explotaciones económicas exentas del Impuesto sobre Sociedades. A efectos del IAE, se establece una exención para los dos primeros ejercicios de actividad. A partir del tercer ejercicio, el Consorcio tributaría únicamente si la cifra de negocios del ejercicio anterior fue superior a 1 millón de euros.

En términos generales, el Consorcio es una fórmula muy flexible que ofrece muchas posibilidades para adaptarse a las necesidades particulares de cada caso, ya que gran parte de su sistema de funcionamiento se deja al acuerdo de las partes en la redacción de los Estatutos. Las limitaciones, que en algunos ámbitos le condiciona su régimen jurídico público (contabilidad pública, régimen contractual, etc.), pueden ser obviadas ya que tiene potestad para participar en sociedades mercantiles, conforme se determina en el artículo 85 de la LBRL. Por otro lado, su carácter público le confiere también algunas ventajas y potestades (establecer tarifas y precios públicos, inembargabilidad de sus bienes, exención del impuesto de sociedades, etc.).

Así mismo, otra de sus características es la capacidad para financiarse tanto como ente público (transferencias, tributos, etc.) y también como ente privado a través de actividades comerciales.

3.2. LA FUNDACIÓN

CONCEPTO: Las Fundaciones son, según se establece en el Art. 2 de la Ley 50/2002 de Fundaciones, “...las organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general.”, y están amparadas por el Art. 34.1 de la Constitución Española.

Así pues, las características fundamentales serían las siguientes:

- ✓ Necesitan de un patrimonio separado del de los fundadores.
- ✓ Deben perseguir fines de interés general, sin ánimo de lucro.
- ✓ No están formadas por socios, una vez fundado carecen de participaciones o acciones, el capital es independiente de ellos, ni siquiera forma parte de su patrimonio.

Se rigen por la Ley de Fundaciones 50/2002, cuando son de competencia estatal, es decir cuando actúan en más de una Comunidad Autónoma, o la Comunidad Autónoma carece de legislación específica.

Con respecto a estas características merece la pena aclarar que no tener ánimo de lucro significa que no se pueden repartir los beneficios o excedentes económicos anuales, por tanto, sí se puede:

- Tener excedentes económicos al finalizar el año
- Tener contratados laborales en la Fundación
- Realizar Actividades Económicas que puedan generar excedentes económicos

Lógicamente, dichos excedentes deberán reinvertirse en el cumplimiento de los fines de la entidad.

La fundación, como figura jurídica está sometida al derecho privado, por lo que dispone de cierta agilidad en los procesos de gestión, tanto desde el punto de vista administrativo como económico.

CONSTITUCIÓN: Pueden constituir fundaciones las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas de carácter público o privado.

Las personas jurídicas privadas de índole asociativa requerirán el acuerdo expreso del órgano competente para disponer gratuitamente de sus bienes. Las de índole institucional deberán contar con el acuerdo de su órgano rector.

Las entidades o “personas” jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario. Todo y que esta teoría ha sido criticada por diversos autores que no podían entender la creación de una fundación pudiera ser pública pues por su naturaleza es privada, ya atiende a intereses generales y no tiene ánimos de lucro, y solo por la aportación pública del capital. Pero esta posible duda está superada en la actualidad y la propia ley así lo ha certificado.

La constitución se realiza mediante escritura pública, que incluirá los Estatutos. Se inscribirán obligatoriamente, en este caso concreto, en el Registro de Fundaciones de la comunidad autónoma.

A la solicitud de inscripción deberá acompañarse una copia del documento notarial de constitución de la Fundación y el justificante de la liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. No obstante la ley reguladora del impuesto establece ciertas excepciones para las administraciones públicas. Dicho documento notarial deberá contener, al menos, los extremos recogidos en el artículo 10 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Si en la escritura no consta la aceptación de, al menos tres miembros del Patronato, deberá acompañarse documento que la acredite.

Para constituir una fundación se requiere una dotación, que podrá consistir en bienes y derechos de cualquier clase, presumiéndose suficiente la cantidad de 30.000 €. No obstante, la dotación podrá ser de inferior valor, siempre que el fundador justifique su adecuación y suficiencia a los fines fundacionales mediante la presentación del primer programa de actuación, junto con un estudio económico que acredite su viabilidad utilizando exclusivamente dichos recursos.

Se distingue si la aportación es dineraria, siendo en tal caso el desembolso inicial del 25 por 100 y el resto pudiendo hacerse efectivo en un plazo no superior a 5 años, a contar desde el otorgamiento de la escritura de constitución. Esta situación no es válida para las administraciones públicas que han de hacer el desembolso al 100% del capital comprometido. Si la aportación no es dineraria deberá incorporarse a la escritura de constitución

tasación realizada por un experto independiente. En ambos casos, se deberá acreditar la realidad de las aportaciones ante el notario autorizante.

Formarán también parte de la dotación los bienes y derechos de contenido patrimonial que durante la existencia de la fundación se aporten en tal concepto por el fundador o por terceras personas, o que se afecten por el Patronato, con carácter permanente, a los fines fundacionales.

ESTATUTOS: Existe una gran flexibilidad en relación con los Estatutos de una fundación, en aspectos tales como:

1. reglas básicas para la aplicación de los recursos al cumplimiento de los fines fundacionales y para la determinación de los beneficiarios;
2. la composición del Patronato (órgano de gobierno), las reglas para la designación y sustitución de sus miembros, las causas de su cese, sus atribuciones y la forma de deliberar y adoptar acuerdos.

En los Estatutos de la fundación se hará constar:

- a) La denominación de la entidad.
- b) Los fines fundacionales.
- c) El domicilio de la fundación y el ámbito territorial en que haya de desarrollar principalmente sus actividades.
- d) Las reglas básicas para la aplicación de los recursos al cumplimiento de los fines fundacionales y para la determinación de los beneficiarios.
- e) La composición del Patronato, las reglas para la designación y sustitución de sus miembros, las causas de su cese, sus atribuciones y la forma de deliberar y adoptar acuerdos.
- f) Cualesquiera otras disposiciones y condiciones lícitas que el fundador o fundadores tengan a bien establecer.

FUNDADORES: No se exige un mínimo de miembros fundadores para su constitución. Constituye una estructura esencialmente abierta, con posibilidad de adhesión de nuevos miembros.

GOBIERNO: El órgano de gobierno y de representación de una fundación es el Patronato, el cual adopta los acuerdos por mayoría en los términos establecidos en los Estatutos.

El Patronato estará formado por un mínimo de tres miembros, que elegirán entre ellos un Presidente, siempre y cuando no estuviera prevista de otro modo su designación en la escritura de constitución o en los Estatutos.

Así mismo, este órgano deberá nombrar a un Secretario, cargo que podrá recaer en una persona ajena a aquél, en cuyo caso tendrá voz pero no voto, y a quien corresponderá la certificación de los acuerdos del Patronato.

Podrán ser miembros del Patronato las personas físicas que tengan plena capacidad de obrar y no estén inhabilitadas para el ejercicio de cargos públicos.

Las personas jurídicas podrán formar parte del Patronato, y deberán designar a la persona o personas físicas que las representen en los términos establecidos en los Estatutos.

El cargo de los patronos será gratuito, sin perjuicio de ser reembolsados de los gastos debidamente justificados.

ASPECTOS CONTABLES Y ECONÓMICOS: Las fundaciones podrán desarrollar actividades económicas cuyo objeto esté relacionado con los fines fundacionales o sean complementarias o accesorias de las mismas, con sometimiento a las normas reguladoras de la defensa de la competencia. Además, podrán intervenir en cualesquiera actividades económicas a través de su participación en sociedades mercantiles en las que no se responda personalmente de las deudas sociales.

Obligaciones documentales y contables: Libro Diario y un Libro de Inventarios y Cuentas Anuales. Sin embargo, las fundaciones de reducido tamaño podrán adoptar un modelo simplificado de llevanza de contabilidad y estarán exentas de la obligación general de someter las cuentas anuales a auditoría externa; siempre que se cumplan al menos dos de las siguientes circunstancias:

- a) Que el total de las partidas del activo no supere 150.000 euros. A estos efectos, se entenderá por total activo el total que figura en el modelo de balance.
- b) Que el importe del volumen anual de ingresos por la actividad propia, más, en su caso, el de la cifra de negocios de su actividad mercantil, sea inferior a 150.000 euros.
- c) Que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no sea superior a 5.

Existe obligación de someter a auditoría externa las cuentas anuales de todas las fundaciones en las que, a fecha de cierre del ejercicio, concurran al menos dos de las circunstancias siguientes:

- a) Que el total de las partidas del activo supere 2.400.000 euros.
- b) Que el importe neto de su volumen anual de ingresos por la actividad propia más, en su caso, el de la cifra de negocios de su actividad mercantil sea superior a 2.400.000 euros.
- c) Que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a 50.

Cuando se realicen actividades económicas, la contabilidad de las fundaciones se ajustará a lo dispuesto en el Código de Comercio, debiendo formular cuentas anuales consolidadas cuando la fundación se encuentre en cualquiera de los supuestos allí previstos para la sociedad dominante.

En cualquier caso, se deberá incorporar información detallada en un apartado específico de la memoria, indicando los distintos elementos patrimoniales afectos a la actividad mercantil.

Las fundaciones podrán obtener ingresos por sus actividades siempre que ello no implique una limitación injustificada del ámbito de sus posibles beneficiarios.

A la realización de los fines fundacionales deberá ser destinado, al menos el 70% de los resultados de las explotaciones económicas que se desarrollen y de los ingresos que se obtengan por cualquier otro concepto, deducidos los gastos realizados, para la obtención de tales resultados o ingresos, debiendo destinar el resto a incrementar bien la dotación o bien las reservas según acuerdo del Patronato.

Los gastos realizados para la obtención de tales ingresos podrán estar integrados, en su caso, por la parte proporcional de los gastos por servicios exteriores, de los gastos de personal, de otros gastos de gestión, de los gastos financieros y de los tributos, en cuanto que contribuyan a la obtención de los ingresos, excluyendo de este cálculo los gastos realizados para el cumplimiento de los fines estatutarios

En el cálculo de los ingresos no se incluirán las aportaciones o donaciones recibidas en concepto de dotación patrimonial en el momento de la constitución o en un momento posterior, ni los ingresos obtenidos en la transmisión onerosa de bienes inmuebles en los que

la entidad desarrolle la actividad propia de su objeto o finalidad específica, siempre que el importe de la citada transmisión se reinvierta en bienes inmuebles en los que concurra dicha circunstancia.

RESPONSABILIDAD: Los patronos responderán solidariamente frente a la fundación de los daños y perjuicios que causen por actos contrarios a la Ley o a los Estatutos, o por los realizados sin la diligencia con la que deben desempeñar el cargo.

Por su parte, el Protectorado es un órgano administrativo que vela por el correcto ejercicio del derecho de fundación y por la legalidad de la constitución y funcionamiento de las fundaciones.

ASPECTOS FISCALES:

- Ley de Mecenazgo

La Ley 49/2002 establece un régimen fiscal privilegiado para las Fundaciones. Para aplicar este régimen fiscal la Ley exige los siguientes requisitos:

- 1) Ejercicio de la opción de acogerse al régimen fiscal de la Ley 49/2002 (presentación de declaración censal ejerciendo la opción).
- 2) Requisitos de funcionamiento de la fundación:
 - ✓ Perseguir fines de interés general (artículo 3.1º de la Ley 49/2002).
 - ✓ Destinar el 70% de sus rentas al cumplimiento de sus fines
 - ✓ Gratuidad de los cargos de patronos en la Fundación
 - ✓ Inscripción en el registro de fundaciones
 - ✓ Cumplimiento de las obligaciones contables
 - ✓ Cumplimiento de la obligación anual de rendición de cuentas ante el Protectorado
 - ✓ Elaboración de una Memoria económica con información fiscal de la actividad que deberá ser presentada a la AEAT⁶
- 3) Requisitos de actividad:
 - a) La actividad de la fundación no puede consistir en desarrollar explotaciones económicas ajenas a su objeto fundacional. Esto se cumple si el conjunto de explotaciones económicas ajenas a la finalidad fundacional (que no podrán gozar de exención en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades) no excede del 40% de los ingresos totales.

⁶ Los requisitos y menciones obligatorias de esta Memoria Anual se contienen en el artículo 3 del Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al Mecenazgo.

- b) Los fundadores o patronos no deben ser los beneficiarios principales de las actividades de la Fundación.
- c) En caso de disolución, el patrimonio de la Fundación debe destinarse o bien a entidades sin fin lucrativo acreedoras del régimen fiscal de la ley 49/2002, o bien a entidades públicas (administración) con finalidades análogas.

En nuestra opinión, la Fundación podrá cumplir los requisitos descritos y, en consecuencia, aplicar el régimen fiscal previsto en la Ley 49/2002.

- Impuesto sobre Sociedades

Únicamente estarán sujetas al Impuesto sobre Sociedades las explotaciones económicas ajenas⁷ al fin fundacional y que no estén incluidas en la lista contenida en el artículo 7º de la Ley 49/2002⁸. El tipo tributario aplicable a estas rentas es el 10%. El resto de explotaciones económicas (incluidas en la lista del artículo 7º de la Ley y realizadas en cumplimiento de la finalidad fundacional) estarán exentas del Impuesto sobre Sociedades.

Además de las mencionadas explotaciones económicas, estarán exentas todas las demás rentas obtenidas por las Fundaciones y, en concreto:

- 1º Las derivadas de donativos y donaciones recibidos para colaborar en los fines de la entidad, las ayudas económicas recibidas en virtud de los convenios de colaboración empresarial⁹ y en virtud de los contratos de patrocinio publicitario a que se refiere la Ley 34/1998, General de Publicidad.
- 2º Las cuotas satisfechas por los asociados, colaboradores o benefactores, siempre que no se correspondan con el derecho a percibir una prestación derivada de una explotación económica no exenta.
- 3º Las subvenciones, salvo las destinadas a financiar la realización de explotaciones económicas no exentas.
- 4º Las procedentes del patrimonio mobiliario e inmobiliario de la entidad, como son los dividendos y participaciones en beneficios de sociedades, intereses, cánones y alquileres.

⁷ Según la Ley 49/2002 (artículo 3. 3º), es explotación económica la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios. Esta definición es amplísima e incluye a todas las actuaciones no gratuitas que realizan las entidades sin fin lucrativo, aunque las realicen en cumplimiento de sus fines fundacionales. Así, son explotaciones económicas, los museos, exposiciones, actos culturales, etc., en los que la organización cobra un precio o entrada a los asistentes.

⁸ Las explotaciones económicas incluidas en la lista que se contiene en el artículo 7º de la Ley 49/2002, estarán exentas siempre y cuando sean desarrolladas en cumplimiento de su objeto o finalidad específica. Por tanto, es extremadamente importante que las actividades de interés general que desarrolle o vaya a desarrollar la Fundación (Bb.: organización de conferencias y exposiciones; edición, publicación y venta de libros y folletos, etc.) estén incluidas en el objeto estatutario, pues de otro modo no podría aplicarse la exención prevista en la Ley.

5º Las derivadas de adquisiciones o de transmisiones, por cualquier título, de bienes o derechos, incluidas las obtenidas con ocasión de la disolución y liquidación de la entidad.

- ITPAJD

La Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados contempla una exención absoluta para las Fundaciones acogidas al régimen fiscal especial previsto para las instituciones sin fin lucrativo en la Ley 49/2002.

- Impuestos locales

Podrán estar exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) los bienes inmuebles de las Fundaciones, cuando así lo establezcan las ordenanzas fiscales municipales y se cumpla alguno de los requisitos del artículo 62 del TRLHL y la bonificación del mismo modo en cumplimiento con las ordenanzas fiscales y los artículos 73 y 74 del mismo texto legal, siempre y cuando se dediquen a los fines públicos establecidos en la norma, y quedando exceptuado que estén afectos a explotaciones económicas no exentas, según el artículo 15 de la ley anteriormente referida.

El artículo 105 del TRLHL no establece para las Fundaciones exención concreta del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Dado que una fundación es una entidad de derecho privado. Estarán exentas del IAE las explotaciones económicas exentas del Impuesto sobre Sociedades.

⁹ Según dispone la Ley 49/2002 (artículo 25) “Se entenderá por convenio de colaboración empresarial en actividades de interés general, a los efectos previstos en esta Ley, aquel por el cual las entidades a que se refiere el artículo 16 (entre otras las Fundaciones acogidas al régimen fiscal previsto en dicha Ley), a cambio de una ayuda económica para la realización de las actividades que efectúen en cumplimiento del objeto o finalidad específica de la entidad, se comprometen por escrito a difundir, por cualquier medio, la participación del colaborador en dichas actividades”. A diferencia del donativo, mediante este instrumento existe una cierta componente publicitaria (la Fundación difundiría –publicitaría– la ayuda del colaborador en la actividad concreta de interés general que desarrolla), que, bajo los parámetros de esta Ley, justificaría la deducción del gasto sin limitación en sede del donante. A estos efectos, la Ley precisa que la difusión de la participación del colaborador en el marco de los convenios de colaboración no constituye una prestación de servicios y, por tanto, no estará sujeta a IVA.

3.3. SOCIEDADES ECONOMÍA MIXTA

CONCEPTO: En el artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local se establece que los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta. Y en el punto 4, letra c) del mismo artículo, establece que para la gestión indirecta se podrá adoptar la forma de sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad Local.

¹⁰ F. ALBI, Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales, Madrid 1960

Por otro lado, también en el artículo 253 de la Ley de contratos del sector público, se establece que la contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar la forma de sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

En síntesis, se trata de sociedades mercantiles cuyo capital pertenece parcialmente a la Corporación.

CONSTITUCIÓN: En cuanto a las formas que pueden adoptar las Empresas Mixtas, conforme a lo previsto en el artículo 103 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), las empresas mixtas se constituirán mediante escritura pública, en cualquiera de las formas de sociedad mercantil comanditaria, anónima o de responsabilidad limitada.

A pesar de lo prescrito en este artículo 103, la doctrina pone en tela de juicio la posibilidad de acudir a la fórmula de la sociedad comanditaria. Albi¹⁰ considera que esta figura de sociedad comanditaria es incompatible con la sociedad de economía mixta local, pues la nota esencial de las comanditas consiste en la prohibición establecida por el último párrafo del artículo 148 del C. de c. según el cual “los socios comanditarios no pueden hacer acto alguno de administración de los intereses de la compañía, ni aún en calidad de apoderados de los socios gestores”. Por ello, no puede cumplirse uno de los requisitos esenciales de la Empresa mixta, cual es el de

que no basta la aportación económica de la entidad pública, sino que dicha entidad habrá de colaborar directamente en el gobierno de la sociedad. Así se desprende de una serie de artículos del propio RSCL, como del artículo 104, que habla de compartir la gestión social; social; o del artículo 106, en el que se permite que pueda establecerse un número de votos de la Corporación en los órganos de gobierno y administración inferior a la proporción de capital con que participare en la empresa; o del artículo 108, cuando regula la forma de nombramiento y composición de los representantes que correspondan a la Corporación en los órganos de gobierno y administración

En cuanto a la constitución de la Empresa Mixta, el artículo 104 del RSCL contempla tres procedimientos por los que puede constituirse una Empresa Mixta. El primero, el de adquisición por la Corporación interesada de participaciones o acciones de empresas ya constituidas, en proporción suficiente para compartir la gestión social. El segundo mediante la fundación de la Sociedad con intervención de la Corporación y aportación de los capitales privados, bien por suscripción pública de acciones, bien por concurso de iniciativas en que se admitan sugerencias. Y, por último, por convenio con empresa única ya existente, en el que se fijará el Estatuto por el que hubiera de regirse en lo sucesivo.

Por otro lado, en relación con la constitución de la Sociedad Mixta, existen algunas diferencias, según la forma que adopte:

Sociedad Anónima

- ✓ El capital social no puede ser inferior a 60.101,21 €, y estará representado en acciones.
- ✓ El capital debe estar íntegramente suscrito y desembolsado, al menos en un 25% del valor nominal de las acciones. En el caso de la administración pública al 100% en el momento de la firma.

En relación con este punto, conforme se establece en el artículo 109.2 del RSCL, el capital efectivo que aporten las Corporaciones Locales deberá estar completamente desembolsado desde la constitución.

- ✓ El capital está compuesto por las aportaciones de los socios que pueden realizarse en metálico, en bienes, o en derechos.
- ✓ Sólo pueden ser objeto de aportación los bienes o derechos patrimoniales susceptibles de valoración económica. Para dicha valoración se ha de acudir a un perito designado por el Registro mercantil.
- ✓ En ningún caso puede ser objeto de aportación el trabajo o los servicios prestados por los socios.
- ✓ El accionista debe aportar a la sociedad la porción de capital no desembolsada en la forma y dentro del plazo previsto por los estatutos o, en su defecto, por acuerdo o decisión de los administradores.
- ✓ Las acciones pueden emitirse nominativas (a nombre de cada uno de los socios) o al portador. Fijando su clase y serie.
- ✓ Las acciones son indivisibles.
- ✓ La transmisión de acciones se regulará por los Estatutos.

Sociedad de Responsabilidad Limitada

La sociedad de responsabilidad limitada es aquella sociedad mercantil en la que el capital social está dividido en participaciones iguales, acumulables e indivisibles, que no pueden incorporarse a títulos negociables ni denominarse acciones, y en la que la responsabilidad de los socios se encuentra limitada al capital aportado.

- ✓ El capital social no podrá ser inferior a 3.050 € y deberá estar totalmente desembolsado en el momento de la constitución.
- ✓ La condición de socio no puede transmitirse libremente, existiendo el derecho de tanteo a favor de los socios restantes e incluso de la propia sociedad, que podrá adquirir la participación del socio saliente previa reducción del capital social.
- ✓ El capital social está compuesto por las aportaciones de los socios que pueden realizarse en metálico, en bienes, o en derechos. En estos dos últimos casos la ley no prevé la necesidad de peritos registrales.
- ✓ La transmisión de las participaciones sociales se formalizará en documento público.

En ambos casos, es coincidente el procedimiento para la constitución y para la presentación de las cuentas anuales.

Procedimiento de constitución: En ambos casos, por otorgamiento de escritura pública, junto con la tramitación de expediente municipal para la adopción de acuerdo correspondiente. Si se trata de un servicio público deberá adoptarse previamente el acuerdo de implantarlo (aprobación inicial exposición al público y definitiva con aprobación de reglamento regulador del servicio, ordenanza etc.) En caso de realizar una actividad económica no es necesario, así mismo tampoco será aplicable la limitación temporal de 50 años del artículo 111 del RSCL.

En todo caso, por parte de la Corporación deberá determinarse si la participación de los particulares será por suscripción de acciones o por concurso en el que los concursantes formulen propuestas.

Por lo demás se rige por el procedimiento habitual de inscripción en el Registro Mercantil y la normativa mercantil, con excepciones en cuanto a la contratación¹¹. Evidentemente, goza de personalidad jurídica y capacidad de obrar.

¹¹ En este sentido, En sus relaciones externas, conforme a la Disposición Adicional Sexta del TRLCAP, la actividad contractual de las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de las Administraciones Públicas o de sus Organismos Autónomos, se someterá a los principios de publicidad y concurrencia, con la excepción prevista en la propia Disposición.

Estatutos: estos deben contemplar en principio el funcionamiento bajo el régimen de Consejo de Administración, y, además, la Corporación puede reservarse determinada participación en la dirección de la sociedad y en sus posibles beneficios o pérdidas, en los términos de la convocatoria. En términos generales, los estatutos de la Sociedad deberán contemplar:

- La denominación.
- El objeto social.
- La duración de la sociedad. En este sentido, conforme se determina en la Ley de Contratos del Sector Público, las Empresas Mixtas se constituirán por un plazo que no exceda los 25 años.
- La fecha en la que se dará comienzo sus operaciones.
- El domicilio social.
- El capital social, expresando, en su caso
- El número de participaciones en que estuviera dividido el capital social; su valor nominal.
- La estructura del órgano al que se confía la administración de la sociedad.
- El modo de deliberar y adoptar sus acuerdos de los órganos colegiados de la sociedad. En relación con este punto, el artículo 106 del RSCL establece que en la constitución o Estatutos de Empresas mixtas podrá establecerse que el número de votos de la corporación en los órganos de gobierno y administración sea inferior a la proporción del capital con que participare en la Empresa, salvo en los cinco años anteriores al término de la misma, en que deberá ser igual o superior.

- La fecha de cierre del ejercicio social. A falta de disposición expresa en los Estatutos se entenderá que el ejercicio social termina el 31 de Diciembre de cada año.
- El régimen de las prestaciones accesorias.
- Los derechos especiales que, en su caso, puedan tener los fundadores o promotores de la sociedad.
- Las restricciones a la libre transmisión de acciones, cuando se hubiesen estipulado.

SOCIOS: Necesidad de un mínimo de dos socios. Esta forma jurídica presenta una estructura esencialmente abierta con posibilidad de incorporación nuevos socios.

Así mismo, permite prever tanto la libre transmisibilidad como el derecho de preferente adquisición de los demás socios.

ORGANOS DE GOBIERNO: Los órganos de gobierno de una Sociedad Mixta son

- ✓ Junta General, y,
- ✓ El Consejo de Administración, debiéndose nombrar un Gerente.

En cuanto a la representación en la Junta General, responde al régimen de representación legal propio de las personas jurídicas. En cuanto a la adopción de acuerdos, el RSCL, en el artículo 107 establece que los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de la Empresa mixta deberán ser adoptados por la mayoría de tres cuartas partes del número estatutario de votos en los casos de:

- a) Modificación del acto de constitución o de los Estatutos de la Empresa.
- b) Aprobación y modificación de los planes y proyectos generales de los servicios.
- c) Operaciones de crédito.
- d) Aprobación de balances.

El Consejo de Administración ha de existir obligatoriamente, como se deduce de lo dispuesto en el artículo 108 RSCL, que marca la composición mixta de miembros de la Corporación y técnicos, en la proporción del 50%. Los consejeros nombrados por la Entidad local pueden ser libremente separados por ésta, conforme al artículo 108 del RSCL.

ASPECTOS CONTABLES Y ECONÓMICOS: A pesar de las prescripciones del artículo 103 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, en el que se prevé la posibilidad de que el Ayuntamiento imponga determinados regímenes, el principio es el mismo que en cualquier otra sociedad mercantil.

¹² Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Obligaciones documentales y contables: las mismas que cualquier otra sociedad mercantil.

A diferencia de lo que ocurre con las sociedades de capital íntegramente municipal, las previsiones de gastos e ingresos de estas sociedades no forman parte del Presupuesto General, pero han de unirse al mismo, como uno de sus Anexos (artículo 168.3 TRLRHL¹²). Igualmente habrán de remitir, conforme a dicho precepto, los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital sea partícipe mayoritario la entidad local, que confor-

me al artículo 166.1 b) TRLRHL ha de unirse como Anexo al Presupuesto General. Su contenido pone de manifiesto la aceptación de unos compromisos que serán utilizados a la hora del ejercicio del control sobre la empresa. Tales programas se integran, conforme al artículo 114 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, del estado de inversiones reales y financieras a efectuar durante el ejercicio; el estado de las fuentes de financiación de las inversiones; la relación de los objetivos a alcanzar y de las rentas a generar; y memoria de las actividades que vayan a realizarse.

Se someten al Plan General de Contabilidad de las Empresas Españolas, sin que les sean de aplicación las IICC aprobadas por sendas Órdenes de 17 de julio de 1990, pero su inspección se realizará por la Intervención de la Entidad Local, como se desprende del artículo 204.2 del TRLHL. Igualmente, están sometidas a los controles financieros y de eficacia, de los artículos 220 y 221 de la misma ley, en cuanto se encaminan a la comprobación del funcionamiento de los aspectos económico-financieros de las sociedades y al análisis del cumplimiento de sus objetivos. Igualmente, se someten al control del Tribunal de Cuentas, conforme al artículo 223 de la Ley.

RESPONSABILIDAD: Como en las sociedades mercantiles los socios no responden personalmente de las obligaciones y deudas de la sociedad. El régimen de responsabilidad de los Administradores es idéntico al de las sociedades puramente mercantiles.

CONTRATACIÓN: Si se trata de sociedades creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter de industrial y mercantil, y la actividad esté mayoritariamente financiada por Administraciones Públicas, o más de la mitad de los miembros de los órganos de Administración sean nombrados por las Administraciones o entidades de Derecho Público, o se cumpla cualquiera de los requisitos del artículo 3 de la LCSP, se hallan sujetas a la normativa de la Ley de Contratos del Sector Público.

En los restantes casos, es decir, participación minoritaria de la Administración, y sin entrar en detalles de cuantías de determinados contratos, de conformidad con las directivas de la C.E. se recomiendan los principios de publicidad y transparencia en la contratación, para lo que el artículo 176 de la LCSP.

ASPECTOS FISCALES:

- Impuesto sobre Sociedades

La Sociedad de economía mixta es una Sociedad cuyo capital está parcialmente participado por la Administración. La participación de capital público en las sociedades de economía mixta no priva a estas entidades de su carácter mercantil. A diferencia de las sociedades 100% públicas que por dicha naturaleza acceden a una bonificación del IS.

En consecuencia, la Sociedad de economía mixta estará sujeta y no exenta del Impuesto sobre Sociedades. Por tanto, todas las subvenciones, ayudas y aportaciones efectuadas por entes públicos o privados constituirán rentas sujetas al Impuesto sobre Sociedades (con excepción de las aportaciones al capital social de la entidad). Además, en la medida en que en la Sociedad de Economía Mixta participan entes privados no podrá aplicar la bonificación prevista en el artículo 32 de la Ley del Impuesto de Sociedades (LIS) para los rendimientos de los servicios públicos locales¹³. En consecuencia, todas las rentas de la entidad estarán sujetas al impuesto sin reducción ni bonificación alguna.

La entidad no podrá considerar deducibles las entregas a título gratuito o sin contraprestación efectuadas en cumplimiento de las finalidades que persigue el Proyecto.

¹³ En todo caso, aunque la sociedad fuese de titularidad exclusivamente pública no podría aplicar la citada bonificación, por no desarrollar un servicio público de competencia municipal o provincial.

- Otros impuestos

Podrán estar exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) los bienes inmuebles de las entidades locales, cuando así lo establezcan las ordenanzas fiscales municipales y se cumpla alguno de los requisitos del artículo 62 del TRLHL y la bonificación del mismo modo en cumplimiento con las ordenanzas fiscales y los artículos 73 y 74 del mismo texto legal, siempre y cuando se dediquen a los fines públicos establecidos en la norma, y quedando exceptuado que estén afectos a explotaciones económicas no exentas, según el artículo 15 de la ley 49/2002 referida, siempre y cuando se trate de sociedades de capital íntegramente público en caso contrario, no tendrán exención ninguna.

El artículo 105 del TRLHL no establece para las sociedades municipales exención concreta del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, dado que es una entidad de derecho privado. No estarán exentas del IAE las explotaciones económicas

PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD MIXTA.

Para constituir una sociedad mixta con participación mayoritaria de la entidad local se pueden escoger dos procedimientos a la luz de lo preceptuado en la LBRL, y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

1ª) Constitución de la sociedad mixta “ex novo”.

1. Incoación del expediente para la “Conveniencia y Oportunidad” de la creación de la entidad.
2. Creación de una Comisión Técnica para la elaboración de la Memoria Social, Jurídica y Económica de la entidad.

3. Aprobación Inicial. Pleno de la Corporación y exposición al Público. (30 días naturales).
4. Resolución posibles alegaciones. Aprobación definitiva por el Pleno de la modificación de la forma de gestión del servicio o de su creación.
5. Aprobación inicial estatutos de la sociedad. Esta fase puede ser posterior o solaparse ha de aprobarse por el Pleno de la Corporación y exposición al público. (30 días naturales).
6. Resolución posibles alegaciones, y aprobación definitiva de los estatutos, por el Pleno.
7. Aprobación inicial del pliego de cláusulas para la selección del socio o socios.
8. Exposición al público por el plazo de 30 días naturales.
9. Aprobación definitiva e inicio del periodo de selección con presentación de propuestas. El plazo aconsejable es de 30 días ya que la complejidad de la oferta puede requerir un cierto tiempo de maduración para la formación de la voluntad del órgano contratante.
10. Constitución de la Mesa de selección y propuesta de seleccionado o seleccionados.
11. Adjudicación por el Pleno. Citación para depósito del importe económico o garantías.
12. Escritura Pública de los estatutos.
13. Convocatoria de Junta General para nombramiento de los cargos.

14. Aprobación presupuesto-programa de la sociedad.

15. Se puede iniciar, de forma paralela, el concurso preceptivo para la selección del socio o socios que vayan a constituir, conjuntamente con el Ayuntamiento, la sociedad mixta con la aprobación de los estatutos.

2ª) Constitución de la sociedad mixta por convenio con otra existente.

Es idéntica a la anterior pero se justifica la oportunidad y la inexistencia de otra sociedad que realice los servicios objeto de municipalización en el municipio y puede realizarse un convenio con dicha sociedad. Esta situación se ha de materializar i justificar en el expediente administrativo que motive y justifique la idoneidad de la medida, de la necesidad de realizar la sociedad y su ajuste a derecho la elección de socio sin concurrencia de otros posibles, y se formaliza mediante un convenio administrativo que hace de sustituto de lo que se describía en los pasos 9 a 13 del anterior punto, ambos inclusive.

En el resto de las fases del proceso se ha de seguir la tramitación descrita.

Después de cada acuerdo de aprobación definitiva se ha de proceder a la correspondiente publicación edictal en el BOP, siendo aconsejable proceder de igual modo en el de la Comunidad.

Por último destacar la necesidad de modificación presupuestaria municipal para dotar de capital a la sociedad (en la parte correspondiente) y recordar que ha de estar 100% aportado en estos casos.

Normativa aplicable:

1. Art. 85 Ley 7/85, de 2 de Abril reguladora de bases de Régimen Local.
2. Texto refundido de régimen local, Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril.
3. El Reglamento de Servicios de los Entes Locales.
4. Legislación mercantil.

3.4. APLICACIÓN DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. JURISPRUDENCIA.

En este ámbito se ha de tener en cuenta la modificación de la legislación de contratos administrativos, con un cambio importante, a nivel de regulación, conceptual. Con fecha 31 de octubre de 2007, se publicó en el BOE las Leyes 30/2007, de Contratos del Sector Público,

Así se define como contratos del sector público sometidos a esa Ley, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades que se enumeran en el artículo 3, además de los contratos subvencionados por los entes, organismos y entidades del sector público que celebren otras personas físicas o jurídicas en los supuestos previstos en el Artículo 17, así como los contratos de obras que celebren los concesionarios de obras públicas en los casos del Artículo 250, con independencia que los celebre el Estado, una Comunidad Autónoma o cualquiera de las entidades que integran la Administración Local, o los organismos dependientes de las mismas, así como a los contratos subvencionados por cualquiera de estas entidades, se efectuará en los términos previstos en la disposición final séptima de esa misma Ley, que aclara sus peculiaridades.

El Artículo 3 define el ámbito subjetivo de la Ley y señala que se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.
- c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenez-

ca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

- d) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 por ciento.
- e) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el Artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.
- f) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.
- g) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
- h) Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
- i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

Se ha de entender así mismo que dentro del sector público, y a los efectos de la LCSP, que tendrán la consideración de Administraciones Públicas los siguientes entes, organismos y entidades:

- a) Los mencionados en las letras a) y b) del apartado anterior.
- b) Los Organismos autónomos.
- c) Las Universidades Públicas.
- d) Las entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, y
- e) Las entidades de derecho público vinculadas a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas que cumplan alguna de las características siguientes:
 - 1. que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, o
 - 2. que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios. No obstante, no tendrán la consideración de Administraciones Públicas las entidades públicas empresariales estatales y los organismos asimilados dependientes de las Comunidades Autónomas y Entidades locales.

Por otro lado, se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, los siguientes entes, organismos y entidades:

- a) Las Administraciones Públicas.
- b) Todos los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de los expresados en la letra a) que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3 financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
- c) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

Debe señalarse con carácter previo que se amplía su ámbito de aplicación (art. 3), que pasa a abarcar todo el sector público en sentido amplio, y no sólo las Administraciones Públicas y determinados organismos públicos, como en la anterior Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2006, de 15 de junio. Lo que en la práctica supone que la nueva normativa (y las numerosas ventajas para el sector que incorpora) se aplicarán también, entre otros, a los contratos celebrados por Agencias Estatales, Universidades Públicas, Mutuas de Accidentes de Trabajo, reguladores independientes o sociedades mercantiles mayoritariamente participadas por el Sector Público.

Evidentemente, y por tanto, quedaran fuera de su ámbito de aplicación las empresas de economía de mercado, estas no tendrán la consideración de Administraciones Públicas. Ello, significa que en nuestro caso, tanto los consorcios, como las fundaciones públicas, como las sociedades, quedan sometidas a este régimen, en

tanto en cuanto, su actividad de servicio público, dependencia, control de los órganos de gobierno por una administración o entidad pública, superen el 50%.

También la Ley define que se considera como poderes adjudicadores, y lo hace por designación cuando señala a las Administraciones Públicas y todos los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de esta Ley de contratos del sector público, y financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia; así mismo las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades públicas referidas.

Una simple lectura del esquema legal reproducido nos da un efectivo alcance del cierre que supone la redacción actual de la LCSP, ya que trasciende más allá de la administración pública y los organismos que de ella dependen dando respuesta a una problemática, que a la luz de la nueva norma aparece anciana, como era la obligación de someterse a la normativa de contratación de las sociedades públicas o de capital mixto.

De esa simple lectura se infiere que no solo ellas están sometidas sino que afecta incluso a las empresas privadas concesionales, que para sus subcontratos han de ceñirse a la LCSP. Imaginemos una empresa concesionaria del servicio de abastecimiento de agua, que ha de hacer un depósito regulador, y lo subcontrata a una empresa constructora, esta contratación que antes era un ámbito oscuro (a veces utilizado de manera fraudulenta, si es cierto, y la mayoría para mayor beneficio de la propia concesionaria) ahora habrá de ser cristalina. El cambio legal es total, y el alcance, realmente importante.

Por ello, preguntarse en este marco por el régimen aplicable a la contratación en cualquiera de las figuras propuesta no tiene sentido: TODAS están afectadas por la LCSP.

A los efectos de este informe, se ha de tener en cuenta los negocios y contratos excluidos de la LCSP, y en concreto la Ley excluye la relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral, obviamente, habrá diferencia entre consorcios, fundaciones y sociedades. Estas dos últimas solo podrán tener relaciones laborales, y en cambio la primera podrá tener relaciones funcionariales y laborales, lo que permitiría una asignación de personal por parte de la administración, mientras que el otro tipo de entidades no.

A este respecto hemos de reseñar que la LCSP prevé en su artículo 176 que los entes, organismos y entidades del sector público que no tengan la consideración de poderes adjudicadores (definidos en el artículo 4 de la LCSP) deberán ajustarse, en la adjudicación de los contratos, a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación.

Para ello prevé la Ley que la adjudicación de los contratos deberá efectuarse de forma que recaiga en la oferta económicamente más ventajosa. Para ello, la ley establece que estos organismos habrán de aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación y en las que se dispondrá lo necesario para asegurar la efectividad de los principios enunciados. Estas instrucciones deben ponerse a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de contratos regulados por ellas, y publicarse en el perfil de contratante de la entidad.

También están fuera de la Ley las relaciones jurídicas consistentes en la prestación de un servicio público cuya utilización por los usuarios requiera el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general. Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley, quedaran excluidos de la misma.

De hecho, los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales, es decir, los contratos administrativos especiales, además de los internacionales sean o no, del ámbito de los contratos de la UE. O los contratos de suministro relativos a actividades directas de los organismos de derecho público dependientes de las Administraciones públicas cuya actividad tenga carácter comercial, industrial, financiero o análogo. Tampoco los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación estarán incluidos en la presente Ley. Igual que en la anterior legislación los contratos relativos a servicios financieros relacionados con la emisión, compra, venta y transferencia de valores o de otros instrumentos financieros, la gestión financiera del Estado, así como las operaciones destinadas a la obtención de fondos o capital por los entes, organismos y entidades del sector público, así como los servicios prestados por el Banco de España y las operaciones de tesorería, están igualmente excluidos.

Resulta evidente que las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 7 de la LCSP, se regularán por su legislación específica (LPAP del 2003) eso significa que los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorporales, a no ser que deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial. Estos contratos excluidos se regularán, evidentemente, por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

Asimismo, están sujetos a la Ley (y a sus beneficios) determinados contratos celebrados por personas físicas o jurídicas privadas en el caso de que sean subvencionados mayoritariamente por entidades del sector público, así como los celebrados por los concesionarios de obras públicas (art. 2.2) por tanto, los contratos del sector público pueden tener carácter administrativo o carácter privado, en este

aspecto se ha de tener en cuenta la diferencia de tramitación que ha de tener un contrato administrativo en el ámbito de un consorcio, frente a una sociedad o una fundación, a pesar de que deban seguir ciertos mecanismos jurídicos o rituales que antes de esta Ley no debían de seguir.

Pero en este texto, como la aplicación a los diversos organismos no es idéntica, se hace un esfuerzo a la hora de precisar la distinta intensidad del ámbito de aplicación. Un esfuerzo que no consigue alcanzar los objetivos de claridad y seguridad jurídica, pues las expresiones no son nada afortunadas y originarán serios conflictos ante las incertidumbres que generará su interpretación.

Así nos dice la Ley que los contratos administrativos se registrarán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por la LCSP y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales a que se refiere la letra b) del artículo 19 les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas. Los contratos de los sujetos sometidos a la aplicación de la Ley deberán observar las exigencias impuestas por el Derecho comunitario, pero sin que esto atraiga todo el régimen de la contratación administrativa española, que sólo se aplica a las Administraciones públicas. El resto de poderes adjudicadores sólo deberán seguir los procedimientos de selección de los empresarios y adjudicación del contrato cuando suscriban obras, servicios y suministros que superen los umbrales fijados por el Derecho comunitario. Con una redacción muy oscura, cita el legislador los párrafos, apartados y números de aquellos preceptos de los que quedan exentos los poderes adjudicadores que no llegan a considerarse Administraciones públicas. En el resto de los contratos que suscriban bastará con que se conduzcan de acuerdo con unas pautas e instrucciones que ellos mismos aprueben y que garanticen la transparencia y publicidad de sus contratos.

Esta situación legal pudiera implicar que, en estos contratos, estas entidades públicas, que no son administraciones públicas estrictu sensu, estén despojadas del

régimen tradicional de prerrogativas: interpretación del contrato, *ius variandi*, resolución unilateral... y además han de acudir al régimen de recursos contencioso-administrativo y no al civil, incluso en el caso de las sociedades y de las fundaciones.

También hay que hacer hincapié que en la LCSP, no rigen determinadas prohibiciones para contratar, en el caso de fundaciones o sociedades, que sí deben cuidarse en los contratos de las administraciones públicas: la resolución culpable de un contrato, la retirada de una proposición o el incumplimiento de condiciones especiales de la ejecución y, lo que más sorprende, la sanción en aplicación de las leyes de subvenciones o tributaria. Es decir que un empresario sancionado por la Administración por incumplir subvenciones, infringir la normativa tributaria, por incumplir otro contrato, etc., cuenta con un régimen más favorable al contratar con las entidades empresariales y sociedades públicas.

También resulta diferente la regulación aplicable en el régimen de abstención y recusación o de responsabilidad de las autoridades y personal que intervienen en los procedimientos de contratación, ya que solo parece referirse a las Administraciones públicas, deduciéndose que el resto de entidades sometidas a la Ley no se les aplica; no rige el régimen de revisión de precios y, sobre todo, se advierte una mayor discrecionalidad en las actuaciones de los llamados poderes adjudicadores que no son Administraciones públicas a la hora de considerar la clasificación de los contratistas o exigir garantías...

Para dicha Ley, son contratos administrativos, los contratos de obra, concesión de obra pública, gestión de servicios públicos, suministro, y servicios, así como los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado. Una importante novedad de esta Ley es la exclusión de los contratos de servicios que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos, no tendrán carácter administrativo, a diferencia de la regulación del antiguo artículo 210 del TRLCAP. Esto da un cierto juego dentro del ámbito de trabajo del turismo, pues una parte de las labores promocionales pudieran estar dentro de este abanico de tareas excluidas.

La Ley termina por concretar que los contratos privados se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se registrarán por el derecho privado.

Queda preguntarnos de qué modo puede afectar las labores de una sociedad o una fundación esta nueva Ley, ya que queda claro que a un consorcio lo afecta totalmente. La respuesta la hayamos en toda la Ley pero en concreto en el artículo 121, cuando afirma que los contratos celebrados por poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administraciones Públicas, que estén sujetos a regulación armonizada (sometidos al régimen que antes con el TRLCAP venía a ser el de publicidad comunitaria) o que sean contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II de cuantía igual o superior a 206.000 euros, así como en los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 17, deberán observarse las reglas establecidas en el artículo 101 para la definición y establecimiento de prescripciones técnicas, siendo igualmente de aplicación lo previsto en los artículos 102 a 104.

En este ámbito de cosas la ampliación de las cuantías afectadas por los contratos menores o negociados, y la limitación que obliga en los contratos de cuantía superior a 50.000 euros, la LCSP previene que los poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administraciones Públicas deberán elaborar un pliego, en el que se establezcan las características básicas del contrato, el régimen de admisión de variantes, las modalidades de recepción de las ofertas, los criterios de adjudicación y las garantías que deberán constituir, en su caso, los licitadores o el adjudicatario, siendo de aplicación, asimismo, lo dispuesto en el artículo 104. Estos pliegos serán parte integrante del contrato.

Con lo que puede verse que si bien el régimen aplicable a consorcios, sociedades y fundaciones, podría parecer idéntico, en la realidad, es diverso y diferente, siendo más laxo en el caso de las entidades privadas (sociedades y fundaciones) y más estricto en las administraciones públicas (consorcio), lo cual, sin ser determinante, es un elemento a considerar ya que el sector turístico es cambiante y variable, lo que hace que la agilidad de las actuaciones puede ser la frontera entre una buena de una mala promoción turística.

3.5. INCIDENCIAS Y REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO DE RECURSOS HUMANOS

En relación con este punto, se ha de diferenciar dos supuestos: el de los funcionarios y el del personal en régimen laboral.

En el caso de los funcionarios

Las situaciones administrativas de los funcionarios de la administración local, podrían asimilarse en el caso de transferencia a una corporación a funcionarios al servicio en otras Administraciones Públicas, según el artículo 88 del EBEP, se encuentran en ella los funcionarios que por transferencia o provisión obtengan destino en otras Administraciones Públicas, manteniéndose en tal situación aun cuando se integren en la misma por disposición legal. En esta situación no podría entenderse ninguna de las tres propuestas analizadas en el informe antecedente ya que no son administraciones públicas.

Habría que mencionar asimismo otro supuesto: La situación denominada de «servicio en otras administraciones públicas», que regula la legislación autonómica para contemplar el supuesto de sus funcionarios propios que pasan a prestar servicios en la Administración Estatal, en otra Autonómica o en la Local. Se establece, en estos casos, que tal personal no perderá su condición de funcionarios de la

administración de origen, pero ni se les reserva plaza en ella, ni se les abonan retribuciones, rigiéndose plenamente por las normas aplicables a la Administración de destino.

El caso del personal laboral

En el ámbito laboral las circunstancias son diversas, y la legislación nos dice que «El cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma, no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales anterior incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido el cedente» (art. 44.1 ET). «Sin perjuicio de lo establecido en la legislación de Seguridad Social, el cedente y el cesionario, en las transmisiones que tengan lugar por actos intervivos, responderán solidariamente durante tres años de las obligaciones laborales nacidas con anterioridad a la transmisión y que no hubieran sido satisfechas» (art. 44.3 ET).

Cuando el artículo 44 ET está configurando el régimen jurídico aplicable a los supuestos de transmisión de empresas no está contemplando el fenómeno de la sucesión de contratistas. De hecho, cuando una Corporación local lleva a cabo una contrata y, a su término, otra empresa asume la actividad de la anterior contratista no puede decirse que exista una transmisión entre contratistas porque «la actividad empresarial precisa un mínimo soporte patrimonial que como unidad organizada sirva de sustrato a una actividad independiente, y es claro que... la realización de unos servicios no constituye... unidad productiva autónoma ni como es obvio centro de trabajo». Y ello, aunque al término de la contrata quien asuma la gestión directa del servicio sea la propia entidad administrativa (STS 13-10-1999 [RJ 1999, 7493] y STS 14-3-2003 [RJ 2003, 5194]).

El elemento clave que el TS tiene en cuenta para considerar inexistente la transmisión de empresa en el caso de sucesión de contratista es la inexistencia de elemen-

tos patrimoniales transmitidos. Ello significa, pues, que sólo en el caso de que con ocasión de la sucesión de la contrata o concesión se entregue la correspondiente organización empresarial se aplicarán las consecuencias del artículo 44 ET.

Ello no obstante, es frecuente que los convenios colectivos aplicables a los sectores de actividad en los que se produce el fenómeno de la sucesión de contratas aborden el tema estableciendo cierto tipo de responsabilidad empresarial del nuevo contratista respecto de las obligaciones del anterior para con sus trabajadores en el marco de la prestación de servicios para la entidad contratante. Así ocurre, por ejemplo, en el convenio general del sector de limpieza pública, viaria, riegos, recogida, tratamiento y eliminación de residuos, limpieza y conservación de alcantarillado, publicado por Resolución DGT de 12 de febrero de 1996.

Pero, téngase en cuenta que estas garantías de empleo establecidas en los convenios colectivos que generan obligaciones subrogatorias en supuestos en que la Ley no las establece, sólo son aplicables a los empresarios incluidos en el ámbito del convenio pero no a terceros, como es el empresario principal -en este caso la Corporación Local- en caso de asumir la gestión directa de una actividad antes encomendada a contratista o concesionario (SSTS 6-2-1997 [RJ 1997, 999] y 3-10-1998 [RJ 1998, 7804]).

Así al contrario si quiere adscribirse personal de la administración a un consorcio o una sociedad mixta (no es posible a una fundación por ser una entidad privada ex nova sin más vinculación con la administración que la aportación del capital y la constitución) podrá crearse primero el servicio (según lo preceptuado por la LBRL y normativa de desarrolla autonómica y el RSCL) y después adscribiendo el personal al mismo, cuando este se “conceda” a la sociedad o al consorcio para su gestión se trasladará también el personal laboral.

Hemos de tener en cuenta que dentro del ámbito de los servicios turísticos, carecería de sentido dotar de plazas funcionariales dicha actividad, y la forma de

relación con el personal sería más correctamente como una relación laboral de acuerdo con la LEBEP, dadas las características de las labores a desempeñar.

Evidentemente, la manera de contratar laboralmente difiere si es administración pública o entidad pública o empresa mixta. Esta última no está sometida al régimen riguroso de la LEBEP, en tanto que la primera sí.

La LMRFP [art. 15.1.c)] admite dos tipos de contratos laborales en la Administración Pública: personal laboral fijo o indefinido; y personal temporal. Asimismo, el artículo 15 del ET señala que el contrato de trabajo podrá celebrarse por tiempo indefinido o con duración determinada. Con las peculiaridades que seguidamente se exponen, ambos mecanismos de contratación se rigen básicamente por lo establecido en el artículo 15 del ET y en el RD 2720/1998 (RCL 1999, 45). Asimismo existe la posibilidad (a menos que esté expresamente prohibida para algún tipo de contratación temporal) de que ambos tipos de contratos adopten la modalidad de trabajo a tiempo parcial.

La nueva Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, define al personal laboral como el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal. Serán las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto las que establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que puedan ser desempeñados por personal laboral (art. 11()). El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos del Estatuto Básico del Empleado Público que así lo dispongan.

En este ámbito de cosas, se ha de hacer referencia a la reforma efectuada por el RD ley 5/2001, de 2 de marzo (RCL 2001, 568), de medidas urgentes de reforma

del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad transformado más adelante en Ley 12/2001, de 9 de julio (RCL 2001, 1674). Una última reforma ha sido el RD ley 5/2006, de 9 de junio (RCL 2006, 1208) , para la mejora del crecimiento y del empleo transformado en Ley 43/2006, de 29 de diciembre (RCL 2006, 2338) . Además de las referidas modificaciones sobre contratación temporal, en la Administración Pública existen algunos caracteres peculiares. Por un lado en cuanto a las causas (existen mecanismos temporales específicos), y por otro, a las consecuencias de la contratación irregular.

Podrían clasificarse las posibilidades de contratación indefinida en torno a los siguientes bloques: contrato indefinido ordinario; contrato indefinido en fomento del empleo; y contrato fijo discontinuo, básicamente.

3.6. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Al respecto de lo establecido en este informe, hemos de hacer una breve referencia a la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y su complementaria Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, que desarrolla los mismos principios que la anterior pero a nivel de las competencias de los artículos 149 y 148 de la CE, exclusivas de las CCAA, ya que estas normas jurídicas afectan directamente a las entidades públicas, y por ello, también a las entidades de ellas dependientes. Esta normativa supuso en su día un cambio en el proceso de consolidación fiscal y convergencia hacia Europa. Para los fines perseguidos por el estado con esta normativa, la política presupuestaria ha sido, desde entonces, un elemento para fijar el rigor en las cuentas públicas, evitando un exceso de endeudamiento, y sobre todo una falta de rigor en la actividad presupuestaria que intentara superar las previsiones con acción de gobierno.

La Ley del 2001, ha sido reformada en el año 2006, por el texto refundido que tiene en cuenta la normativa del TRLRHL 2004 y las disfunciones creadas por la aplicación de la ley del 2001, que admitía la posibilidad de endeudarse en función de las amortizaciones, lo que producía que los grandes deudores siguieran siéndolo, pues podían solicitar créditos al mismo nivel que tenían. Actualmente con la nueva redacción esto no se produce.

Por lo que se refiere su aplicación, la clave de esta legislación está básicamente en la regulación de los diferentes principios que la norma define. El más importante es el principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las entidades locales, con el objetivo de diferenciar claramente entre dos tipos de entidades locales, a saber: en primer lugar, las incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a alguna de las cuales les será de aplicación, al igual que para el Estado y las comunidades autónomas, el principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o de superávit computada a lo largo del ciclo económico; y en segundo lugar, el resto de las entidades locales que han de ajustar sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o de superávit antes referido.

Es el artículo 3 de dicha Ley define que se entiende por principio de estabilidad presupuestaria, cuando nos dice, en relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.a y c de la Ley, como la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas. Es decir, el equilibrio entre los capítulos 8 y 9, de ingresos y de gastos.

La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de la Ley se realizará dentro de un marco de estabilidad presupuestaria. Es decir, cumpliendo los principios antes referidos, es decir, como

se ha dicho, se entenderá por estabilidad presupuestaria con relación a dichos sujetos la posición de equilibrio financiero.

Otro principio es el del artículo 4, el llamado por la ley principio de plurianualidad que se define como la necesidad de la elaboración de los presupuestos en el sector público dentro de un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria. Es decir, que en caso de establecerse un presupuesto se tenga en cuenta los gastos de carácter plurianual, las desviaciones de las inversiones a los efectos del equilibrio o desequilibrio presupuestario.

El siguiente principio que transcende de la referida Ley es el de transparencia, este se define por la Ley como la obligación de que los sujetos afectados por el cumplimiento de esta Ley deberán, en sus presupuestos y liquidaciones, incorporar información suficiente y adecuada para permitir la verificación de la adecuación al principio de estabilidad presupuestaria, así como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la observancia de las obligaciones impuestas por las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional. Lo que implicará que la intervención municipal habrá de remitir los informes definidos en el texto de la Ley a los efectos fijados por la misma de control por parte del estado de la adecuación a la Ley.

El artículo 6 es el que configura el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Nos dice el artículo referido que las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.

La Ley obliga al resto de las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, a que ajusten sus Presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o de superávit en términos de capacidad

de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Así el artículo 25, establece el régimen aplicable a los entes de derecho público comprendidos en el artículo 2.2 de esta Ley, es decir, los que no se entienden como administración pública.

Los entes de derecho público a los que se refiere el artículo 2.2 de la Ley, dependientes de las entidades locales, que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, vendrán obligados a elaborar un informe de gestión, dirigido al Pleno de la Corporación, sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo, en el que se indicarán las medidas correctoras de carácter económico-financiero que se han de adoptar por sus órganos rectores. El contenido, el plazo y el procedimiento para la presentación del informe de gestión y del plan de saneamiento serán objeto de desarrollo reglamentario. Es evidente que no poseen muchos de ellos, como por ejemplo, las sociedades obligación de elaborar presupuestos, en algunos casos hacen presupuestos-programa, y por ello, la Ley les obliga a dar cuenta ex post del resultado desequilibrado de sus cuentas. En caso de no tenerlas equilibradas, tendrá que realizar un análisis de los motivos, si estos son de carácter temporal, y solo afectan a la anualidad informada, nada se habrá de hacer. En caso de que el informe evidencie una problemática más estructural habrán de proponer un plan financiero que de acuerdo con la dicción de la Ley habrá de ser de una duración de 3 años, para lograr en dicho plazo de tiempo la convergencia con el equilibrio establecido por la Ley.

3.7. ADECUACION A DERECHO DE LAS SOCIEDADES MIXTAS DE GESTIÓN TURÍSTICA

Las Sociedades de Economía Mixta, como se señala anteriormente, se constituyen en el marco de la legislación vigente Ley 7/85 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, por el Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, por el Reglamento de Servicios de las Entidades Locales de 17-6-1955 y demás disposiciones al tiempo que al adoptar la forma de sociedad mercantil, anónima, queda sometida al Real Decreto Legislativo 1564/1989 de 22 de diciembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de sociedades anónimas.

Con esto las Entidades Locales adoptan para la gestión de un SERVICIO PÚBLICO de su competencia, el TURISMO, una de las formas de gestión indirecta establecidas en el artículo 85.4 de la LBRL, apartado e), "Sociedad mercantil (y cooperativas) legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad local".

Igualmente el art. 104.4 del Texto refundido de disposiciones en materia de Régimen Local se establece que "en estas empresas podrán participar como socios, junto a la Entidad local, cualquiera persona físicas o jurídicas, sea cual fuere la clase y el nivel o grado de la Sociedad resultante".

El texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, establece que los Estatutos sociales rigen el funcionamiento de la Sociedad en el marco de la Ley y expresan inequívocamente los pactos sociales entre los socios que la constituyen (arts. 7 a 10 de la Ley) que únicamente pueden modificarse durante la vida de la entidad por acuerdo de la Junta General con el quórum y voto favorable exigidos por la Ley de Sociedades Anónimas y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, artículo 107 que establece que "los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de la empresa mixta deberán ser adoptados por la mayoría de tres cuartas partes del número estatutario de votos en los siguientes casos:

a) Modificación del acto de constitución de los Estatutos de la Empresa.

En definitiva, una Sociedad que se constituye hace más de diez años, con arreglo a la legislación vigente en ese momento, para el desarrollo de una competencia establecida en la legislación local, y para la cual ha cerrado un pacto social plasmado en sus Estatutos, con una duración máxima definida, por el principio de seguridad jurídica, no puede ser disuelta por una modificación de la legislación local referida a las formas de gestión indirecta de los servicios públicos locales que entra en vigor en abril del 2.008.

El legislador de haber querido modificar las sociedades mercantiles ya constituidas y cuyo capital social sólo parcialmente perteneciera a las Entidades locales, tendría que haber señalado un régimen transitorio para su adaptación de tal modo que desde las propias Entidades locales se pudiese impulsar dicho proceso, aunque siempre en el marco de lo señalado en la Ley de Sociedades anónimas y/o de responsabilidad limitada, en los Estatutos sociales concretos y en lo establecido en el vigente Reglamento de Servicios de las CC. LL. para la modificación de los mismos.

La aplicación de la modificación legislativa de régimen local que establece la nueva Ley de contratos del Sector público es aplicable pues a partir de su entrada en vigor, no tiene efectos retroactivos.

Por otro lado el objeto social de estas entidades es “la promoción, desarrollo y potenciación de las actividades económicas, especialmente de la actividad turística, que contribuyan a impulsar el desenvolvimiento económico del ámbito territorial de su competencia”. Este es su objetivo y razón de ser para el cual realizará cuantas actuaciones estime necesarias a tal finalidad.

Ello significa desarrollar una actividad típica de fomento y desarrollo de un sector, generador de riqueza y empleo en la perspectiva de incrementar el nivel de bienestar de la comunidad.

No se trata pues de una encomienda de gestión que integra prestaciones típicas de los contratos administrativos de servicios o consultoría definidas en el artículo 10 de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007 de 30 de octubre).

El texto del artículo 10 señala que “Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro”. Al tiempo añade que “a efectos de aplicación de esta Ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en el Anexo II”.

De la lectura de dicho Anexo II, se desprende la inexistencia de encaje del objeto social de este tipo de entidades, ya que están muy alejados del mismo de tal manera aun existiendo en la categoría 27 y última una denominación “Otros servicios”, ésta no puede aislarse de la relación descriptiva de los trabajos y servicios profesionales detallados en dicho Anexo II, tratándose únicamente de algún otro de idéntica sustancia que, inevitablemente, una relación no puede dejar de considerar al no tener ésta el carácter exhaustivo de los trabajos y servicios profesionales que una Administración pública pueda requerir en un momento dado, tanto en la actualidad como en el futuro.

Tampoco en el vigente Reglamento General de la Ley (R.D. 1098/2001 de 12 de octubre), en su Sección 2ª, art. 37 se puede reconocer en los distintos grupos y subgrupos de actividades por especialidades, de aplicación para la clasificación de empresas en los contratos de servicios ninguna relación con el objeto social salvo y de modo muy lejano en el Grupo U) Servicios generales, subgrupo 7, “Otros servicios no determinados” en el que comparte grupo con los “Servicios de limpieza en general”; “Servicios de lavandería y tinte”, “Almacenaje”, “Agencia de viajes”, “Guarderías infantiles” y “Recogida de carros portaequipajes en estaciones y aeropuertos”. Igualmente en el Anexo II de este artículo 37 se señala que el “subgrupo no tiene un contenido indeterminado, sino que acoge aquellos trabajos o actividades no asignadas a un subgrupo concreto, pero que sean objeto de un contrato de servicios”.

En definitiva, es el desarrollo de la competencia en Turismo que la legislación de régimen local le asigna a las administraciones locales la que constituye el objeto social de las Sociedades Mixtas de Gestión Turística, y no puede equipararse a un mero contrato de prestación de servicios de los que se definen en el art. 10 de la vigente Ley de Contratos del Sector Público en caso de que ésta fuera de aplicación.

De hecho la propia Ley de Contratos del Sector Público DIFERENCIA entre:

- a) **CONTRATO DE GESTION DE SERVICIOS PUBLICOS:** “Aquel en cuya virtud una Administración Pública encomienda a una persona natural o jurídica, la **GESTION DE UN SERVICIO** cuya prestación ha sido asumida como **PROPIA DE SU COMPETENCIA** por la Administración encomendante”. (art. 8 de LCSP)
- b) **CONTRATO DE SERVICIOS:** Cuya definición ya hemos señalado anteriormente (art. 10).

Por tanto, es un contrato de gestión de servicios públicos y no un contrato de servicios.

En consecuencia, también el artículo 24 de la LCSP a que se hace referencia y enunciado como “Ejecución de obras y fabricación de bienes muebles por la Administración y ejecución de **SERVICIOS** con la colaboración de empresarios particulares” tanto en su globalidad como en su apartado 6, no es aplicable al referirse a contratos de “servicios”.

Por otra parte, esta Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, en nada modifica el régimen económico-financiero y la fiscalización y control de las Sociedades mercantiles, sean o no de carácter mixto, establecido en la vigente Ley 39/88 de 28 de diciembre de Haciendas Locales, en el Real Decreto 500/1990 de 20 de abril que la desarrolla así como en la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local de 17 de julio de 1.990.

En este sentido, se señala expresamente en la Ley 39/88 que:

“Las Sociedades mercantiles en cuyo capital tengan participación total o mayoritaria (sociedades de economía mixta) las Entidades locales estarán sometidas al régimen de CONTABILIDAD PUBLICA, sin perjuicio de que se adapten a las disposiciones del Código de Comercio y demás legislación mercantil y al Plan general de Contabilidad vigente para las empresas españolas” (art. 181).

Esta sujeción al régimen de contabilidad pública lleva consigo la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al TRIBUNAL DE CUENTAS (art. 182).

Igualmente, se señala que “competerá a la Intervención municipal, la inspección de la contabilidad de los Organismos autónomos y de las sociedades mercantiles dependientes de la Entidad Local” (art. 185.2).

Resulta obvio que en las sociedades mercantiles donde la participación municipal sea mayoritaria, más del 50%, por la forma de adopción de las decisiones establecida para el funcionamiento de sus órganos de gobierno y administración la “dependencia” de la Entidad local no es discutible.

Por lo que respecta a la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (Orden Ministerio de Economía y Hacienda de 17-7-90) se señala expresamente en su capítulo 3º, reglas 434 y 435 que:

“Las SOCIEDADES MERCANTILES en cuyo capital tengan participación Total o Mayoritaria las Entidades locales formarán de acuerdo con el Plan General de Contabilidad en vigor para las empresas españolas las siguientes cuentas anuales:

- a) Balance de Situación.
- b) Cuenta de explotación.
- c) Otras cuentas de Resultados del ejercicio.
- d) Cuadro de Financiación anual.

Indicándose que dichas Cuentas anuales, una vez aprobadas por el órgano competente de las mismas, se remitirán a la Entidad Local, antes del 15 de mayo del ejercicio inmediato siguiente al que correspondan”.

Por último, los artículos 189 y 190 establecen que las “Entidades locales, a la terminación del ejercicio presupuestario, formarán la CUENTA GENERAL que pondrá de manifiesto la gestión realizada en los aspectos económico, financiero, patrimonial y presupuestario, y que estará integrada por

- a) La de la propia Entidad.
- b) La de los Organismos autónomos.
- c) La de las SOCIEDADES MERCANTILES DE CAPITAL MAYORITARIAMENTE propiedad de las mismas.

Existe una práctica equiparación de las sociedades mercantiles en cuyo capital tenga participación total o mayoritaria la Entidad local.

Por otra parte, también el control “ex ante” es similar, de tal modo que para la elaboración del Presupuesto de la Entidad Local se señala expresamente que “al mismo habrá de unirse la siguiente documentación:

“Las Sociedades mercantiles, incluso de aquellas en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la Entidad Local, remitirán a ésta, antes del 15 de septiembre de cada año, sus previsiones de gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente” (art. 149.3).

Así al Presupuesto General de la Entidad Local se unirán como Anexos “los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades mercantiles de cuyo capital sea titular único o partícipe MAYORITARIA la Entidad Local” (art. 147).

En este sentido, ha de señalarse el art. 114 del R.D. 500/1990' de 20 de abril que señala que los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades mercantiles antes referidas comprenderán:

- a) El estado de inversiones reales y financieras a efectuar durante el ejercicio.
- b) El estado de las fuentes de financiación de las inversiones con especial referencia a las APORTACIONES a percibir de la Entidad Local o de sus Organismos autónomos.
- c) La relación de objetivos a alcanzar y de las rentas que se esperan generar.
- d) Memoria de las Actividades que vayan a realizarse en el ejercicio.

En definitiva, por lo que se refiere a la existencia de un control de la Administración Local sobre las Sociedades Mixtas en las que participa, la legalidad es clara al respecto y análoga tanto para las sociedades mercantiles cuyo capital sea titular único o partícipe mayoritaria la Entidad local.

Finalmente en relación con la Ley 30/2007 de 30 de octubre de CONTRATOS DEL SECTOR PUBLICO, considera en su artículo 3 que "forman parte del Sector público los siguientes Entes, organismos y Entidades:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.
- d) Las SOCIEDADES MERCANTILES en cuyo capital social la participación directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado SEA SUPERIOR AL 50%.
- c) Las FUNDACIONES que se constituyan con una APORTACION MAYORITARIA directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos cedidos por las referidas Entidades.

La Disposición final primera de la LCSP modifica la Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local únicamente en el apartado 2, del artículo 85 de la misma. El cambio que se produce es el siguiente:

a) **Gestión directa:** Se introduce una nueva figura jurídica denominada “Entidad pública empresarial local” inexistente en la legislación anterior y se modifica la redacción del anterior apartado c) Sociedad mercantil, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local, por el de d) sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Ello significa que en el capital social de la sociedad mercantil pueden participar otras Administraciones y Entidades públicas no locales, pero ha de entenderse manteniendo que el capital social pertenezca íntegramente a las mismas.

En cuanto a la gestión indirecta, la LCSP señala que se efectuará “mediante las distintas formas previstas para el CONTRATO DE GESTION DE SERVICIOS PUBLICOS en la LCSP” que se regula en el Capítulo III de la misma y que recoge en el art. 253 las modalidades de contratación en las que se suprime la forma de “Arrendamiento” y se define con mayor precisión las modalidades de “Concesión”, “Gestión interesada” y “Concierto”. Al tiempo, se cambia la forma de “Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad local” por una redacción más generalista descrita como “Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas”.

En este sentido, ha de mantenerse que puedan participar otras Administraciones y Entidades públicas distintas de la local aunque el capital social no pertenezca íntegramente a las mismas al tiempo que se contempla con claridad la existencia de Sociedades mercantiles mixtas.

El problema se plantea en el art. 254, de duración del contrato de gestión de servicios públicos que no podrá tener carácter perpetuo o indefinido, señalándose un período de cincuenta años en los contratos que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio público, y de veinticinco años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público no relacionado con la explotación de servicios sanitarios.

3.8. ¿QUÉ FORMA JURÍDICA ES LA QUE PERMITE UNA GESTIÓN MÁS EFICIENTE Y EFICAZ DEL TURISMO EN EL ÁMBITO LOCAL?

En el proceso de desarrollo del programa Soportes de Promoción de Destinos, han sido numerosos los destinos turísticos participantes que han tenido entre sus principales inconvenientes no tener suficiente claridad con respecto a la fórmula jurídica que debería de adoptar la entidad mixta de gestión turística a crear. En este sentido, han sido muchas las preguntas y comentarios en torno a que forma jurídica es la que permite una gestión más eficaz y eficiente del turismo.

Las dudas se han resuelto, en algunos casos replicando un modelo de gestión turística desarrollado en un destino que constituye un referente en la gestión del turismo (si le ha funcionado a él también me puede funcionar a mí); en otros, han implantado un modelo de gestión sin un análisis de viabilidad previo; y en la mayor parte de los casos se ha llevado a cabo un estudio detallado de las diferentes posibilidades a adoptar. No obstante, la duda, en cierto modo permanece, especialmente con respecto a que fórmula jurídica representa el paradigma de la entidad mixta de gestión turística.

En este sentido, y fruto de la experiencia acumulada en estos años de implementación del programa Soportes de Promoción de Destinos cabe destacar los siguientes puntos:

- Uno de los aspectos de mayor importancia en relación con la creación de la entidad de gestión turística es la fórmula jurídica por la que se registrará el ente. Esta elección no es sólo un requisito formal para su constitución, sino que sobre todo conlleva una decisión de carácter estratégico, que en gran medida condicionará su desarrollo y funcionamiento futuro, dado que; por un lado debe de tener vigencia para un largo período de tiempo, no siendo aconsejable cambios frecuentes en el marco jurídico e institucional; y, por otro, ha de permitir el desarrollo de los objetivos para los cuales se crea la entidad.

- Lo importante es promover la coparticipación público-privada en la gestión del turismo, independientemente de la fórmula que ampare esta relación. En esta línea, tan eficaz puede resultar la constitución de una sociedad mercantil como la simple firma de un convenio de colaboración.
- Una vez se ha ido consolidando la cultura de la coparticipación público-privada en la gestión del turismo en el destino, sí es importante ir evolucionando la fórmula de colaboración, ya que cuanto más estructurada y formal sea esta mayor será la eficacia de la gestión.
- No obstante, en la consideración de la fórmula jurídica que ha de adoptar la entidad mixta de gestión se han de tener en cuenta los siguientes factores:
 - Grado de madurez del destino, que tiene que ver con su grado de desarrollo turístico. De tal forma, que a mayor grado de madurez se podrá optar por una fórmula más compleja y estructurada (Sociedades Mercantiles, Fundaciones).
 - Características del Sector Público y Empresarial. La tradición turística y grado de desarrollo del destino determina en gran medida la capacidad del sector público con respecto a la gestión del turismo; así mismo un sector empresarial vertebrado, y con experiencia y tradición turística permite el desarrollo de entidades mixtas complejas.



4 REFLEXIÓN SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS.

4.1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de una financiación adicional para los Municipios turísticos en un tema recurrente siempre que se habla de reforma de las Haciendas Locales. Su justificación se encuentra en que, al soportar una creciente demanda turística, se ven obligados a realizar un importante esfuerzo inversor, al objeto de mantener y mejorar la calidad de sus servicios. Dicho esfuerzo inversor no sólo redundará en beneficio del propio Municipio implicado sino que, como sabemos, contribuye a la riqueza general del país, teniendo en cuenta que se trata de la principal industria española... En particular, dicho esfuerzo debe dirigirse a paliar el deterioro medioambiental que provoca la presión poblacional ejercida sobre los mismos.

Siempre que se utiliza el adjetivo “turísticos” se apela a Municipios con nieve o playa. Sin embargo, con ello se olvida que el turismo no sólo genera necesidades de financiación en los términos municipales con recursos naturales, sino, también, en aquéllos que cuentan con un importante patrimonio histórico-artístico o que fomentan el denominado turismo de negocios. Del mismo modo, muchos Municipios de carácter turístico son elegidos por los habitantes de las grandes ciudades como lugar de su segunda residencia y este hecho, por sí mismo, provoca unas mayores exigencias de prestación de servicios si bien de manera ocasional y/o estacional. Por tanto, deben articularse medidas que den respuesta las necesidades de todos ellos y no se limiten a las de los primeros.

La tarea anterior exige que se justifique la necesidad de una medida de este tipo. Ello requiere, de un lado, examinar cuáles son las competencias que ostentan los Municipios en estas materias. De otro, hacer una breve referencia a la importancia del sector turístico en nuestra economía.

Por otra parte analizaremos cuáles son los recursos que la legislación actual atribuye a estas Entidades así como la necesidad de contar con una definición precisa de municipio turístico.

4.2. LA NECESIDAD DE QUE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS CUENTEN CON RECURSOS ADICIONALES.

4.2.1. Las competencias turísticas de los Municipios en la legislación estatal.

Las competencias de los Municipios se encuentran reguladas en los arts. 25 a 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL). Así, el art. 25.1 contiene una declaración general, que afirma que “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

La declaración anterior se concreta, en el segundo apartado del precepto, que señala que, en todo caso, los Municipios podrán ejercer competencias en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

- l) Transporte público de viajeros.
- m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo.
- n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los Centros Docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Como colofón, el art. 26.1 de la LRBRL establece un listado de servicios esenciales, que tienen que ser prestados obligatoriamente por los Municipios:

- a) En todos ellos: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- b) En los de población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- c) En de población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.
- d) En los de población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Puede comprobarse que la actividad turística, en la medida en que supone un aumento de población respecto de la oficial, implica un incremento en el coste de la práctica totalidad de los servicios que hemos ido enumerando. No obstante, existen competencias especialmente afectadas por el “hecho turístico”, en particular, las relativas a salubridad pública, tratamiento de residuos, disciplina urbanística, patrimonio histórico-artístico y protección del medio ambiente. Resulta muy significativo, además, el hecho de que la defensa del medio ambiente se constituya en servicio esencial de prestación obligatoria para los Municipios con una población

superior a 50.000 habitantes. En este mismo sentido, el art. 28 de la LRBRL dispone que los Municipios puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

4.2.2. La normativa autonómica.

Dada la importancia que presenta el turismo en España las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) han mostrado una especial atención al fenómeno, promulgando disposiciones normativas con una finalidad básica de fomento y ordenación de dicha actividad económica y que pasamos a analizar, destacando sólo aquellas que consideramos especialmente relevantes.

A. Andalucía

La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de la Comunidad Autónoma Andaluza reconoce, en su art. 4, las siguientes competencias a las Entidades Locales:

- a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.
- b) La colaboración con la Consejería competente en materia turística, así como con otras Entidades Locales, en relación a la promoción de zonas y recursos turísticos comunes, conforme a la consideración de Andalucía como destino turístico integral recogido en esta Ley.
- c) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a empresas y establecimientos turísticos.
- d) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su competencia.
- e) La gestión de los servicios que les correspondan de acuerdo con la normativa de régimen local, la presente Ley y el resto del ordenamiento jurídico.
- f) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación del sistema turístico.
- g) Cualesquiera otras que pudieran serles atribuidas o delegadas.

Esta norma dedica su capítulo II al Municipio turístico. De conformidad con su art. 6:

- “1. Se consideran Municipios Turísticos, y como tales podrán solicitar su declaración, aquellos que cumplan los criterios que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística.*
- 2. Constituye la finalidad esencial para la declaración de Municipio Turístico el fomento de la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida, mediante una acción concertada de fomento.*
- 3. A los efectos de esta Ley, se considera población turística asistida la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos del municipio pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico. Su determinación se efectuará por los medios de prueba que reglamentariamente se establezcan”.*

En el art. 7, se recogen las actuaciones que se tendrán en cuenta, de forma especial, para la declaración de Municipio turístico y el órgano competente:

“1. Para la declaración de Municipio Turístico se tendrá en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación a:

- a) Los servicios mínimos que presta el municipio respecto a los vecinos y la población turística asistida.*
- b) Los servicios específicos en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural y de protección civil y seguridad ciudadana y cuantos sean de especial relevancia turística.*

2. La declaración de Municipio Turístico será competencia del Consejo de Gobierno, oído el Consejo Andaluz del Turismo, a solicitud de la propia Entidad, mediante acuerdo plenario del Ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación”.

Por último, el art. 8, contempla los efectos de esta declaración, que consisten en la posibilidad de la celebración de convenios interadministrativos en orden a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios.

B. Aragón

La Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, en su art. 14, señala que corresponden a los Municipios las siguientes competencias sobre turismo:

- a) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en particular del patrimonio natural y cultural, así como la adopción de medidas tendentes a su efectiva utilización y disfrute, todo ello en el ámbito de sus competencias.
- b) La promoción de los recursos turísticos existentes en el término municipal, en el marco de promoción de Aragón como destino turístico integral.
- c) El fomento de las actividades turísticas de interés municipal.
- d) El otorgamiento de las licencias municipales en relación con las empresas y establecimientos turísticos.
- e) Cualquier otra competencia que pudiera serle transferida, delegada o encomendada por la Administración competente.

Esta Ley también define, de forma específica, que Municipios pueden solicitar su declaración como turísticos, los elementos que se tendrán en cuenta a la hora de efectuarla y el órgano competente, así como sus efectos. Nos dice el art. 15:

“1. Podrán solicitar la declaración de municipios turísticos aquéllos en los que

concurran, al menos, dos de los siguientes requisitos:

- a) Que se trate de municipios cuya población de hecho al menos duplique la población de derecho en las temporadas turísticas.*
- b) Que se trate de términos municipales en los que el censo de viviendas sea superior al doble de las viviendas habitadas por sus habitantes de derecho.*
- c) Que se trate de poblaciones en las que el número de plazas turísticas hoteleras o extrahoteleras duplique, al menos, la población de derecho.*

2. Para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta los siguientes elementos:

- a) La existencia de planeamiento urbanístico, con especial valoración del sistema de espacios libres.*
- b) La existencia de zonas verdes y espacios libres que sirvan de protección del núcleo histórico edificado.*
- c) El esfuerzo presupuestario realizado por el municipio en relación con la prestación de los servicios municipales obligatorios y de todos aquellos servicios con especial repercusión en el turismo.*
- d) La adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje.*
- e) La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano.*
- f) La relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal.*

3. La declaración de Municipio Turístico se efectuará por el Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo, en el que deberá informar la Administración de la comarca a la que pertenezca el municipio solicitante.

4. La declaración tendrá como consecuencia la incorporación de criterios de calidad a la gestión de las empresas y los servicios turísticos y el acceso preferente a las medidas de fomento previstas en los planes y programas del Departamento del

Gobierno de Aragón responsable de turismo.

5. Podrá existir en los municipios turísticos un Consejo Sectorial de Turismo en el que participarán, en todo caso, las organizaciones empresariales y sociales representativas del sector turístico en el ámbito del término municipal.

6. Las entidades locales menores que reúnan los requisitos establecidos en los párrafos anteriores podrán ser declaradas pueblos turísticos”.

C. Asturias

De las competencias de los Concejos se ocupa el art. 6 de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo del Principado de Asturias:

“Sin perjuicio de las competencias de la Administración del Principado de Asturias y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, los Concejos, en sus respectivos ámbitos, ejercerán, de conformidad con la presente Ley y con lo establecido en la normativa sobre régimen local, las siguientes competencias en materia de turismo:

- a) La promoción y fomento de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito.*
- b) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio cultural y del entorno natural.*
- c) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación con los establecimientos turísticos.*
- d) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su competencia.*
- e) Cualesquiera otras que pudieran serles atribuidas o delegadas de acuerdo con la legislación vigente”.*

D. Canarias

Según el art. 7 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias:

“1. Corresponde a los municipios, en materia turística, las competencias que la legislación de régimen local les atribuye, así como el ejercicio de las funciones delegadas por los Cabildos Insulares.

2. En todo caso corresponde a los municipios en materia turística:

- a) La prestación de los servicios turísticos obligatorios que les impone la presente Ley.*
- b) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a las empresas y establecimientos turísticos.*
- c) La aprobación de los instrumentos de planeamiento que les compete, conforme al ordenamiento vigente, de acuerdo con las previsiones de esta Ley en cuanto al planeamiento directivo insular.*

3. Los municipios desarrollarán sus funciones en coordinación con la política regional e insular, tanto en la prestación de servicios como en las actuaciones en infraestructuras”.

E. Cantabria

La Ley 5/1999, de 24 de marzo, de ordenación del turismo de la Comunidad Autónoma de Cantabria, señala las siguientes competencias de sus Municipios (art. 6):

- a) La promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito.
- b) El fomento de las actividades turísticas.
- c) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patri-

- monio monumental y del entorno natural.
- d) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación a las empresas y establecimientos turísticos.
- e) Las demás competencias que les sean delegadas.

F. Castilla y León

La Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de ordenación del turismo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, atribuye, en su art. 9, las siguientes competencias a los Municipios:

- a) La promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito.
- b) El fomento de las actividades turísticas.
- c) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural.
- d) Las demás competencias que le sean delegadas.

G. Cataluña

Las competencias de los Municipios catalanes en materia de turismo se encuentran reflejadas en el art. 68 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña:

“Corresponden a los ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones:

- a) La promoción y la protección de los recursos turísticos de interés municipal.*
- b) La declaración de los recursos turísticos de interés local y, si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales.*
- c) El otorgamiento de las autorizaciones, las licencias y los permisos que les corresponde aprobar de acuerdo con la legislación vigente.*

- d) *La elaboración de los instrumentos de planeamiento que tienen atribuidos de acuerdo con la legislación vigente.*
- e) *El ejercicio de la función inspectora sobre las actividades turísticas que se realicen dentro de su término municipal y el ejercicio de la potestad sancionadora, en los supuestos y con los límites establecidos en la presente Ley y las disposiciones que la desarrollen, en coordinación, en ambos casos, con la Administración de la Generalidad.*
- f) *La promoción del otorgamiento de denominaciones geoturísticas a los ámbitos territoriales en los que se hallan incluidos y la promoción de la declaración de interés turístico de lugares, bienes o servicios localizados dentro de su término municipal.*
- g) *La prestación, en el caso de los municipios turísticos, de los servicios mínimos que establece el artículo 19.*
- h) *La participación en el proceso de elaboración del Plan de turismo de Cataluña.*
- i) *El ejercicio de las competencias turísticas que les delega o les asigna la Administración de la Generalidad, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local”.*

Los arts. 18 a 20 están dedicados a la regulación de los Municipios turísticos, contemplando qué debe entenderse por tales, los servicios mínimos y los complementarios a los del resto y cuáles son los efectos de la declaración como Municipio turístico.

“Artículo 18. Concepto.

1. Pueden tener la consideración de municipio turístico, a efectos de la presente Ley, los municipios que cumplan como mínimo una de las siguientes condiciones:

- a) *Que la media ponderada anual de población turística sea superior al número de vecinos y el número de plazas de alojamiento turístico y de plazas de segunda residencia sea superior al número de vecinos.*
- b) *Que el término municipal incluya un área territorial que tenga la calificación de recurso turístico esencial.*

2. Las condiciones fijadas por el apartado 1 se pueden desarrollar y concretar mediante disposiciones reglamentarias”.

Artículo 19. Servicios mínimos y servicios complementarios.

1. Sin perjuicio de los servicios mínimos establecidos con carácter general y de las competencias que corresponden a otras administraciones públicas, los municipios turísticos deben prestar asimismo los siguientes servicios:

- a) La protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluidas las playas y las costas.*
- b) La protección civil y la seguridad ciudadana.*
- c) La promoción y la protección de los recursos turísticos del término municipal.*
- d) La señalización turística y de información general, de acuerdo con los criterios de homogeneización que sean determinados por reglamento.*
- e) La atención y la orientación a los usuarios turísticos, mediante una oficina de información adherida a la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña, con los servicios y el régimen horario mínimo que se determinen por reglamento.*
- f) La puesta a disposición de los usuarios turísticos de un servicio de acceso a Internet, de utilización puntual, en la oficina de información turística o en otros puntos de consulta abiertos al público.*
- g) Las funciones ambientales que les correspondan, de acuerdo con la normativa sectorial.*

2. Los municipios turísticos deben prestar, aparte de los que establece el apartado 1, los servicios mínimos que correspondan al volumen de población resultante de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística. También pueden establecer, de acuerdo con la legislación de régimen local, y en función de sus necesidades, otros servicios complementarios, que pueden prestar temporalmente, o con varias intensidades, en función de la afluencia turística.

Artículo 20. Otros efectos de la declaración de municipio turístico.

1. Los servicios mínimos a los que se refiere el artículo 19 tienen la consideración de prioritarios a efectos del Plan director de inversiones locales, de acuerdo con las bases de selección.

2. De acuerdo con lo que establecido por la legislación de haciendas locales, los municipios turísticos pueden establecer tributos o recargos específicos.

3. Los municipios turísticos pueden solicitar la declaración de un recurso como recurso turístico esencial. También pueden declarar e inventariar los recursos turísticos de interés local y disfrutar de los beneficios que se establezcan en favor de su promoción y protección.

4. Los municipios turísticos pueden establecer convenios con la Administración de la Generalidad, las diputaciones y los consejos comarcales para determinar las formas de cooperación y de coordinación y las técnicas de descentralización de competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos y, si procede, para establecerlos.

5. Los municipios turísticos y los sujetos turísticos que prestan en ellos sus servicios han de ser objeto de atención preferente en los siguientes ámbitos:

- a) La elaboración de los planes y programas turísticos de las administraciones turísticas supramunicipales.*
- b) Las líneas y medidas de fomento económico establecidas por la Administración de la Generalidad, las diputaciones provinciales o los consejos comarcales.*
- c) La declaración de áreas o ámbitos de interés turístico en los que queden incluidos.*
- d) La declaración de recursos turísticos esenciales, salvo que se produzca automáticamente en virtud de la pertenencia del recurso a una de las categorías establecidas en el artículo 5.2.*

e) Las actividades de la Administración de la Generalidad dirigidas a la promoción interior y exterior del turismo y al fomento de la imagen de Cataluña como oferta o marca turística global.

f) Las políticas de implantación o mejora de infraestructuras y servicios que incidan notoriamente en el turismo y sean impulsadas por los distintos departamentos de la Administración de la Generalidad”.

H. Galicia

Los arts. 5 y 6 de la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia, recogen tanto las competencias municipales como las de las Entidades Locales supramunicipales en materia de turismo:

“Corresponden a los ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones:

a) La promoción y protección de los recursos turísticos de interés local y general.

b) La declaración de los recursos turísticos de interés local y, si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos de interés turístico general.

c) La promoción de la concesión de denominaciones geoturísticas y de la declaración de interés turístico de lugares, bienes y servicios situados dentro de su territorio.

d) La colaboración con la Administración de la Comunidad Autónoma, instrumentada a través de fórmulas cooperativas adecuadas como la consorcial.

e) La participación en el proceso de elaboración de planes de ordenación, promoción o inspección turística de Galicia.

f) El ejercicio de las competencias turísticas que les delegue o les asigne la Administración de la Xunta, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local”.

1. Corresponden a las entidades locales supramunicipales, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones:

- a) La promoción de los recursos y de las marcas turísticas de su ámbito territorial, en coordinación con todos los entes locales afectados.*
- b) El asesoramiento y apoyo técnico a los entes locales de su ámbito territorial en cualquier aspecto que mejore su competitividad turística.*
- c) La articulación, coordinación y fomento de las estrategias de promoción derivadas del ámbito privado del sector turístico.*
- d) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación turística.*

2. Las entidades locales supramunicipales ejercerán sus competencias turísticas en coordinación con el departamento de la Xunta competente en materia de turismo y con las demás administraciones turísticas de su ámbito territorial”.

I. Navarra

El art. 6, de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo, recoge las competencias de las Entidades Locales en materia de turismo. Entre las mismas se encuentran:

- “a) Promover y fomentar los recursos, actividades u otros aspectos en relación con el turismo que sean de su interés, en coordinación con la Administración de la Comunidad Foral.*
- b) Proteger y conservar sus recursos turísticos, en especial el entorno natural y el patrimonio monumental.*
- c) Colaborar con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia turística.*
- d) Otorgar las licencias que la legislación les atribuye en lo que afecta a empresas y establecimientos turísticos.*

- e) *Desarrollar las políticas de infraestructuras turísticas de su competencia.*
- f) *Gestionar los servicios que les correspondan conforme al ordenamiento jurídico.*
- g) *Cuantas otras competencias en relación con el turismo les sean atribuidas por las leyes”.*

J. La Rioja

Aunque la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo, no recoge, de forma específica, las competencias municipales en esta materia, en el punto 2 de su art. 4, relativo a las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, señala que:

“2. En el ámbito de la Comunidad Autónoma, las relaciones entre los diversos entes públicos con competencias turísticas, se ajustarán a los principios de coordinación, cooperación, colaboración y descentralización.

El Gobierno podrá coordinar el ejercicio de las competencias de las Entidades Locales en materia de turismo en los términos previstos en el artículo 59 de la ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local. A tal efecto, podrá definir los objetivos de interés autonómico y determinar las prioridades de acción pública en relación con la actividad turística a través de los correspondientes instrumentos de planificación, previa audiencia de los Entes Locales afectados, directamente o a través de las entidades que les representen.

La coordinación se llevará a cabo con respeto a los respectivos ámbitos de competencia, sin afectar en ningún caso a la autonomía de las Entidades Locales”.

K. Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana es, con mucho, la que más extensamente regula el Municipio turístico. Así consagra un Título completo de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo, a la regulación de esta figura.

En primer lugar, su art. 25, define los Municipios que pueden alcanzar esta consideración, distinguiendo tres supuestos:

“Destino Turístico: Aquellos que a lo largo de todo el año mantienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, suponiendo esta actividad la base de su economía y en los que la capacidad de sus alojamientos turísticos resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia”.

“Destino Vacacional: Aquellos que en algún momento del año tienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, pudiendo tener como complemento para su economía otras actividades y que la capacidad de sus alojamientos turísticos, añadida a la de las viviendas de segunda residencia resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia; en dicho cómputo, el número de plazas en alojamientos turísticos deberá representar al menos el uno por ciento de su oferta”.

“Destino de atracción turística: Aquellos que por sus atractivos naturales, monumentales, socioculturales o por su relevancia en algún mercado turístico específico, reciben en un determinado momento del año un número significativo de visitantes en relación a su población de derecho, sin que los mismos pernocten necesariamente en ellos”.

En segundo lugar, los arts. 26 a 29 establecen una serie de directrices generales (art.26), la mediación de la Agència Valenciana del Turisme (art.27), el respeto al principio de igualdad municipal (art. 28) y el procedimiento y la competencia para la declaración de Municipio turístico (art. 29).

En tercer lugar, el art. 30 contempla las bases del régimen de los Municipios turísticos:

“1. El régimen especial de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana, declarados Municipio Turístico por la vía de Destino Turístico se asienta sobre las siguientes bases:

- a) Los servicios públicos tendrán una orientación turística preferente.*
- b) En la tramitación de los planes urbanísticos municipales, se requerirá informe preceptivo de l’Agència Valenciana del Turisme, que no tendrá carácter vinculante.*
- c) Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.*
- d) Podrán suscribir con la Generalitat Valenciana Convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación, en el ejercicio de aquellas competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos, y, si procede, para establecerlos, de conformidad con lo establecido en esta Ley.*

2. El régimen especial de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana declarados Municipio Turístico por la vía de Destino Vacacional se asienta sobre las siguientes bases:

- a) En la tramitación de los planes urbanísticos municipales, se requerirá informe preceptivo de l’Agència Valenciana del Turisme, que no tendrá carácter vinculante.*
- b) Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.*
- c) Podrán suscribir con la Generalitat Valenciana Convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación, en el ejercicio de aquellas competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos, y, si procede, para establecerlos, de conformidad con lo establecido en esta Ley.*

3. El régimen especial de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana declarados Municipio Turístico por la vía de Destino de Atracción Turística se asienta sobre las siguientes bases:

- a) Se prestará especial atención a la identificación de sus núcleos turísticos y a la conservación y diversificación de sus atractivos, sean de tipo natural o urbano.*
- b) Podrán suscribir con la Generalitat Valenciana Convenios para determinar las formas de cooperación y coordinación, en el ejercicio de aquellas competencias que sean necesarias para prestar adecuadamente sus servicios específicos, y, si procede, para establecerlos, de conformidad con lo establecido en esta Ley”.*

En cuarto lugar, el art. 31 enumera los casos en que se perderá la condición de Municipio turístico. Y, por último, los arts. 32 a 35 recogen tres tipos de convenios que podrán suscribirse entre la Generalitat Valenciana y los Municipios, y que son los siguientes en función de los objetivos perseguidos:

- Convenio para la compensación financiera (art.33):

“1. Cuando la finalidad perseguida sea compensar el esfuerzo financiero adicional realizado por los Ayuntamientos turísticos en aquellas partidas que sufran incrementos que no puedan ser costeados a través de tributos, podrá suscribirse un Convenio en el que la Generalitat Valenciana asuma parte de dicho esfuerzo financiero adicional producido por la implicación o el componente turístico del municipio mismo.

2. Reglamentariamente se especificarán los indicadores a tener en cuenta, los porcentajes, topes o cuantías de cada caso, así como el procedimiento, plazos de tramitación y duración de los convenios, que por esta misma vía podrán variarse para adecuarse a los criterios y circunstancias presupuestarios de cada ejercicio”.

- Convenio para la adaptación de los Municipios turísticos (art. 34):

“1. Cuando la finalidad perseguida sea cofinanciar proyectos a realizar en los municipios turísticos, que tengan como objetivo la mejora de espacios de uso turístico o de los servicios tendentes a configurar un producto turístico más competitivo y a comunicar la imagen de una oferta de calidad, capaz de satisfacer las exigencias de la demanda respecto a los aspectos y equipamientos urbanos y medioambientales que persigan, además, la viabilidad y sostenibilidad del desarrollo turístico, los municipios turísticos podrán suscribir con la Generalitat Valenciana un Convenio de colaboración por el que ésta asumirá un determinado porcentaje del coste de dicho proyecto.

Los proyectos podrán ser cofinanciados con los Ayuntamientos o con el sector privado o, en su caso, con ambos y deberán cumplir la normativa que les sea de aplicación, así como los criterios y estrategias emanadas de la Generalitat Valenciana.

2. Reglamentariamente se especificarán los criterios, líneas de actuación y particularidades a observar por los proyectos, así como el procedimiento, plazos de tramitación y duración de los convenios”.

- Convenio para la competitividad y la comunicación (art.35):

“1. Cuando la finalidad perseguida sea la promoción y comercialización, tanto a nivel nacional como internacional, de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana, que requiera del adecuado posicionamiento de aquéllos en sus correspondientes mercados con el fin de mejorar su competitividad, éstos podrán suscribir con la Generalitat Valenciana el correspondiente Convenio de colaboración por el que ésta asumirá parte de los gastos que con este motivo se ocasionen.

Por medio de este tipo de convenio se pretende dar apoyo técnico y financiero a la promoción de aquellos municipios turísticos que realicen acciones programadas, tendentes a comunicar y comercializar sus productos turísticos contando con la participación económica y estratégica del sector.

Los recursos económicos y logísticos de que se disponga, la aplicación de estrategias y medios técnicos, así como la competitividad de los mercados en los que esté involucrado el municipio turístico, deberán ser valorados a priori para asegurar que las acciones programadas alcancen el umbral de eficacia que garantice la rentabilidad de la inversión.

La estrategia de comunicación de los proyectos a cofinanciar no deberá ser contraria a la de l’Agència Valenciana del Turisme.

2. Reglamentariamente se especificarán los criterios, líneas de actuación y particularidades a cumplir por las campañas de promoción y comercialización, así como el procedimiento, plazos de tramitación y duración de los convenios”.

L. A modo de conclusión

De lo expuesto observamos que, de cara a una definición a efectos financieros de Municipio turístico, pueden resultar útiles elementos utilizados por la normativa autonómica que acabamos de analizar. Es el caso de “la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística”, de la norma andaluza; la conjunción de la “población turística” y la prestación de determinados servicios públicos, en la gallega o la definición de destinos “turístico”, “vacacional” o de “atracción turística” de la valenciana.

Además de toda ella se desprende una conclusión evidente. La actividad turística no sólo comporta un incremento general en el coste de la totalidad de los servicios de competencia municipal, en la medida en que implica un aumento de población, sino que, también, exige la prestación de unos servicios y la realización de unas inversiones adicionales y que no se compensan por la mayor actividad económica producida. La constatación de esta realidad nos lleva a propugnar un aumento en la financiación de esta clase de Entidades Locales, en la medida en que deben hacer frente a un mayor nivel de gasto que el resto de los Municipios.

Ahora bien, la conclusión anterior no sólo es la expresión de una mayor justicia en la asignación de recursos, sino que, sobre todo, constituye una acción de fomento en uno de los sectores estratégicos de nuestra economía. Papel que, en el ámbito estatal, reconoce TURESPAÑA, a través de las ayudas que lleva cabo para la mejora y soporte en destino.

4.2.3. La importancia del sector turístico en España.

El turismo está jugando un papel cada vez más importante en la economía mundial. La cuota que representa el conjunto de actividades turísticas en la actividad económica en la mayoría de los países es creciente y la tendencia es que ello va a seguir ocurriendo en los próximos años –pese a la situación de crisis económica-, debiendo evaluarse no sólo los efectos directos e indirectos del gasto turístico, sino, también, las repercusiones de este sector sobre las rentas de los hogares y, en definitiva sobre su consumo, ampliando el gasto en la economía. Son tres, en definitiva, los efectos del turismo: directo, indirecto e inducido. A modo de ejemplo, según el Informe anual del Turismo en Andalucía, elaborado por el Instituto de Análisis Económico y Empresarial de esta Comunidad Autónoma, el efecto multiplicador al considerar el sector familias es de 3. Es decir, cada euro gastado por un turista en Andalucía genera finalmente 3 euros en la producción.

La actividad turística, además, presenta un gran potencial generador de empleo. En el caso de España, en marzo de 2010 hay un millón novecientos mil trabajadores afiliados en alta laboral en actividades características del turismo.

Estos efectos de arrastre sobre otros sectores, aparte de la hostelería y la restauración, el empleo y la renta se analizan sistemáticamente a través de las tablas input-output de las economías regionales, y nacional. Para el Instituto de Estudios Turísticos (en adelante, IET), en el año 2009 han entrado en España un total de 50,7 millones de turistas, que han generado 142 millones de pernoctaciones. El gasto total realizado ha sido de 48.048,5 millones de euros

Los datos anteriores muestran, con toda claridad, la importancia de este sector económico en nuestro país. Su evolución futura depende del mantenimiento y mejora de la calidad de nuestros servicios. En gran parte, estamos ante una tarea que corresponde a las propias empresas turísticas, que están realizando un importante esfuerzo. En efecto, uno de los rasgos básicos que caracterizan el turismo en España se encuentra en el alto grado de satisfacción que, año tras año, declaran la inmensa mayoría de los turistas. Así, destacan, especialmente, aspectos como la hospitalidad y el trato recibido, la calidad del alojamiento, la gastronomía y la diversión. El 83% valora su estancia entre un ocho y un diez sobre diez. Lo anterior se traduce en elevados niveles de fidelidad a España como destino turístico. De los 50,7 millones de turistas que visitaron España durante 2009, 42,4 millones repetían visita y, de estos, el 50% han visitado nuestro país en diez o más ocasiones.

No obstante, existen importantes acciones que dependen de los poderes públicos y que, precisamente, son las peor valoradas por los turistas. Así, aunque los niveles de insatisfacción (porcentaje de turistas que han calificado negativamente un aspecto determinado) son, por lo general, muy reducidos, se destacan algunos aspectos por sus niveles significativamente más elevados de calificación negativa, y que, un año más, se concretan en el ruido ambiental, la limpieza urbana y la seguridad ciudadana. Como puede comprobarse, los visitantes que vienen a nuestro país reclaman actuaciones en estos aspectos que, en su mayor parte, son competencia de los Municipios.

Tampoco se puede desconocer que uno de los principales atractivos turísticos de nuestro país es el uso de nuestros recursos naturales e histórico-artísticos. De este modo, Cataluña, que aúna los recursos naturales propios del litoral mediterráneo con una oferta cultural particularmente amplia, ha sido la Comunidad Autónoma más visitada en 2009 con un 24,4%, seguida por Baleares 17,3 %, Canarias, 15,7% y Andalucía 14,1%. En relación con el turismo cultural, puede señalarse que, durante el pasado año, un gran número de turistas, el 50% según informe del IET, se decantó, asimismo, por las actividades de tipo cultural, como visitas a museos y exposiciones. Estas actividades se realizan sobre todo, además de en Cataluña, como ya hemos mencionado, en la Comunidad Autónoma de Madrid, que recibió un 9,4% de las visitas totales.

Las cifras anteriores nos muestran la necesidad de realizar inversiones que mantengan el atractivo, entre otros, de nuestros recursos naturales e histórico-artísticos, ya que se presentan como el reclamo que atrae a visitantes a España. Y, curiosamente, las inversiones en estas materias corresponden, en buena medida, a las Entidades Locales que, como sabemos, constituyen la Administración territorial peor dotada financieramente. Por ello y dada la importancia estratégica del sector, resulta inexcusable una mejora de su financiación. Ello redundará de forma positiva en toda la economía nacional.

4.3. LOS RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS EN EL ACTUAL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Las Haciendas Locales son conjuntos organizados de recursos financieros afectados a las necesidades financieras de Ayuntamientos y Diputaciones. Su diseño está genéricamente efectuado, a grandes rasgos, por el art. 142 de la Constitución. Es la Ley ordinaria la que lo concreta y detalla los recursos financieros o fuentes de financiación de que se sirven los Entes Locales.

4.3.1. El artículo 142 de la Constitución.

El art. 142 de la Constitución señala que “las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Cabe observar en esta regulación constitucional una concreción mucho menor que la lograda para las Haciendas autonómicas, y, por lo tanto, una mayor libertad de la que, en principio, goza el legislador ordinario para la definitiva configuración de estas Haciendas. El término “fundamentalmente”, aparte de otras cosas, significa, al menos, que en el art. 142 no se efectúa una enumeración o lista cerrada de los recursos financieros que componen las Haciendas Locales.

4.3.2. Fuentes de financiación.

Es el art. 2.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TR-LRHL) el que, con mayor concreción y en el marco de lo dispuesto por el art. 142 de la Constitución, efectúa una enumeración sistemática de los recursos financieros locales constitucional y legalmente establecidos y que pasamos a analizar.

A. Tributos propios

De tal enumeración constitucional y legal hay que destacar, sin duda y en primer lugar, los tributos propios, que se indican en el apartado b) de dicho art. 2.1, clasificados en “tasas”, “contribuciones especiales”, “impuestos” y “recargos exigibles sobre impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales”.

Como puede fácilmente comprenderse, los tributos propios presentan gran relevancia desde el punto de vista de la autonomía financiera local. También hemos visto cómo el constituyente dispone, con toda rotundidad, que las Haciendas Locales se nutrirán “fundamentalmente” de tributos propios que son los que primero señala, lo que les convierte en un componente principal y preceptivo de dichas Haciendas.

A la regulación con carácter general de las tasas se dedican los arts. 20 a 27 del TR-LRHL (sin perjuicio de la específicamente efectuada, en su caso, para cada una de las clases de Entes Locales). Del mismo modo que, también con carácter general para cualesquiera Entes Locales que dispongan de tal recurso financiero, las contribuciones especiales son reguladas por los arts. 28 a 37 de la misma Ley.

En cuanto a los impuestos, son de aplicación preceptiva u obligatoria para los Municipios, sin que para ello se precise, ineludiblemente, la adopción por el Ente Local del acuerdo de imposición (a no ser que la Corporación haya de fijar los elementos de cuantificación dentro de los límites legalmente establecidos), conforme a los arts. 15, 38.1 y 59.1 del TR-LRHL, los Impuestos municipales sobre Bienes Inmuebles, sobre Actividades Económicas y sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Mientras que son facultativos, en cuanto a su establecimiento y exigencia (por ello, precisan la adopción por el Ente Local del correspondiente acuerdo de imposición), los Impuestos sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

B. Participación en los tributos del Estado

B-1. Régimen general

Respecto de la participación en los tributos estatales, prevista en el apartado c) del art. 2.1 del TR-LRHL y también expresamente en el art. 142 de la Constitución como uno de los recursos de los que “fundamentalmente” se han de nutrir las Haciendas Locales, es la Ley ordinaria, lógicamente estatal, la que ha de determinar su cuantía y criterios de distribución entre los diversos Entes Locales. Es lo que se hace, principal, aunque no exclusivamente, por los arts. 111 a 126 del TR-LRHL [cesión de

recaudación de impuestos del Estado y participación en los tributos del Estado (en adelante, PIE) para los Municipios y 135 a 146 de la misma Ley para las Provincias]. Algunos Estatutos de Autonomía disponen que dicha participación haya de ser percibida “a través” de la respectiva Comunidad Autónoma, lo que no puede significar, indudablemente, competencia alguna de la misma para la fijación de los criterios de distribución ni para alterar la efectuada por la Ley estatal. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en Sentencias 96/1990, de 24 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre y 331/1993, de 12 de noviembre, frente a determinadas pretensiones de las CCAA de Cataluña y Galicia.

Los Municipios de régimen general se distinguen entre sí según cuenten o no entre sus recursos con la cesión de recaudación de los impuestos del Estado o el resto. Cuentan con esta última los siguientes Municipios (art. 111 del TR-LRHL):

- a) Los que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma
- b) Los que tengan una población de derecho, igual o superior, a 75.000 habitantes.

Por población se entiende la resultante de la actualización del Padrón municipal de habitantes vigente a 2004.

Pues bien, sólo estos Municipios cuentan con cesión de recaudación de impuestos del Estado (arts. 111 a 117), así como en el Fondo complementario de financiación (en adelante, FCF) (arts. 118 a 121). Al resto se les asigna, con carácter general, la PIE (arts. 122 a 124 y 126). Los turísticos cuentan con un régimen especial como veremos a continuación.

B-2. Municipios turísticos.

Concepto

Las especialidades de los Municipios turísticos y a las que nos hemos referido, hacen que cuenten con un régimen especial en la PIE. Ahora bien, no se comprende muy bien la restricción que el TR-LRHL lleva a cabo en su ámbito subjetivo, pues dichas especialidades también las encontramos presentes en los que son beneficiarios de la cesión de recaudación de los impuestos cedidos.

A estos efectos son Municipios turísticos aquellos que, no percibiendo recaudación de impuestos del Estado, cumplan, además, dos condiciones (art. 125.1 del TR-LRHL):

- a) Tener una población de derecho superior a 20.000 habitantes.
- b) Que el número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales, de acuerdo con los datos oficiales del último Censo de Edificios y Viviendas.

Como puede observarse, no se trata, en puridad, de una definición de Municipio turístico, ya que se basa en dos parámetros que, sólo de forma indiciaria, ponen de manifiesto que nos encontramos ante una ciudad receptora de turismo.

Cálculo de la participación

Para el cálculo de la participación total de estos Municipios han de tenerse en cuenta dos elementos. El primero, la cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y Labores del Tabaco. El segundo, la PIE (art. 125.2).

A cada uno de los Municipios turísticos se les cede el 2,0454 por 100 de la recaudación líquida imputable a cada uno de ellos que no haya sido objeto de cesión a las CCAA por los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco. Es decir, de los Impuestos Especiales que, en principio, son perfectamente objetivables a nivel municipal.

Las bases o rendimientos sobre los que se aplicará el porcentaje, así como el alcance y condiciones específicas de la cesión, se determinarán con arreglo a lo dispuesto para la cesión de recaudación de impuestos del Estado (art. 125.3).

Efectuado el reparto de la PIE, como a cualquier otro Municipio que no perciba cesión de recaudación de impuestos del Estado, la participación individual de cada Municipio turístico se reducirá en la cuantía resultante de evolucionar, con el índice $PIE_{2004}^* = PIE_{2003}^* \times D_{ITE_{2004}/2003}$, la cuantía de la cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y Labores del Tabaco calculada en el año base 2004 para dicha Entidad Local.

Una vez reducida se incrementará en la cuantía calculada de la cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Hidrocarburos y Labores del Tabaco que corresponda para el año de que se trate (art. 125.4).

No obstante, es preciso tener en cuenta que la aplicación de estas previsiones no puede suponer, en ningún caso, una minoración de la participación de esta clase de Municipios (art. 75.6 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005).

C. Participación en los tributos de las Comunidades Autónomas.

Los arts. 142 de la Constitución y el art. 2.1.c) del TR-LRHL establecen, dentro de los recursos de las Haciendas Locales, la participación en los tributos de las CCAA (en adelante, PICAS). Hasta la fecha no se ha desarrollado la prevista participación municipal en los tributos autonómicos, salvo mediante

fórmulas de subvenciones condicionadas, que limitan la capacidad de decisión de los mismos. Por ello se hace necesario implantar participaciones municipales incondicionadas en los recursos de las CCAA.

Éstas han de diseñarse sobre bases de capacidad-necesidad, sin perjuicio del reconocimiento de que las CCAA en el ámbito de sus competencias pueden orientar, al menos parcialmente, las decisiones de gasto local, al objeto de desarrollar políticas territoriales y sectoriales determinadas.

En esta materia, la regulación estatal no puede ser muy exhaustiva, ya que puede suponer una invasión de las competencias autonómicas, siendo la Ley Orgánica 8/1980, de 23 de septiembre, de Financiación de las CCAA (en adelante, LOFCA) el instrumento normativo adecuado. A nuestro juicio, debe limitarse a establecer la obligatoriedad de las PICAS en determinado porcentaje, al objeto de garantizar la suficiencia financiera de los Municipios. Pero su cuantía concreta, así como los criterios de distribución, deben regularse por las CCAA. Estos temas serán objeto de desarrollo con posterioridad.

En esta materia, tal vez constituya un buen ejemplo el caso de la Comunidad Canaria, donde la Ley 3/1999, de 4 de febrero, creó el Fondo Canario de Financiación Municipal, que cuenta, entre sus criterios de distribución, con el de los espacios naturales protegidos y el de las plazas de alojamiento turístico. Como puede comprobarse, se trata de una participación que tiene en cuenta, señaladamente, el hecho turístico como elemento diferencial.

D. Otros recursos

El término “fundamentalmente” utilizado por el art. 142 de la Constitución denota que el mismo no excluye la posibilidad de otros recursos financieros constitutivos de las Haciendas Locales, distintos de los hasta ahora enunciados. Es el legislador ordinario, bien estatal, o bien autonómico en su caso -si ha asumido la competencia necesaria para ello-, quien podrá arbitrar o establecer esos recursos. Todo ello sin perjuicio de las competencias, incluidas las normativas, que a los propios Entes Locales deben atribuir o reservar los legisladores estatal o autonómico sobre dichos recursos, a fin de hacer efectivo el principio de autonomía local. Y efectivamente, en el TR-LRHL se enumeran y regulan, en su caso, otros recursos financieros adicionales a los hasta ahora indicados.

Tales recursos adicionales son, en primer lugar, los ingresos patrimoniales y demás de Derecho privado, enunciados en el apartado a) del art. 2.1 y genéricamente regulados en los arts. 3 a 5 del TR-LRHL.

También se enumeran [apartado d) del art. 2.1] y se regulan (art. 40 del TR-LRHL) las subvenciones. Dicha regulación resulta escasamente compatible con la autonomía local en lo referente al gasto, ya

que las configura como subvenciones finalistas, que no pueden ser destinadas a atenciones distintas de aquéllas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión.

Las operaciones de crédito [apartado f) del art. 2.1] que también pueden generar ingresos para las Haciendas Locales, son reguladas por los arts. 48 a 55 del TR-LRHL. Hay que destacar el sometimiento a autorización estatal, o bien de la correspondiente Comunidad Autónoma, de parte de esas operaciones de crédito.

Se incluyen por el apartado h) del art. 2.1, entre los recursos financieros locales, “las demás prestaciones de Derecho público”. Con ello se alude probablemente, de un modo un tanto vergonzante, a las prestaciones personales y de transporte. Estas pueden ser exigidas por Municipios cuya población de derecho no sea superior a cinco mil habitantes.

Quedan, finalmente, de los recursos enumerados por el art. 2.1 del TR-LRHL, dos que también pueden ser cuestionados en cuanto tales por diversas razones. Se trata de los precios públicos, cuyo ámbito de aplicación se ha visto sensiblemente reducido, y las multas o sanciones pecuniarias impuestas por las Entidades Locales “en el ámbito de sus competencias”. Sin duda es un error jurídico y técnico calificar como fuente de recursos constitutivos de cualesquiera Haciendas las sanciones pecuniarias.

4.4. LA DEFINICIÓN DE MUNICIPIO TURÍSTICO

El primer problema al que nos enfrentamos a la hora de definir cualquier tipo de propuestas para financiar los Municipios turísticos es el de la formulación de un concepto preciso como tal. A estos efectos, es necesario recordar que el art. 148.1.18ª de la Constitución establece la posibilidad de que las CCAA asuman la competencia en materia de promoción y ordenación del turismo, en sus ámbitos territoriales, lo que han hecho la totalidad de Estatutos de Autonomía y, como ya conocemos, han desarrollado sus respectivas Leyes ordinarias. No pretendemos, al plantear un concepto de este tipo, que el Estado pretenda suplantar o invadir estas competencias autonómicas. Sin perjuicio de estas últimas, debe formularse un concepto de “Municipio turístico”, cuya virtualidad exclusiva sea la de proporcionar una fuente adicional de ingresos a los mismos.

Éste debe responder, de manera prioritaria, al mayor volumen de servicios que se ven obligados a prestar estos Municipios. Por ello mismo, han de incluirse no sólo los que reciban visitas que impliquen pernoctaciones, sino también los que acojan un número significativo de segundas residencias o de visitantes. En definitiva, creemos que el concepto del que interesa partir es el de “población turística asistida” que emplea la Ley andaluza. La concreción de dicho concepto debe realizarse, a nuestro entender, de manera similar a como lo hace la Ley gallega. Es decir, teniendo en cuenta, la media ponderada anual de población turística, el número de residentes y el nivel de los servicios efectivamente prestados relacionados con el turismo.

Ahora bien, esta circunstancia no es la única que debe ser tenida en cuenta para lograr la consideración de Municipio turístico, ya que la financiación adicional exige una cierta corresponsabilidad fiscal y la misma sólo será posible si existe una apuesta efectiva del Municipio por el turismo a través de acciones concretas.

Ambas circunstancias han de ser evaluadas por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma por la previsión del art. 148.1.18ª de la Constitución.