

D I C T A M E N 5 8 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de febrero de 2025

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de municipios turísticos de Canarias (EXP. 769/2024 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y carácter preceptivo del dictamen

1. Mediante escrito de 12 de diciembre de 2024 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día siguiente), la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), y 143.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC) solicita dictamen, por el procedimiento ordinario, sobre la Proposición de Ley de Municipios Turísticos de Canarias.

Acompaña a la solicitud de dictamen el texto de la Proposición de Ley (PPL) y el escrito de su presentación ante el Parlamento, al que se anexa una Memoria justificativa.

La PPL ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias en sesión celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 2024, conforme consta en el escrito de solicitud del dictamen.

El carácter preceptivo del dictamen deriva, como se ha señalado, de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c) LCCC y en el art. 143.2 RPC, que disponen que habrá de solicitarse una vez que la proposición de ley ha sido tomada en consideración por la Mesa de la Cámara.

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

2. La PPL ha sido presentada por trece Ayuntamientos canarios de conformidad con el art. 44.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC) y el art. 126.5.º y disposición transitoria 3.ª RPC.

Dispone el art. 44.3 EAC que *«los ayuntamientos canarios, cuando actúen agrupados especialmente con este fin y representando el porcentaje de población y el número de municipios que se determinen en el Reglamento del Parlamento, podrán ejercer la iniciativa legislativa»*.

El RPC dedica a esta iniciativa legislativa municipal su art. 126.5.º y su Disposición transitoria tercera, con el siguiente contenido:

«Artículo 126.

La iniciativa legislativa corresponde:

(...)

5.º A los ayuntamientos de Canarias, siempre que actúen agrupados especialmente con este fin y representen el porcentaje de población y el número de municipios que establezca la ley».

«Disposición transitoria tercera

Hasta tanto no se prevea en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, el porcentaje de población y el número de municipios cuya agrupación sea necesaria para el ejercicio de la iniciativa legislativa a la que se refiere el apartado 5.º del artículo 126 del presente Reglamento, la iniciativa legislativa habrá de ser ejercida por, al menos, cinco ayuntamientos, sean o no de la misma isla, que, a su vez, representen, al menos, un diez por ciento del total de la población de Canarias».

Así pues, debe advertirse que los requisitos para el ejercicio de esta iniciativa legislativa siguen incorporados a un régimen transitorio -el previsto en la antedicha Disposición tercera del RPC- en tanto que aún no se ha procedido a introducir en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, las disposiciones relativas al porcentaje de población y el número de municipios cuya agrupación sea necesaria para el ejercicio de la iniciativa legislativa municipal.

Así, constan en el expediente de esta primera iniciativa legislativa de los Ayuntamientos, las correspondientes certificaciones de los acuerdos plenarios de los Ayuntamientos de San Bartolomé de Tirajana y Mogán (isla de Gran Canaria); Arona, Adeje, Guía de Isora, Puerto de la Cruz y Santiago del Teide (isla de Tenerife); Tegui, Yaiza y Tías (isla de Lanzarote); y Pájara, La Oliva y Antigua (isla de Fuerteventura), adoptados por mayoría absoluta en unos casos y unanimidad en

otros. En estos Acuerdos, de similar contenido, se autoriza la agrupación especial del respectivo Ayuntamiento con los demás señalados, con el concreto fin de ejercitar la iniciativa legislativa municipal conforme a las normas ya citadas, así como el ejercicio de la misma, con el contenido de la PPL que se incorpora en los propios Acuerdos.

Además, estos Ayuntamientos representan más del 10 % del total de la población de Canarias, conforme se acredita en la Memoria Justificativa que se anexa al escrito de presentación de la iniciativa ante la Mesa del Parlamento (401.917 habitantes de la población total de Canarias, cifrada en 2.202.048 habitantes, de acuerdo con los datos poblacionales declarados oficiales en el Real Decreto 1085/2023, de 5 de diciembre, y que resultan de la revisión del Padrón Municipal referidas a 1 de enero de 2023). Se aportan asimismo las certificaciones aportadas por cada Ayuntamiento relativas a las cifras de población del respectivo municipio.

3. El expediente viene también integrado por la documentación relativa al criterio del Gobierno respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, solicitado por la Mesa del Parlamento en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 140.2 RPC.

El Acuerdo del Gobierno, adoptado en sesión celebrada el 30 de septiembre de 2024 y previa emisión de informes por la Dirección General de Planificación y Presupuesto y las Consejerías de Turismo y Empleo y de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, manifiesta su parecer favorable a la toma en consideración de la PPL, si bien en los citados informes se efectúan determinadas observaciones al contenido de la norma propuesta.

4. En cuanto a la solicitud de informe, remitida por la Mesa de la Cámara legislativa, simultáneamente a la petición del presente dictamen, al Consejo Municipal de Canarias, atendiendo al escrito del Gobierno, RE núm. 202410000014684, de 18 de diciembre de 2024, indicando que no procedía recabar informe al Consejo Municipal de Canarias, por tratarse de iniciativa legislativa estrictamente parlamentaria, la citada Mesa acordó *tener por precluido dicho trámite* y proseguir la tramitación de la iniciativa legislativa.

II

Objeto, justificación, estructura y contenido de la norma proyectada

1. La PPL tiene por objeto, conforme a su art. 1, la regulación del régimen jurídico de los Municipios Turísticos de Canarias, así como los requisitos y procedimiento para la declaración y pérdida de tal condición (apartado 1), regulando en particular, conforme indica el apartado 2 de este mismo precepto, los requisitos, el procedimiento y los efectos de la adquisición y pérdida de la condición de Municipio Turístico de Canarias (letra a), los derechos y obligaciones específicos derivados de tal condición (letra b) y la organización administrativa complementaria de estos municipios turísticos (letra c).

2. Por lo que respecta a su justificación, indica la Exposición de Motivos lo siguiente:

« (...) la idiosincrasia histórica de cada municipio delimita y define la estructura territorial municipal de nuestro archipiélago, basando sus orígenes en criterios que, en algunas situaciones, no se adaptan a la nueva realidad de los municipios canarios, motivada en gran parte por el constante crecimiento exponencial de ciertas áreas dado el gran desarrollo de la actividad turística, la cual origina que la prestación de los servicios públicos se esté llevando a cabo para una dimensión municipal mucho mayor que la que se corresponde exclusivamente con el número de vecinos empadronados.

En aquellos municipios con intereses predominantemente turísticos en los que existe una conexa y relevante afluencia de visitantes que afecta seriamente a la capacidad de gestión municipal de los servicios públicos, este reto debe llevar aparejada una revolucionaria concepción global del aprovechamiento del territorio, con cambios cualitativos y cuantitativos profundos en el ámbito organizativo, urbanístico, industrial o comercial, así como, especialmente, respecto a la prestación de servicios públicos, dado que la población flotante incrementa exponencialmente las necesidades de gestión del municipio.

Y ello es así porque tal singular circunstancia repercute notoriamente en el mantenimiento de espacios públicos y en la prestación de los servicios públicos municipales (en aspectos tan variopintos como la seguridad, el suministro de agua, la recogida de basuras, los servicios de transporte (...)); además de exigir una paralela promoción de la actividad que es su motor económico, la actividad turística, en sus diferentes vertientes de comercialización, publicidad, sostenimiento de eventos masivos o divulgación de la imagen del municipio para incrementar su relevancia en el cambiante y esencial mercado turístico.

Es, pues, este innegable desarrollo del turismo en nuestras islas el que conduce a la indiscutible conveniencia de dotar de una clara definición normativa y un régimen propio al municipio turístico, como la vía más eficaz y eficiente de identificar y proporcionar

soluciones a las peculiares necesidades de gestión de los servicios públicos por parte de tales municipios, que se ven actualmente sobrepasados en sus intentos de dar cobertura a unos servicios cada vez más complejos y en constante crecimiento, partiendo de una estructura básica diseñada en el marco de un régimen municipal uniforme que no se adecua a las amplias competencias que deben asumir y que, en consecuencia, debe ceder ante tales peculiares circunstancias, siempre dentro de los márgenes que también permite la normativa básica de régimen local vigente y en el marco de la distribución competencial entre las Administraciones Públicas Canarias que, en materia de Turismo, imponen los artículos 4 a 7 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Y es que tales funciones y competencias adicionales, si bien no concurren en el caso de otros municipios o resultan cuantitativamente asumibles con una limitada estructura, se multiplican en el supuesto de los municipios turísticos y son vertebradoras, no sólo de su desarrollo económico, sino del de la globalidad de cada una de nuestras islas y, por tanto, de la completa región, dada la potencia del turismo como motor económico del archipiélago.

En este sentido, el apartado segundo del artículo 64 del EAC establece los principios que deben regir para la atribución de competencias entre los diferentes municipios y cabildos insulares, cuáles son los principios de garantía de la autonomía local, equidad, eficacia, eficiencia, máxima proximidad al ciudadano, no duplicidad de competencias y estabilidad presupuestaria.

Partiendo de tales principios, se observa que la autonomía local requiere, para el desarrollo de las competencias municipales, que los procedimientos burocrático-administrativos no alcancen cotas de complejidad tales que puedan afectar a la correcta ejecución de cuantas acciones se estimen oportunas en el marco de las competencias locales que, en el caso de los municipios con mayor carga turística, deben adaptarse, además, a un modelo de planificación consecuente con las características elementales de sectores de territorio con alta densidad de visitantes.

De igual manera, la correcta ponderación de los principios de eficacia y eficiencia conduce necesariamente al análisis de las condiciones específicas de cada municipio, siendo la condición de municipio turístico un elemento diferenciador que no sólo identifica localidades de gran afluencia turística, sino que delimita un compendio de necesidades especiales de adaptabilidad y disposición de la gestión pública que no suponga un lastre para la competitividad en el sector, ya que el ámbito turístico presenta peculiaridades denotadas de imprevisibilidad, carácter estacionario y necesaria flexibilidad ante los acontecimientos en aras de mantener la competitividad en un sector cambiante y que demanda intervenciones continuas por parte de la Administración pública.

Es por ello que debe regularse la figura y el régimen del municipio turístico de Canarias, determinando los requisitos para el encaje en el mismo y las herramientas que permitan a

este tipo de Entidades Locales la correcta y óptima ejecución de sus competencias, inclusive la cobertura de la prestación de los servicios municipales para la población empadronada y la población turística a través de una estructura adecuadamente dimensionada que permita su atención con la celeridad, calidad e idoneidad precisas, contando con los suficientes medios organizativos para poder seguir contribuyendo al progreso del municipio y de la región y resolver los inconvenientes la actividad turística puede crear sin una adecuada previsión legal».

3. En cuanto a su estructura, la PPL consta de:

- Una parte introductoria, denominada adecuadamente *«Exposición de Motivos»*, donde se justifica la iniciativa normativa parlamentaria, su contenido y el marco competencial a cuyo amparo encuentra cobertura la futura norma jurídica que se pretende aprobar, con rango de ley.

- Una parte dispositiva integrada por treinta artículos distribuidos en cuatro Títulos, con el siguiente contenido:

El Título I (arts. 1 a 14), bajo la rúbrica *«Disposiciones Generales»* se estructura, a su vez, en tres Capítulos, dedicados, al *«objeto, finalidad, definiciones, competencia y principios»* (Capítulo I, arts. 1 a 7), a los *«requisitos de declaración del Municipio Turístico de Canarias»* (Capítulo II, arts. 8 y 9); y a los *«derechos y obligaciones del Municipio Turístico de Canarias»* (Capítulo III, arts. 10 a 14).

El Título II, bajo la rúbrica *«Del procedimiento para obtener la condición de Municipio Turístico de Canarias»* (arts. 15 a 20) desarrollan el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de Municipio Turístico de Canarias.

El Título III, dedicado a la *«pérdida de la condición de Municipio Turístico de Canarias»* (arts. 21 a 24), regulando las causas de pérdida de tal condición, así como el procedimiento y los efectos de la resolución que se dicte.

Por último, el Título IV, rubricado *«De la organización de los Municipios Turísticos de Canarias»* (arts. 25 a 30) regula la organización municipal complementaria turística.

La parte final del texto viene integrada por cinco disposiciones adicionales, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales.

Las Disposiciones adicionales se destinan, respectivamente, a la incompatibilidad de regímenes entre los municipios turísticos y los de gran población, las zonas de gran afluencia turística, el uso del logotipo de Municipio Turístico de Canarias, la

Asociación de Municipios Turísticos de Canarias y, finalmente, al régimen jurídico de los órganos directivos de los Municipios Turísticos de Canarias y asimilaciones.

La Disposición derogatoria única deroga cuantas normas de igual o inferior rango se opongán a lo dispuesto en la presente Ley.

Las dos Disposición finales, respectivamente, facultan al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley y disponen la entrada en vigor, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

4. Por lo que se refiere a su contenido, el régimen especial de los municipios turísticos que se diseña en la PPL parte de la previa declaración de Municipio Turístico de Canarias mediante Decreto del Gobierno de Canarias, adoptado tras el correspondiente procedimiento y siempre que cumplan los requisitos que se establecen. Compete igualmente al Gobierno la declaración de pérdida de tal condición cuando concurran las causas legales que se especifican y siguiendo el procedimiento que también se establece.

En cuanto al régimen jurídico de estos municipios, la PPL presenta dos bloques fundamentales:

- El primero, relativo a las obligaciones que asumen, tanto de carácter general como en relación con los servicios públicos específicos turísticos (vigilancia ambiental, vigilancia y socorrismo en las playas, otros servicios relativos a la playas o información turística), así como los derechos que ostentan.

- El segundo, relativo a la organización, que en la PPL se contempla, conforme señala la Exposición de Motivos, como prioritaria la determinación de una organización de mayor amplitud que permita abarcar, de forma adecuadamente dimensionada, la ejecución de las competencias y la prestación de los servicios públicos municipales, con el fin de conseguir una mejor gestión de los evidentes intereses turísticos municipales.

Con este objetivo, se parte de una tipología de órganos municipales que se integra por órganos políticos-representativos (básicos y complementarios) y de gestión administrativa. En cuanto a los órganos complementarios permite la PPL que estos municipios puedan dotarse de una estructura muy similar a la que se configura para los municipios de gran población en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Se establece asimismo para las

personas titulares de estos órganos su situación administrativa y régimen de incompatibilidades.

III

Marco competencial de la norma proyectada

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el presupuesto esencial de validez de cualquier clase de norma jurídica -legal o reglamentaria- proyectada.

En este sentido, resulta necesario constatar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para dictar la PPL que se somete a la consideración de este Consejo, pues la competencia constituye *conditio sine qua non* para incorporar en el ordenamiento jurídico, cualquier innovación o modificación que se pretenda efectuar. Y, además, deberá ajustarse al bloque de constitucionalidad, integrado no sólo por el texto Constitucional, sino también por el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias.

Pues bien, la Comunidad Autónoma ostenta en este caso títulos competenciales suficientes para aprobar la norma proyectada, como así fue ya advertido en nuestro anterior Dictamen 44/2007, de 23 de enero, recaído precisamente en relación con el Proyecto de Ley del Estatuto del Municipio Turístico, que no llegó a aprobarse entonces y en el que se fundamentaba la competencia, fundamentalmente, en materia de turismo y de régimen local (arts. 30.21 y 32.4 del entonces vigente Estatuto de Autonomía de Canarias).

Vigente el nuevo EAC, las competencias autonómicas descansan fundamentalmente en las atribuidas por sus arts. 105, 129 y 107.

Así, conforme al art. 105 EAC ostenta la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local, que incluye, en lo que ahora interesa, el régimen de los órganos complementarios de los entes locales (letra d), la fijación de las competencias y de las potestades propias de los entes locales de conformidad con lo previsto en el Estatuto (letra e) y las modalidades de prestación de los servicios públicos (letra f). Es este el título competencial prevalente en tanto que la PPL contempla un régimen especial para determinados municipios.

Así mismo, en virtud del art. 129 EAC a la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia exclusiva en materia de turismo.

Por último, tiene atribuida la competencia, también de desarrollo legislativo y ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias (art. 107).

Sobre el alcance de estas competencias ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en numerosos dictámenes, a los que nos remitimos.

No obstante, específicamente en lo que a la competencia sobre régimen local se refiere, en nuestro Dictamen 34/2015, de 29 de enero, abordamos *in extenso* tanto la necesaria salvaguarda de la autonomía local constitucionalmente garantizada como los aspectos propiamente competenciales.

Por lo que atañe a la autonomía local, se vierten en el Dictamen las siguientes consideraciones:

«1. El art. 137 CE enuncia con carácter general el principio de autonomía territorial en relación con los Municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas, vinculándolo a la gestión de sus respectivos intereses. Con referencia a los Municipios, el art. 140 CE garantiza su autonomía y establece las bases constitucionales de su estructura institucional, como se hace con respecto a las Diputaciones provinciales en el art. 141 CE. “Respecto a los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos” (art. 141.4 CE).

El perfil de la autonomía local se ha venido configurando por la jurisprudencia constitucional (STC 240/2006, STC 252/2005, entre otras) defiriendo su conformación institucional al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza en el círculo de los intereses respectivos definitorios de “los elementos esenciales” o del “núcleo primario” del autogobierno de los entes locales territoriales.

Para la efectividad de tal autonomía, “la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública da que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

Tales principios “concuerdan con la determinación del alcance de la autonomía local en la Carta Europea de la Autonomía Local y con los principios inspiradores de la organización autonómica en el Estatuto de Autonomía”.

Los arts. 137, 140 y 141 CE suponen, pues, «el derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen (...)». Para el ejercicio de esa participación (...) los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981), no pudiendo las Comunidades locales «ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer (...)». Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia» (STC 214/1989, con cita de la STC 32/1981), añadiendo que esta garantía institucional que constituye la autonomía local se erige frente al legislador ordinario como un contenido mínimo de autonomía que ha de respetar, pero más allá de este límite, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que, por tanto, permite configuraciones legales siempre que respeten la garantía institucional (STC 170/1989).

El legislador estatal, en ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.18ª de la Constitución, puede y debe establecer una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio español, configurando un modelo local común que comprenda tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional de los entes locales, como la objetiva de determinación de las competencias que se les atribuyen, incluyendo igualmente la regulación de las relaciones existentes entre sí y con otras Administraciones Públicas. Se trata, en todo caso, de una regulación de carácter básico que, como tal, debe permitir un ulterior desarrollo por las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen, con distinto alcance, competencias en materia de régimen local (SSTC 25/1983, 76/1986, 99/1987, 214/1989, 159/2001, 240/2006, 134/2011, y 132/2012, entre otras)».

Contenido de la autonomía local que es reiterado en posteriores Sentencias del Tribunal Constitucional, recientemente SSTC 25/2024, de 13 de febrero, 88/2024, de 5 de junio y 111/2024, de 10 de septiembre, en las que recuerda que este tribunal ha señalado que «la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado a los entes locales, permitiendo la autonomía local configuraciones legales diversas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9). La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que “al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de ‘libertad de configuración’, pero deben graduar ‘el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias’” [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4]”» [STC 25/2024, FJ 5 d)]».

Por otra parte, por lo que respecta a la competencia sobre régimen local, hemos señalado en el citado Dictamen 34/2015, entre otros aspectos, lo siguiente:

«2. Desde la Sentencia 214/1989, el Tribunal Constitucional ha señalado que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases, no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales sino también en relación a las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios. Corresponde, pues, al legislador estatal el establecimiento de la normativa básica en relación con las competencias propias de los Municipios, lo que permite la supresión de algunas de ellas sin que ello suponga una reducción insostenible de la autonomía municipal garantizada por el art. 137 CE, pues los Municipios siguen siendo titulares de diversas competencias y las potestades necesarias para llevarlas a efecto. Es al legislador estatal a quien compete, en ejercicio de sus competencias ex art. 149.1.18ª CE, establecer las competencias municipales y puede, por consiguiente, operar las reformas legales que considere oportunas, siempre con el límite de no vaciar de contenido la autonomía municipal ni agotar un posible desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas con competencias en régimen local.

La STC 214/1989, al analizar el carácter básico de la Ley 7/1985, de 2 de abril, indica que “Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido”».

2. Descendiendo al concreto aspecto de los municipios turísticos, su primera regulación en nuestro ordenamiento jurídico, se enmarca en lo dispuesto en el art. 30 LRBRL, de carácter básico, que contempla la posibilidad de que las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en la propia LRBRL, puedan establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes. Precepto cuya constitucionalidad fue expresamente declarada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, en cuyo FJ 7 dejó sentado que *«la lectura del precepto permite comprobar el carácter meramente descriptivo y ejemplificativo de los posibles supuestos de municipios susceptibles de ser sometidos, por la Ley autonómica, a un régimen especial, sin que suponga ni una restricción al legislador autonómico para*

establecer tal régimen especial, ni tampoco una limitación a fijarlos, puesto que, por la propia cláusula final con la que se cierra la enumeración, deja un amplísimo margen de discrecionalidad y creatividad a la legislación de la Comunidad Autónoma», reconociendo el amplio margen de la competencia autonómica para la concreta configuración del régimen jurídico especial, en este caso, para los municipios turísticos, si bien con respeto a la legislación básica de régimen local.

Por otra parte, ya en el ámbito de la legislación autonómica, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias, establece en Disposición adicional cuarta la posibilidad de que mediante ley del Parlamento de Canarias se puedan establecer regímenes especiales para municipios que por sus características tengan marcado carácter histórico, artístico, turístico, agrícola, ganadero, industrial, pesquero o que cuenten con excepcionales valores naturales o medioambientales que requieran de una organización específica.

Por su parte, la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, contiene determinadas regulaciones que afectan a los municipios turísticos, estableciendo sus competencias en materia turística (art. 7), así como los servicios públicos turísticos municipales (arts. 65 a 67). También su Disposición adicional segunda, bajo la denominación de «*Estatuto de los municipios turísticos*» estableció el mandato para el Gobierno autonómico, con fundamento en el citado art. 30 LRBRL y en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, elaborase el citado estatuto, en forma de proyecto de ley y sobre las bases que se fijan en la propia disposición, si bien este mandato no llegó a cumplirse.

IV

Observaciones al contenido de la Proposición de Ley

1. Con carácter general a todo el texto normativo

Cualquier proyecto normativo o iniciativa para generar una nueva Ley, debe tener en cuenta la incidencia que la nueva disposición producirá en el ordenamiento jurídico y su adecuación con las demás normas vigentes. Un indebido tratamiento de esta cuestión puede generar problemas en el conjunto normativo resultante después de la aprobación de la nueva Ley, e incluso -en ocasiones- afectar al principio constitucional de seguridad jurídica.

El principio de seguridad jurídica tiene, por lo tanto, un doble alcance. Uno objetivo, que abarca los aspectos relativos a la certeza del Derecho y sobre el ordenamiento jurídico aplicable y sobre los intereses jurídicamente tutelados; y otra

subjettiva, que se delimita en la preuisibilidat de los efectos de su aplicaci3n por los poderes p3blicos o en la posibilidad de inferir cu3l ha de ser la actuaci3n del poder en la aplicaci3n del Derecho. La vertiente objetiua incluye un deber singular dirigido a los poderes p3blicos encargados del Derecho. La subjettiva, por su parte, contiene el correlatiuo de ese deber, estando dirigida a quienes se les aplica el Derecho.

As3, la STC 104/2000, realza que el principio de seguridad jur3dica es la suma de certeza y legalidad, y el Auto del TC 71/2003, de 26 de febrero, a3ade, *«implica que no se generen dudas sobre las consecuencias derivadas de las normas vigentes (STC 46/1990)»*.

A ello responde, tambi3n, uno de los principios de buena regulaci3n que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones P3blicas (LPACAP), que si bien no es aplicable a las iniciativas legislatiuas [STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 7.b)], nada impide que sean tenidos en cuenta en la elaboraci3n de las disposiciones de rango legal.

Pues bien, de un an3lisis general de la PPL objeto de Dictamen se desprende que en esta iniciativa normativa no se garantiza con total certeza tal principio, pues introduce una nueva ordenaci3n para los municipios que lleguen a calificarse como tur3sticos sin advertir y asumir que la misma ir3 a coexistir con otras normas jur3dicas y disposiciones, regulando las mismas cuestiones y con preceptos coincidentes o muy similares, que puede afectar a todos los municipios de Canarias. Efectivamente, los *«n3cleos tur3sticos»* a los que se refiere el art. 58.1 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenaci3n del Turismo de Canarias (LOTIC) se pueden encontrar en cualquier municipio canario, y las *«zonas tur3sticas»* reguladas por el art. 100 de la 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias tambi3n pueden incluir espacios de cualquier t3rmino municipal; todos comparten ese *«destino tur3stico»* a que se refiere el art. 3 LOTIC. Igualmente, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, regula los consejos de barrio, disponiendo su organizaci3n, presididos por el concejal delegado del barrio respectiuo y una persona que ostente la condici3n de funcionario de la corporaci3n, que actuar3 como titular de la secretaria, por delegaci3n del titular de la secretaria general (arts. 45-47), que PPL contempla en su art. 28.

Es cierto que no resulta f3cil abordar jur3dicamente el hecho de que todos los municipios de Canarias tengan alg3n tipo de conexi3n con la actividad tur3stica. Pero siendo ello cierto, no puede superarse la dificultad regulando -como hace la PPL- los

municipios turísticos sin armonizar su contenido con la amplia y detallada normativa que la LOTC dedica -y sigue en vigor- para el resto de los municipios de Canarias.

La PPL mantiene íntegra, sin modificar ni derogar expresamente, la regulación turística existente para todos los municipios de Canarias; pero no aborda ni resuelve la interacción entre esos dos sistemas normativos que convivirán una vez se apruebe la PPL, lo que podría comprometer la seguridad jurídica que debe presidir la regulación de la materia.

1.2. Tampoco, en la Exposición de Motivos de la PPL ni en su parte dispositiva, queda claro si el ejercicio de esta iniciativa normativa deja sin efecto, por vía de cumplimiento alternativo, el mandato de la Disposición Adicional Segunda de la LOTC, que impone al Gobierno presentar un proyecto de Ley del Estatuto del Municipios Turístico:

«Disposición adicional segunda. Estatuto de los municipios turísticos.

De conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en la disposición adicional cuarta de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, el Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia turística, elaborará, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, y oídas las asociaciones más representativas de los municipios canarios, un Estatuto de los municipios turísticos, en forma de proyecto de Ley, sobre las siguientes bases:

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

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

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

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

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

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

2. Observaciones a la Exposición de Motivos y al articulado

- Exposición de Motivos

El art. 25, apartado 6, LRBRL establece que con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente.

Si bien la presente PPL no lleva a cabo propiamente una *atribución competencial*, sí impone a los municipios turísticos una serie de objetivos que han de ser cumplidos (art. 2) y le asigna una serie de obligaciones tanto de carácter general como específicamente con respecto a los servicios públicos específicos turísticos (arts. 10 y 11), además de la posibilidad de nombramiento de personas directoras y coordinadoras (art. 30), pudiendo llevar todo ello mayores necesidades de financiación. En este sentido, la Exposición de Motivos de la PPL debe contener la ponderación de la capacidad de gestión de la entidad local, puesto que este análisis no se ha llevado a cabo en la Memoria que acompaña a la PPL, que es la otra opción que permite el citado art. 25.6 LRBRL.

- Artículo 1.3

El apartado 3 del art. 1 establece que *«la presente Ley y el régimen jurídico especial que regula será de aplicación a los municipios canarios que sean declarados Municipios Turísticos de Canarias por cumplir los requisitos exigidos en esta Ley»*.

No obstante, este apartado resulta innecesario, por reiterativo, en la medida en que ya el apartado 1 de este mismo art. 1 establece que la ley tiene por objeto regular el régimen jurídico de los Municipios Turísticos de Canarias, así como los requisitos y procedimiento para la declaración y pérdida de tal condición, de donde resulta sin mayor necesidad de concreción o reiteración la aplicación de su régimen jurídico a los municipios que sean declarados turísticos.

- Artículo 4

El precepto, bajo el título *«Definiciones»* describe hasta trece conceptos de distinta relevancia *«a los efectos de esta Ley y de la normativa que la desarrolle»*. Procede un análisis pormenorizado de cada una de estas definiciones a fin de evitar discrepancias con el conjunto del ordenamiento jurídico de aplicación.

A título de ejemplo, el art. 4.a) define qué ha de entenderse por «*población empadronada*»; sin embargo, esta situación jurídica se regula en la Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el Padrón municipal, sin que le sea dable al texto objeto de Dictamen, definir las condiciones para obtener la condición de vecino del municipio, ni hacerlo a los exclusivos efectos de la norma.

En idénticos términos, habrá de revisarse el resto de las definiciones del precepto a fin de coherenciarlas con el contenido de la vigente Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

- Artículo 5

El mencionado art. 5 PPL establece un singular sistema de fuentes aplicable a los municipios turísticos de Canarias, con el siguiente orden: a) La legislación básica en materia de régimen local; b) la presente PPL; c) la normativa autonómica en materia de régimen local y de turismo y d) los reglamentos orgánicos que aprueben los respectivos ayuntamientos.

El concepto de fuentes del derecho hace referencia a los medios de producción de las normas jurídicas y a las formas en que se manifiesta el derecho. Y se parte de la distinción entre: a) fuentes en sentido material: las instituciones o fuerzas sociales que poseen capacidad para crear o producir normas jurídicas, y b) fuentes en sentido formal: textos de las leyes o normas o conceptos relacionados con aquellas.

Al sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español se refieren expresamente los arts. 1 y 2 del Código Civil.

En cuanto al principio de jerarquía, las normas procedentes de la misma fuente tienen, en principio, la misma forma externa y la misma fuerza.

La PPL que se pretende aprobar parte de un orden jerárquico prioritario respecto a la restante normativa autonómica legal procedente de la misma fuente material, que sin embargo, vendrá determinada en cada caso por la materia sobre la que verse el asunto, sin que se pueda establecer a priori una aplicación preferente o de jerarquía general de las normas de la PPL, sobre la restante normativa autonómica en materia local y de turismo del mismo rango, máxime teniendo en cuenta que la ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, como expresa su propio preámbulo, se *trata de una regulación general del sector abarcando todos sus aspectos, con carácter multidisciplinar, puesto que teniendo como común*

denominador la ordenación del turismo en Canarias, regula también los aspectos empresariales, profesionales, urbanísticos, medio ambientales, fomento, etc.

En consecuencia, procede la supresión del orden de fuentes que se ordena.

- Artículo 9.2

Este apartado del art. 9 establece la necesidad de acreditación de la importancia de la actividad turística en la economía municipal como uno de los requisitos exigidos para la declaración de municipio turístico.

La «*importancia de la actividad*» constituye un concepto jurídico indeterminado que en la PPL se configura completamente vacío de contenido, al no establecer, al menos, los criterios mínimos que permitan valorar la repercusión de la actividad turística en la economía del municipio.

Como ya expresamos, entre otros, en nuestro Dictamen 553/2018, el uso de conceptos jurídicos indeterminados a lo largo de toda la norma proyectada resulta contrario al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de la Constitución Española, así como el principio de legalidad, convirtiendo los preceptos en los que se usan tales conceptos en normas en blanco a colmar por el aplicador en cada caso.

- Artículo 10

- letras a), b), c) y e)

Las señaladas letras que integran este precepto establecen las siguientes obligaciones para los municipios turísticos:

a) Orientar sus servicios públicos hacia la vertiente turística, prestando, manteniendo y conservando los servicios públicos básicos, así como los específicos turísticos previstos en la normativa turística autonómica y en la presente Ley.

b) Aprobar los correspondientes instrumentos de planificación.

e) Contar con un planeamiento urbanístico adecuado y adaptado a la legislación vigente y al planeamiento territorial y sectorial, que contemple los estándares fijados por la legislación urbanística, las dotaciones de espacios libres y otras que cumplan las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística.

Se aprecia en todas ellas una marcada indefinición del supuesto de hecho que integra la norma y el uso inadecuado de conceptos jurídicos indeterminados.

Así, por lo que respecta a la letra a), se incluye la mención a los «servicios públicos básicos», concepto que se define en el art. 4.k) como *«aquellos que, según lo previsto en la normativa básica estatal sobre Régimen Local, debe prestar el municipio, en función del volumen de población afectada por tales servicios»*. No obstante, esta terminología no es la propia de la LRBRL, que utiliza la expresión «servicios mínimos» (art. 26.3 LRBRL). La utilización de términos distintos puede generar confusión. La diferencia fundamental entre los servicios mínimos obligatorios es precisamente su carácter obligatorio, es decir, la obligación que comportan para los municipios de prestarlos en todo caso.

El mismo concepto de servicio público (procedente de Francia) ha sido constantemente objetado por la jurisprudencia, entre otras, por la STS de 23 de mayo de 1997 (Sala 3.ª, Sección 4.ª), indicando que el *«concepto de servicio público, calificado frecuentemente como polisémico, no es ciertamente una categoría dogmática unívoca»*. Otras sentencias, señalan, por su lado, que el concepto de servicio público es, ciertamente difuso y poco estable.

La STC 127/1994, de 5 de mayo, reitera que servicio público *«no constituye una noción unívoca y si un concepto muy debatido por la doctrina científica sujeto a distintas elaboraciones y utilizado en diversos momentos históricos con finalidades también distintas»*, como se constata, entre otras, en la STS 1247/2023, cuando resalta que el servicio público presenta un contenido propio que durante mucho tiempo se vinculó con la reserva de la titularidad del Estado de una determinada actividad o servicio (...), apartándose de la noción clásica de servicio público, lo que constituye base suficiente para no añadir más referencias a la noción de «servicio público» distinta a las mencionadas por la normativa vigente.

Por su parte la letra b) del citado art. 10 adolece de una marcada indefinición en cuanto a la obligación de aprobar los correspondientes instrumentos de planificación, que no tienen regulación alguna en la norma que se pretende aprobar con rango de Ley o, al menos, concreción de los mismos (urbanísticos, turísticos o de otra índole), lo que además puede, en su caso, afectar a la competencia para la aprobación de tales instrumentos, que se atribuye en la PPL en todo caso al municipio.

La vigente Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, dispone las competencias turísticas que corresponden a las diferentes administraciones públicas y atribuye a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su art. 5, la planificación y ordenación del turismo a nivel regional (...).

Respecto a la planificación turística de los planes insulares de Ordenación territorial, se regula en el art. 58 de la citada ley vigente.

Y en cuanto a la declaración turística de los planes urbanísticos municipales, se requiere el informe previo de la Consejería competente en materia de turismo, salvo que se trate de adaptación de tales planes a las previsiones de los PIOT.

En conclusión, la aprobación de los instrumentos de planificación por parte de los municipios serán los que le competa, conforme al ordenamiento jurídico, de acuerdo con las previsiones de la LOTC de Canarias en cuanto al planeamiento directivo insular (art. 7 LOTC).

Por último, la letra e), al exigir que cuenten con planeamiento urbanístico *adecuado*, introduce un concepto jurídico indeterminado que requiere la debida concreción.

- letra d)

Establece la obligación para los municipios turísticos de conservar y potenciar los espacios libres de uso público, afectando al uso público los bienes y equipamientos necesarios para atender la demanda y necesidades, tanto de la población empadronada como de la población turística, y, en particular, respecto a las zonas verdes, parajes naturales, playas, instalaciones deportivas, parques públicos y centros de ocio y esparcimiento colectivos.

La afectación al uso público de determinados bienes debe conciliarse con la normativa específica de aplicación.

En cuanto a la letra j), la LRBRL asigna como competencias propias de estos municipios turísticos las *«actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género»*, reiterando la normativa jurídica autonómica ya existente, que se proyecta también sobre la actividad turística.

Finalmente, respecto a la letra o) el enunciado del art. 10 PPL, se refiere a las *«obligaciones»* de los municipios turísticos de canarias, mientras que la citada letra o) no alude a una obligación en sentido estricto sino a *«procurar»*, es decir, intentar o perseguir, múltiples y variados propósitos, como el desarrollo sostenible, la promoción de derechos humanos, la igualdad de género, los derechos de la infancia, los derechos de las personas mayores, los derechos de las personas con diversidad, etc., materia sobre las que la Comunidad Autónoma de Canarias, cuenta con normativa específica (entre otras, Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad

entre mujeres y hombres, así como la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación (...), por lo que dicho apartado o letra no se ajusta al objeto específico de la ley, en cuanto no entraña para los municipios turísticos una obligación concreta cuyo incumplimiento sustancial y reiterado conlleve consecuencia alguna, como la pérdida de la condición de municipio turístico, tal como se constata de lo dispuesto en el art. 21.b) PPL.

- Artículo 14, letra e)

Regula los derechos de los municipios turísticos, aunque se trata más bien de prerrogativas o atributos, como la de utilizar la denominación de municipio turístico de canarias, logotipo o anagrama etc. Por el contrario gran número de las previsiones contenidas en este artículo, letras b) *incorporarse a los programas autonómicos e insulares de promoción turística, catálogos, guías y sistemas informáticos, relativos a la promoción del turismo; representación de los municipios canarios* (letra c); d) *participación en la elaboración de planes especiales regionales y sectoriales*; e) *beneficiarios de programas y acciones de protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza (...)*, así como los demás derechos que se mencionan en las letras h) e i) no son singulares o privativos de los municipios turísticos, sino de cualquier municipio de Canarias.

Una interpretación distinta podría privar a los municipios no turísticos de ser beneficiarios de los programas y acciones a las que dicho artículo se refiere, cuando, por el contrario, todos los municipios de Canarias, sean o no turísticos, a tenor de lo ordenado en la vigente LOTC deben prestar los servicios turísticos obligatorios que les impone la Ley 7/1995, de 6 abril.

- Artículo 21.b)

El art. 21 establece las causas de pérdida de la condición de municipios turísticos de Canarias, entre las que se encuentra en su letra b) el incumplimiento sustancial y reiterado por parte del Ayuntamiento de alguna de las obligaciones esenciales establecidas en la propia Ley.

El precepto no define qué ha de entenderse por incumplimiento «sustancial» y «reiterado» de las obligaciones, lo que debe ser concretado por las consecuencias desfavorables que acarrea para el municipio afectado. Además, se trata de un incumplimiento de las obligaciones «esenciales» establecidas en la ley, pero ningún precepto de la misma califica las obligaciones que impone a estos municipios con

esta condición de esencialidad. Ha de concretarse por tanto el supuesto que integra esta causa de pérdida de la condición de municipio turístico.

- Artículo 25

Este artículo dispone:

«Artículo 25. Tipología de órganos municipales.

Los órganos de los Municipios Turísticos Canarios son:

a) Político-representativos:

1º Básicos: establecidos por la legislación del Estado.

2º Complementarios: establecidos por esta Ley y por los reglamentos orgánicos municipales.

b) De gestión administrativa: establecidos por esta Ley, y por los reglamentos orgánicos municipales».

Los arts. 26 a 30 PPL establecen a continuación diversos órganos:

- El art. 26, bajo el título de *«organización municipal complementaria turística»* (título que en principio parece englobar a todos los órganos de este carácter) incluye a las Juntas municipales de distrito, los Consejos de barrio y el Consejo Municipal del Sector Turístico, cuya regulación concreta se contiene, respectivamente, en los arts. 27, 28 y 29.

Finalmente, el art. 30 regula los órganos directivos municipales.

Se aprecia que el posterior desarrollo del art. 25 por los posteriores 26 a 30 no responde a la tipología establecida en éste. Se trata en todo caso de *«órganos complementarios»* que deben establecer los municipios turísticos en unos casos (arts. 26 a 29) y de forma potestativa en el caso de los órganos directivos municipales (art. 30). Teniendo todos ellos el carácter de órganos complementarios, debiera aclararse la sistemática de la PPL, adaptándose a lo dispuesto en el art. 25.

En cuanto a la composición de los Consejos de barrio en el acuerdo plenario del Ayuntamiento en la norma de carácter orgánico, se deberá además garantizar la participación ciudadana y de las organizaciones empresariales y sociales más representativas del sector (Disposición adicional segunda de la Ley 7/1995, de 6 de abril).

- Artículo 30

Este precepto permite que los municipios turísticos puedan dotarse de los órganos directivos que enumera (coordinadores generales y direcciones generales), de modo similar a lo que prevé la LRBRL para los municipios de gran población [art. 130.B), letras a) y b) LRBRL].

Se ha cuestionado en el expediente por los informes de los Departamentos autonómicos (emitidos a efectos de que el Gobierno adoptara su parecer sobre la PPL), la viabilidad jurídica de esta previsión, entendiendo que la es de única aplicación a aquellos municipios.

Sin embargo, los apartados 2 y 3, del art. 20 LRBRL, ofrecen apoyo suficiente para que los municipios declarados turísticos, por así disponerlo, en caso, la Ley que se apruebe con origen en esta PPL, puedan dotarse de tales órganos.

Así, el art. 20 LRBRL, al establecer las reglas a las que responde la organización municipal, dispone sus apartados 2 y 3 LRBRL lo siguiente:

«2. Las leyes de las comunidades autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria a la prevista en el número anterior.

3. Los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las leyes de las comunidades autónomas a las que se refiere el número anterior».

Este artículo es aplicable a los municipios en general, por lo que la Ley autonómica puede prever no solo la posibilidad de que se doten de una organización complementaria (como aquí acontece), sino que el precepto básico establece también la contingencia de que sean los propios reglamentos orgánicos municipales los que lo contemplen de conformidad con lo previsto en este artículo y en las leyes de las comunidades autónomas a las que se refiere el número anterior.

De la conjunción de este art. 20 con lo dispuesto en el art. 130, ambos de la LRBRL, resulta la norma básica impone a los municipios de gran población la existencia de tales órganos, pero ello no conlleva que los demás municipios no puedan dotarse de órganos complementarios, si así lo establece la ley autonómica.

- Artículo 30, apartado 4

Conforme a este precepto, las personas titulares de todos los órganos directivos municipales recogidos en el mismo artículo tienen la condición de alto cargo y, por tanto, quedan sometidos al régimen general de incompatibilidades establecido en la legislación de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos

de la Comunidad Autónoma de Canarias o norma que la sustituya, así como a las limitaciones y declaraciones reguladas en los apartados 7 y 8 del art. 75 LRBRL.

El régimen de incompatibilidades para los titulares de los órganos directivos municipales se encuentra establecido, con carácter básico, en la disposición adicional decimoquinta de la LRBRL, que dispone en su apartado 1:

«1. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.

No obstante, les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, en los términos en que establece el artículo 75.8 de esta Ley».

En consecuencia, el art. 30.4 PPL no se ajusta exactamente a lo establecido en esta disposición ya que se debe respetar lo dispuesto en la misma, pudiendo considerarse, no obstante, que el régimen de incompatibilidades previsto en la norma proyectada supone un añadido al contenido en la LRBRL, pues la disposición adicional decimoquinta citada prevé que puedan quedar regidos además por “otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación”.

- Artículo 30, apartado 5

El art. 30 crea órganos directivos municipales (los señalados coordinaciones generales y direcciones generales), estableciendo el régimen de su nombramiento y su condición de altos cargos (apartados 1 a 4).

El apartado 5 establece que los apartados anteriores no serán de aplicación a los puestos reservados a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, los cuales se regirán por su normativa específica, de conformidad con lo previsto en el art. 92 bis LRBRL.

La inclusión de este apartado genera confusión en la regulación, en la medida en que no se trata de puestos que puedan ser calificados como órganos directivos complementarios y no se ven por tanto afectados por la regulación de la PPL.

A ello abunda el hecho de que el apartado 3 de este mismo artículo incluye entre quienes podrán ser nombrados titulares de todos los órganos directivos municipales a los funcionarios de carrera con habilitación de carácter nacional, lo que parece que

encierra una contradicción con lo dispuesto en el art. 5. Esta contradicción sin embargo es más aparente que real, si se tiene en cuenta que en este último apartado se habla de «puestos» y no de personas funcionarias.

- Disposición adicional primera y artículo 21.d)

Esta disposición establece una incompatibilidad de regímenes, de tal forma que no podrán ser declarados municipios Turísticos de Canarias aquellos municipios que gocen de la condición de municipios de gran población de conformidad con la legislación básica de régimen local, al contar ya con su propio régimen preferente de acuerdo con la misma.

En concordancia con la misma, el art. 21.d) establece como causa de pérdida de la condición de municipio turístico la adquisición de la condición de municipio de gran población.

Ni en la Memoria justificativa ni en la Exposición de Motivos de la PPL se abordan las razones para establecer este régimen de incompatibilidad, más allá de la explicación vertida en la propia disposición adicional primera en el sentido de que ya cuentan con un régimen específico.

La calificación de municipio de gran población sí comporta que ya deben contar con una organización específica que incluye, entre otros, órganos directivos [coordinadores generales de cada área o concejalía y directores generales, art. 130.B), letras a) y b) LRBRL], pero ello no debería impedir que, de reunir los requisitos previstos en la PPL, puedan ser declarados municipios turísticos, asumiendo el conjunto de derechos y obligaciones que conlleva tal condición y que se especifican en la Ley.

- Disposición adicional cuarta

Estando creada la asociación de municipios de Canarias, desde el año 2017, al amparo de la Carta Europea de Autonomía local; disposición adicional 5.^a LRBRL y de la LO 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación y demás normas complementarias, la citada asociación no precisa plus alguno de reconocimiento legal de asociación constituida para la protección y promoción de los intereses comunes de tales municipios, por lo que deberá estarse a lo dispuesto en cuanto a su objeto y fines a lo previsto en los arts. 3 y 4 de sus propios Estatutos.

En cuanto a la posibilidad de celebrar convenios con las distintas administraciones públicas y sector público, se aplicará lo dispuesto en la Ley

40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, (entre otros, art. 47.2.c) LRJSP).

La referencia a la aplicación a la citada asociación de la normativa sobre asociaciones, sumisión a sus propios estatutos etc., excede del objeto de la presente PPL siendo por ello redundante la disposición adicional cuarta.

- Disposición adicional quinta

Esta disposición regula el régimen jurídico de los órganos directivos de los Municipios Turísticos de Canarias y asimilaciones, estableciendo en su primer párrafo que *«los funcionarios de carrera titulares de todos los órganos directivos municipales recogidos en el artículo 30 de la presente Ley quedarán en situación de servicios especiales con respecto a su Administración de origen, gozando de todos los derechos inherentes a tal situación, especialmente los reconocidos en el artículo 87 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) o norma que lo sustituya»*.

De conformidad con el art. art. 87.1.f) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales cuando se desempeñen responsabilidades de órganos superiores y directivos municipales y quedan sometidos al régimen que se establece en el propio precepto en los numerales 2 y 3 del mismo precepto, por lo que la disposición se ajusta a la normativa básica.

No obstante, en sus párrafos posteriores, contiene la reproducción del citado art. 87 EBEP en cuanto a los derechos que les asisten [retribuciones, trienios, ascensos (...)].

Por ello procede recordar, a estos efectos, la doctrina sentada -entre otros, en los recientes Dictámenes 308/2024, de 12 de junio, 24/2023, a 19 de enero, 352/2022, de 27 de septiembre, 384/2022, de 13 de octubre o 517/2022, de 29 de diciembre- por este Consejo Consultivo de Canarias en relación con el empleo de las *«leges repetitae»*. Así, hemos dicho en el primero de los citados lo siguiente:

«En relación con este PD, y también con carácter general, procede reiterar las afirmaciones de nuestro reciente Dictamen 352/2022, de 27 de septiembre:

“El PD pretende desarrollar las normas básicas que se han citado anteriormente. No obstante, muchos de los preceptos se limitan a reproducir la normativa básica sin realizar

una función de desarrollo, para recoger las especificidades de esta Comunidad Autónoma y las propias opciones de la política autonómica en la materia. De esta manera se producen repeticiones que pueden llevar a dificultades interpretativas o no cumplir con la verdadera función de desarrollo”, doctrina que es aplicable al PD objeto de este Dictamen.

*Por ello procede recordar, al menos sucintamente, la doctrina de este Consejo Consultivo acerca de las *leges repetitae*. Así, en el Dictamen de este Organismo 410/2021, de 3 de septiembre, se ha señalado que:*

*“Sobre esta técnica normativa cabe traer a colación la doctrina consolidada por este Organismo Consultivo sobre las *leges repetitae*. En aplicación de esta doctrina, acuñada por el TC y seguida por este Consejo en multitud de dictámenes (por todos, Dictámenes 394/2016, de 24 de noviembre; 147/2017, de 2 de mayo; 94/2018, de 7 de marzo; y 275/2018, de 15 de junio) hemos señalado, lo siguiente:*

“La mera reiteración por la legislación autonómica de la legislación básica no es desarrollo de ésta, sino invasión de la competencia estatal para definir lo básico y, por ende, adolecería de un vicio de incompetencia que puede determinar su nulidad. En este sentido la STC 73/2016 (FJ 10) sobre esta cuestión señala:

“No puede perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases”.

*Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 ; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]”.*

En atención a esta doctrina y a fin de evitar la invasión competencial procede la remisión al régimen establecido para estos funcionarios en el citado artículo del EBEP u otra normativa que pudiera resultar de aplicación, evitando la transcripción de la normativa básica.

Disposición derogatoria

Según la disposición derogatoria de la PPL, «*quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente ley*», por lo tanto, quedará sin derogar la disposición adicional segunda de la Ley 7/1995, 6 de abril, a la

que se hace alusión en el texto del presente dictamen, careciendo la PPL de singulares medidas fiscales y de financiación distintas de las municipales.

CONCLUSIÓN

A la Proposición de Ley de Municipios Turísticos de Canarias, promovida por los Ayuntamientos de San Bartolomé de Tirajana, Mogán, Arona, Adeje, Guía de Isora, Puerto de la Cruz, Santiago del Teide, Teguiise, Yaiza, Tías, Pájara, La Oliva y Antigua y tomada en consideración por el Parlamento de Canarias, se formulan, en el Fundamento IV del presente Dictamen, diversas observaciones jurídicas al citado texto normativo y en especial su incidencia en relación con el principio de seguridad jurídica.