

Turismo y administración local en Canarias: un problema pendiente. Bases para un debate
The tourist municipality in the Canary Islands, an unsolved problem: proposal to debate

Juan Israel García Cruz
Departamento de Geografía. Universidad de La Laguna
jgarcia@ull.edu.es

Recibido: 14-06-2013; Revisado: 08-10-2013; Aceptado: 30-11-2013

Resumen

Las administraciones locales deben gestionar una parte importante de las infraestructuras y servicios demandados por el turismo. En estas áreas se combina la prestación de servicios a la población turística y población local, lo que supone su redimensionamiento y diversificación. Como resultado, los municipios afectados por esta dualidad deben adaptar la gestión de sus recursos, produciéndose importantes desequilibrios.

Esta distinción ha abierto un importante debate en torno a la figura del «municipio turístico» y su «discriminación positiva» frente al resto de municipios. Una fórmula que trata de compensar el desequilibrio que genera la actividad turística en la gestión local. Actualmente las islas Canarias carecen de criterios oficiales para la definición de un municipio turístico, así como no se ha consensuado un listado oficial que los identifique. En este sentido, el presente artículo pretende hacer algunas aportaciones a este debate, planteando una propuesta de delimitación.

Palabras clave: gestión municipal, municipio turístico, infraestructura turística, oferta turística, población flotante.

Abstract

Local authorities should manage a substantial share of the infrastructure and services required by tourism. In these areas are combined services to the tourist population and local population, representing its resizing and diversification. As a result, the municipalities affected by this duality must adapt the management of its resources, producing significant imbalances.

This distinction has opened an important debate about the concept of «tourist municipalities» and «positive discrimination» compared to other municipalities. A formula that tries to compensate for the imbalance generated by tourism in local management. Currently the Canary Islands have no official criteria for the definition of a «tourist municipalities» and have not been agreed on an official list that identifies them. In this sense, this paper seeks to make some contributions to this debate and presenting a proposal for delimitation.

Keywords: municipal management, tourist municipality, tourist facilities, tourism offer, floating population.

1. INTRODUCCIÓN

Las islas Canarias (España) se han consolidado como uno de los principales destinos turísticos nacionales y europeos. El archipiélago ocupa el segundo lugar en el ranking de destinos nacionales por número de llegadas en 2011 (IET, 2011), suponiendo ese mismo año el 29,5% de su PIB, así como el 34,2% del empleo, el 8,8% del gasto público y el 27,9% de los impuestos recaudados (EXCELTUR, 2012). Todo ello evidencia la importancia que la actividad turística tiene en la economía de las islas.

Canarias presenta una capacidad de alojamiento legal estimada entre las 428.980 plazas, que son las registradas por el sistema de información turística del Gobierno de Canarias (TURIDATA) y de 431.200 plazas, si las contabiliza el Instituto Canario de Estadística (ISTAC). A estas magnitudes habría que añadir la oferta ilegal, estimada en torno a las 136.993 plazas en 2006¹, lo que supone un incremento aproximado de la capacidad de alojamiento de las islas hasta las 565.973 plazas.

Esta considerable oferta alojativa se ha articulado, junto con la oferta complementaria de ocio, espacios dedicados al uso público, así como el uso residencial en diversas tipologías, configurando espacios urbanos singulares, caracterizados por su vocación turística. Tomando en cuenta las principales áreas turísticas de Canarias, éstas suponían en 2009 el 1,8% de la superficie de las islas, predominando la ocupación en superficie de la oferta alojativa y uso residencial, al que se la ha añadido recientemente el notable incremento de la oferta complementaria de ocio (GARCÍA, 2013).

Vinculados principalmente con el tradicional modelo de sol y playa, su localización se ha centrado en el litoral, teniendo una distribución heterogénea, pero concentrada principalmente en las islas consideradas «turísticas» (Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura) (SIMANCAS, GARCÍA, DORTA y FALERO, 2011; GARCÍA, 2013; SIMANCAS y GARCÍA, 2013).

En este sentido, el modelo tradicional de turismo de sol y playa se ha caracterizado por concentrar buena parte de los factores de atracción turística en localizaciones concretas, facilitando el acceso a servicios a un coste comparativamente reducido, en relación a las divisas de los países emisores, lo que ha explicado su carácter masivo (BULL, 1996). En el caso de Canarias, en el año 2011, la afluencia de turistas alcanzó el 18% del total del turismo internacional llegado a España; 10,2 millones de turistas, con una pernoctación media de 9,9 noches, lo que supuso una media de población flotante de 276.658 turistas diarios a lo largo del año (el equivalente al 13,3% de la población empadronada ese mismo año), localizados principalmente en el conjunto de islas turísticas.

Actualmente, ante los cambios en el comportamiento de la demanda, el éxito de un destino se vincula, cada vez más, al incremento del grado de satisfacción del turista (SANTOS y FERNÁNDEZ, 2010). Ello supone cumplir con sus expectativas, a través de una experiencia personalizada. Con todo ello, si bien la actividad privada tiene un papel relevante, adaptando la oferta de servicios (alojamiento, restauración, transporte, ocio, etc.) a través de un nuevo modelo de negocio, así como

la renovación y recualificación de la infraestructura, es difícil que estas medidas, por sí solas, sean capaces de sostener la competitividad del destino, si no se articula con una correcta prestación de servicios públicos (seguridad, limpieza, comunicaciones, sanidad, información, etc.). En suma, aunque no se integre en el paquete que un turista puede adquirir, los servicios públicos pueden influir positiva o negativamente en la decisión de compra, teniendo un papel relevante en el éxito de un destino turístico (PEDREÑO Y MONFORT, 1996) por lo que deberíamos plantear un producto turístico global, capaz de integrar lo público y lo privado.

En este sentido, a la demanda previsible de servicios de la población local, se le suma la derivada de turistas y visitantes (población asistida), alcanzando una cifra de población real considerablemente superior a la de derecho. Este desajuste entre población de hecho y derecho es habitual en otros escenarios. Tómese como ejemplo la relación entre las áreas metropolitanas y los núcleos dormitorio de su periferia o la establecida entre los municipios cabecera de comarca, en su posición de centro administrativo y comercial de la misma, y los núcleos colindantes (ROMÁN, 2008). Aún así, los municipios turísticos destacan por la particular demanda de infraestructuras y servicios, centrados en el ocio y recreación, en ámbitos en los que también deben redimensionarse los propios de cualquier municipio, lo que diferencia su problemática.

Una parte de esta demanda de infraestructuras y servicios es reconocida por la propia normativa sectorial², imponiendo a la administración local el incremento y redimensión de los mismos, lo que supone un considerable aumento de la inversión en este aspecto. De todo ello se deduce, que si bien la concentración de la población turística, en un número concreto de municipios, dispara la demanda de infraestructuras y servicios en éstos, el incremento que supone en el gasto público no es suficientemente compensado por el sistema de financiación local. Dicho de otra manera «ha imperado un tratamiento excesivamente homogéneo para un conjunto heterogéneo de municipios» (RUIZ Y GUIA, 2004: 8).

Mientras las infraestructuras y servicios privados son costeados directamente por sus usuarios, según el precio de mercado, los públicos se supeditan, por un lado, a la recaudación, vía impuestos y tasas, que realiza directamente la administración local y, por otro, de las importantes transferencias provenientes de otras administraciones (RUBIO, 2002; ROMÁN, 2008). En este segundo caso, su distribución territorial se condiciona a variables como el número de habitantes empadronados, lo que deja fuera la toma en consideración de la población flotante (turistas y visitantes) (RUIZ Y GUIA, 2004). El desajuste entre la recaudación de impuestos, mayoritariamente gestionados por instancias superiores a las locales, y la obligación de éstas última de prestar buena parte los servicios demandados por la población local y turística, ha abierto un debate en torno a la figura del municipio turístico y la implantación de un régimen que los identifique y regule de forma particular.

Ante el desarrollo turístico, la gestión municipal se enfrenta a diferentes restos, esto es, una gestión económicamente viable, territorialmente sostenibles e institucionalmente posible (BOTE Y MARCHENA, 1996). Desde el punto de vista económico, mientras la actividad turística, como generador de beneficios económicos y

empleo, tiene una considerable influencia en la economía de un municipio, desde el punto de vista de las arcas municipales, los gastos derivados del mantenimiento y gestión de las infraestructuras y servicios, pueden verse compensados o incluso superados. Por todo ello, implementar una gestión económicamente viable, dados los sobrecostes añadidos, supone la toma en consideración de tres medidas posibles (ROMÁN, 2008):

- a) El incremento de la presión fiscal sobre la población residente.
- b) La búsqueda de ingresos alternativos. En este caso, la tendencia general se ha centrado en la especulación con el suelo.
- c) El abandono progresivo de los servicios públicos municipales como medida de ahorro.

Por otro lado, la búsqueda de una gestión territorialmente sostenible, choca frontalmente con el importante desarrollo inmobiliario acaecido entre finales del siglo XX y principios del XXI, periodo durante el que la administración local ha llegado a tener un importante papel en los procesos de especulación con el suelo, tratando de compensar – paradójicamente – los sobrecostes añadidos por el desarrollo turístico-inmobiliario en los mismos (RUIZ Y GUIA 2004; ROMÁN, 2008). A un modelo desarrollista, implementado entre el primer y segundo boom turístico, en el que se antepuso la cantidad sobre la calidad (SÁNCHEZ, 2001; PELLEJERO, 2002; ROMÁN, 2008), le siguió posteriormente un tercer boom turístico, caracterizado por primar la calidad, (mal) entendida como cantidad (metros cuadrados y estrellas) (GARCÍA, 2013). Por otro lado hay que tomar en cuenta otros aspectos, como la elevada concentración de habitantes y el particular consumo de recursos en estos ámbitos, lo que genera un volumen de residuos por encima de lo habitual en centros urbano no turísticos (GALLARDO, *et al.* 2011).

Por último, la administración local se ve condicionada por un marco, en el que otras instituciones de rango superior, tienen la potestad de influenciar en diversos aspectos como la ordenación, promoción y comercialización turística, la financiación municipal, entre otros aspectos, condicionando su autonomía de gestión.

En el ámbito de Canarias, con una población de 2.082.655 habitantes en 2011, el desarrollo turístico-inmobiliario ha propiciado un considerable incremento del número de residentes en aquellos ámbitos vinculados con el turismo en el litoral. Así, se estima que el 10,2% de la población empadronada en 2009 en Canarias se localizaba en alguna de las grandes áreas turísticas de las islas, coincidiendo con un número concreto de municipios (GARCÍA, 2013). Estos ámbitos se caracterizan por soportar, no sólo un considerable aumento del número de habitantes relacionados con el último boom turístico-inmobiliario y el crecimiento que el uso residencial ha experimentado en las mismas, sino además, una considerable población flotante vinculada a la actividad turística (GARCÍA, 2013).

Es en estos municipios, donde se experimenta la coexistencia de diversos grupos sociales, esto es, los vinculados con la población de acogida (locales y extranjeros empadronados) y la flotante (turistas y visitantes), que comparten una serie de infraestructuras y servicios, pero, a su vez, dado sus diversos comportamientos (usos de la ciudad turística), cada uno demanda otros servicios e infraestructuras

de forma particular. Por ello, los municipios turísticos se caracterizan por el necesario redimensionamiento y diversificación que inevitablemente deben sufrir sus infraestructuras y servicios públicos, condicionando una gestión particular de estos ámbitos.

De todo ello se obtienen valores que identifican un conjunto de municipios, donde una serie de particularidades han facilitado que, de forma «extra-oficial», sean reconocidos como «municipios turísticos», pero actualmente siguen sin tener un reconocimiento oficial que implemente una gestión particular de estos ámbitos en Canarias.

En este sentido, el presente trabajo pretende realizar algunas aportaciones a un debate, que en el caso de Canarias, se extiende desde la aprobación de la Ley 7/1995 de ordenación del turismo de Canarias, en la que surgió la figura del «estatuto de los municipio turístico» del que a día de hoy sigue sin aprobarse su anteproyecto de ley.

2. LA FIGURA DEL MUNICIPIO TURÍSTICO EN EL CONTEXTO NACIONAL

La figura del municipio turístico ha sido tratada por múltiples autores desde diversos puntos de vista (VERA *ET AL.* 1990; MENÉNDEZ, TORRES y VALDÉS, 2004; PRADOS, 2004; RUIZ y GUÍA, 2004; GONZÁLEZ *ET AL.* 2004; GONZÁLEZ *ET AL.* 2005; ROMÁN, 2008; JAUME y SOLER, 2009). Con ella se articula una forma particular de gestión de lo local, adaptada a los particulares requisitos que demanda la actividad turística. En este sentido, se busca un refuerzo en la prestación de servicios, medidas adicionales de conservación y mantenimiento, a la renovación y recualificación de las infraestructuras, incremento de la calidad de vida, promoción, diversificación e incremento de la competitividad, entre otros aspectos. Desde el punto de vista económico, esta figura se asocia a la implementación de medidas encaminadas a fijar un ajuste entre sus recursos financieros y las competencias adicionales que están obligados a gestionar.

En lo que respecta a la concreción de los criterios necesarios para su identificación y el régimen que debe ser aplicado en los mismos, tanto el estado, como las diferentes comunidades autónomas, han tratado estas cuestiones de formas diversas.

Como primera aproximación desde el contexto nacional, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en concreto, a través de su artículo 30, posibilita que cada Comunidad Autónoma establezca regímenes municipales especiales a través del desarrollo de sus propias leyes de régimen local; en el caso de Canarias, a través de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Sin embargo, no se aporta ningún criterio o directriz a tomar en cuenta por las Comunidades Autónomas para la clasificación de los municipios que pueden estar sujetos a este régimen especial (ROMÁN, 2008).

El artículo 115 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, estableció una primera clasificación de municipios turísticos, en la que se hizo una doble diferenciación. Por un lado, aquellos no incluidos en su

artículo 112, esto es, que sean capitales de provincia o comunidad autónoma, o que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes según su padrón municipal. Por otro, según su artículo 115 a efectos de la financiación que puedan recibir, se entendía como municipio turístico aquel que, cumpliendo con los criterios del artículo 112, además:

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

Así, se fijó una delimitación de aquellos municipios que podían participar de los tributos del estado a través de dos vías, la cesión de la recaudación de los impuestos sobre hidrocarburos y las labores del tabaco, y la participación en los tributos del Estado.

La legislación nacional en materia de regulación de la Hacienda Local estableció sus propios criterios, al margen de las comunidades autónomas, sin que ello impidiera que éstas pudieran establecer los suyos. Como resultado de la aplicación de estos criterios, la administración estatal reconoce actualmente un total de 21 municipios turísticos en el conjunto nacional, sin que entre ellos se encuentre ningún municipio Canario (tabla 1).

Tabla 1. Municipios reconocidos como turísticos por el sistema de financiación fijado por la Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

Municipio	CCAA	Municipio	CCAA
Almuñécar	Andalucía	Castro-Urdiales	Cantabria
Isla Cristina		Mazarrón	Murcia
Lepe		San Javier	
Nerja		Calpe /Calp	Valencia
Calviá	Baleares	Campello (El)	
Calafell	Cataluña	Dénia	
Cambrils		Jáveda/Xàbia	
Salou		Santa Pola	
Palafrugell		Pilar de la Horadada	
Vendrell (El)		Cullera	
		Sueca	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2011).

En lo que respecta a las normativas desarrolladas en las diferentes comunidades autónomas, no existen criterios homogéneos a considerar a la hora de diferenciar un municipio como turístico. En su defecto, tomando en cuenta las propuestas realizadas en cada marco regulador, la clasificación de un municipio como turístico sigue siendo dispar. De esta manera, cada comunidad ha entrado

de diferentes formas en la cuestión. En algunos casos con diferentes niveles de profundidad, en otros aportando sólo sugerencias o sencillamente no contemplándolo (tabla 2).

Tabla 2. Resumen de los criterios utilizados en las principales legislaciones autonómicas en ordenación del turismo para la clasificación de un municipio como turístico

CCAA	Texto	Cuantitativos	Cualitativos
Andalucía	Ley 12/1999, de ordenación del turismo de Andalucía	-Población turística asistida. -Número de visitantes. -Oferta turística.	
Aragón	Ley 6/2003, de ordenación del Turismo de Aragón	-La población de hecho al menos duplique a la población de derecho en las temporadas turísticas. - El censo de vivienda sea superior al doble de las viviendas habitadas por sus habitantes de derecho. -El número de plazas hoteleras o extra hoteleras duplique la población de derecho.	
Cantabria	Ley 5/1999, de ordenación del turismo de Cantabria	-Afluencia considerable de visitantes y pernoctaciones. -La existencia de un número significativo de alojamientos turísticos de segunda residencia. -La actividad turística represente la base de su economía, o parte importante de la misma.	-Programas de promoción y fomento del turismo sostenible
Cataluña	Ley 13/2002, de ordenación del turismo de Cataluña	-Que la media ponderada anual de población turística sea superior al número de vecinos, y el número de plazas de alojamientos turísticos y de plazas de segunda residencia sea superior el número de vecinos. -Que incluya un área territorial que tenga la calificación de recursos turístico esencial.	

CCAA	Texto	Cuantitativos	Cualitativos
Galicia	Decreto 39/2001, do 1 de febreiro, de refundición en materia de Consello Galego de Turismo, declaración de municipio turístico galego e declaración de festas de Galicia de interese turístico.	<p>1. Afluencia periódica que incrementa la media ponderada anual de población en más de 25% de residentes o el número de alojamientos turísticos sea superior al 50% del número de viviendas de residencia primaria.</p> <p>2. Un servicios turístico susceptible de producir atracción de visitantes en cantidad 5 veces superior a su población computada en un año y repartido al menos en más de 30 días</p> <p>3. Otros servicios: alcantarillado, recogida y tratamiento de residuos, protección de la salubridad pública.</p>	
Navarra	Ley foral 7/2003 de ordenación del turismo de Navarra	-Los reconocidos como tales por el Plan Plurianual de Actuación	
Murcia	Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia	<p>a) Oferta turística local alojativa y complementaria</p> <p>b) Presupuesto municipal anual destinado a promoción e infraestructuras turísticas</p> <p>c) Programas que incidan en la calidad de la oferta turística</p> <p>d) Existencia de Ordenación del Medioambiente</p> <p>e) Incremento significativo de la población en los períodos vacacionales.</p> <p>f) Oficinas de Turismo.</p> <p>g) Otras circunstancias.</p>	

CCAA	Texto	Cuantitativos	Cualitativos
Valencia	Ley 3/1998 de ordenación del turismo de Valencia	<p>-Destino turístico: Afluencia constante de visitantes y pernoctaciones superior a la población del padrón. La actividad sea la base de la economía local, y que la capacidad alojativa turística sea superior a la primera residencia.</p> <p>-Destino vacacional: La afluencia no es continua, pero en ese periodo las pernoctaciones son superiores a la población del padrón, suponiendo un complemento para su economía, y que la capacidad alojativa turística sea superior a la primera residencia.</p> <p>-Destino de atracción turística: Lugares con atractivo turístico en los que se desarrolla en algún momento del año un incremento significativo de visitantes en relación al padrón de habitantes, pero sin pernoctar necesariamente en el lugar.</p>	

Fuente: Adaptado de Menéndez et al., 2004. Elaboración propia

En resumen, según Menéndez y otros (2004), en términos generales, los criterios utilizados desde lo cuantitativo se centran en la relación entre la población turística y residente o el número de alojamientos turísticos y viviendas de residencia primaria, así como en la existencia de un producto o servicio turístico con gran afluencia de turísticas. Por su parte, en relación con lo cualitativo, se presta atención a la gestión de los recursos ambientales, calidad de la oferta alojativa, promoción turística, entre otras cuestiones. Con ello, lejos de existir una unanimidad en los criterios a seguir, la tendencia general es a que cada comunidad asigne los criterios que considere más oportunos, aunque alguno de los mismos tiende a repetirse.

Por citar un ejemplo con notable recorrido temporal, entre las primeras comunidades que implementaron esta figura hace más de una década, se encuentra la valenciana.

Tras la aprobación de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de Turismo de la Comunidad Valenciana, se estableció la figura del municipio turístico, distinguiéndose las categorías anteriormente citadas (destino turístico, destino vacacional, destino de atracción turística). Siguiendo sus criterios, actualmente se clasifican 212 municipios de los 542 de la comunidad como turísticos (tabla 3).

Tabla 3. Distribución de los municipios declarados como turísticos en la Comunidad Valenciana por provincia

Provincia	Total de Municipios	Municipios Turísticos	% Municipios Turísticos
Alicante	141	57	40,4%
Castellón	135	70	51,9%
Valencia	266	85	31,9%
TOTAL	542	212	39,2%

Fuente: Agencia Valenciana de Turismo

Su gestión se ve condicionada por el cumplimiento de los principios de salvaguarda del medio ambiente y valores ecológicos, la protección de los valores culturales y tradicionales de la población autóctona y la preservación de los bienes públicos y privados relacionados con el turismo (artículo 26). Para ello se fija la necesidad de establecer principios de colaboración, coordinación e información con el gobierno autonómico, situando a la Agencia Valenciana de Turismo como organismo clave en la definición de estrategias conjuntas para la mejora de dotaciones y servicios turísticos, medidas de promoción y comunicación de la imagen turística, entre otros aspectos (artículo 27).

El régimen específico de estos municipios, aparte del derecho de acceso a tres tipos de convenios con el Gobierno Autonómico³ (convenios para la compensación financiera, para la adaptación de los municipios y para la competitividad y la comunicación), les remite a un régimen de deberes diferenciado para cada una de las tres categorías fijadas en la normativa.

Con ello, los municipios bajo la clasificación de **destino turístico**, deben regular una orientación turística preferente de sus servicios públicos, en la tramitación de su planeamiento urbanístico se requiere de informe no vinculante de la Agencia Valenciana de Turismo, así como se debe identificar y delimitar en ellos los núcleos turísticos, aplicando medidas de conservación y diversificación de sus atractivos turísticos.

En el caso de los municipios bajo la clasificación de **destino vacacional**, los requisitos se limitan a los referentes a la tramitación de su planeamiento urbanístico y la identificación y delimitación de los núcleos turísticos, mientras que los mu-

nicipios clasificados como destinos de atracción turística, sólo atenderán a la identificación y delimitación de los núcleos turísticos.

Si bien, por petición propia, por la notable variación de las condiciones que dieron lugar a la clasificación, el incumplimiento de las principios establecidos en la ley o las condiciones particulares de algunos de los convenios suscritos con el Gobierno Autónomo, se puede llegar a la pérdida de la condición de municipio turístico (artículo 31), a día de hoy no hay constancia de ningún caso.

De la experiencia de comunidades autónomas como la valenciana, donde la figura del municipio turístico ya tiene un considerable recorrido, se han comenzado a extraer conclusiones derivadas del análisis, que diversos autores, han realizado al respecto, detectando algunas deficiencias importantes.

Si bien se reconoce la articulación de medidas encaminadas a la promoción, creación de marcas turísticas propias, mejora y puesta en valor de recursos patrimoniales y ambientales, una considerable mejora de los servicios públicos, entre otros aspectos, sólo las normativas andaluza, catalana y valenciana han establecido las figuras de los convenios de colaboración entre administraciones, no exentas de ciertas deficiencias (ROMÁN, 2008).

Diversos autores han evidenciado un aumento del gasto per cápita en los municipios turísticos de comunidades como la catalana (Ruiz y Guia, 2004), este incremento del gasto a sido compensado con un aumento de la presión fiscal. Por ello, aún se evidencian deficiencias en aspectos esenciales, como son los económicos. No debemos olvidar que se trata de ámbitos en los que la estructura económica se ve condicionada por la necesidad de atender a la demanda de una población considerablemente superior a la empadronada, por lo que el aumento de la presión fiscal permite que en comunidades, como la catalana, no se reconozca una insuficiencia financiera crónica en los municipios turísticos (RUIZ Y GUIA, 2004).

Así, se constata que los municipios turísticos han consolidado una estructura presupuestaria comparativamente distinta a los no turísticos, donde el mayor gasto ha sido compensado por una mayor cuantía de los ingresos impositivos (JAUME Y SOLER, 2009). Con ello, en términos generales, algunos autores defienden que la población empadronada en los municipios turísticos se ha visto sometida a una mayor presión fiscal. Tómese como referencia el trabajo de González *et al.* (2004) en los municipios turísticos andaluces, donde se estimaba que, al tener que soportar de media un consumo público 51,13% superior al de los municipios no turísticos, la población empadronada en los turísticos se veía sometida a una presión fiscal 117,99% superior a la de los no turísticos en el año 2000, pagando un 51,13% más en concepto de tasas y otros ingresos. Estas cifras deben ser interpretadas con cautela, dado que, como citan autores como Jaume y Soler (2009), en estos ámbitos se dan situaciones en las que el cobro de un determinado impuesto o tasa, como puede ser el IBI, al aplicarse al titular del bien inmueble, éste no tiene por qué estar necesariamente empadronado en el municipio. Con todo ello, la existencia de un importante número de segundas residencias puede afectar significativamente en el reparto de la carga fiscal por habitante, sí solo se toma en cuenta los empadronados.

En este sentido, dado que los municipios deben ajustar sus gastos a los ingresos previsibles, ante una mayor recaudación, se presenta una mayor capacidad de gasto, pero por otro lado, este gasto no necesariamente asegura una prestación de servicios adecuada a la elevada demanda de alguno de los mismos, entre otras razones, por el desajuste entre la población de hecho (visitantes y turistas) y derecho (empadronada), que aún no ha sido solventado en ninguna de las normativas autonómicas. Con ello se llega al que autores, como Ruiz y Guía, consideran el verdadero problema, esto es, que el desequilibrio financiero, lejos de un déficit presupuestario, viene dado por la subprovisión de determinados servicios en cantidad o calidad. Por esta razón, éstos autores argumentan la necesidad de ajustar este desequilibrio, mediante el cálculo de la necesidad de gasto, lo que supone la toma en consideración del número de usuarios que tienen derecho a la prestación del servicio (población real), los costes de su prestación y el volumen al que debe ser prestado, cuestión que no ha sido implementada aún con éxito.

3. LA CONCRECIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS DE CANARIAS, UN PROCESO AÚN INACABADO

Centrándonos en el ámbito de Canarias, la figura del municipio turístico surge partir de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias. Entre otras cuestiones, se fijó un plazo de seis meses para la formulación, mediante el consenso con las asociaciones más representativas de los municipios canarios, de un proyecto de ley sobre las siguientes bases:

- a) En ellos el dominio público y los servicios públicos tendrán una orientación turística expresa.
- 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.

Al igual que sucediera con la Ley estatal 7/1985, no se fijaron los requisitos necesarios para considerar un municipio como turístico, cuestión que debería abarcar la posterior ley reguladora del estatuto de municipios turísticos.

El 19 de diciembre de 2006, tras más de una década, el Consejo de Gobierno decidió la aprobación del anteproyecto de ley y su remisión al Consejo Consultivo de Canarias (expediente 479/2006PL), teniendo un dictamen positivo (Dictamen 44/2007). Aún con todo ello, a día de hoy, el anteproyecto de ley sigue sin ser aprobado en el Parlamento de Canarias y con él, la concreción oficial de los municipios considerados como turísticos en el Archipiélago⁴.

El anteproyecto cita en su preámbulo la necesaria concreción de los criterios precisos para la identificación de los municipios que pudieran acogerse a la figura de municipio turístico. En este sentido, entre sus objetivos se fijaron los de establecer su régimen jurídico específico, la concreción de los servicios públicos turísticos (impuestos por ley), y el régimen específico de financiación para la correcta prestación de los mismos, a través de un fondo de financiación de los municipios turísticos.

La condición de municipio turístico se establece en su artículo dos, siendo aquellos que albergaran un número de plazas alojativas turísticas (independientemente a su modalidad, clase y categoría) igual o superior al 40% de la población empadronada en el mismo. Para ello, en su trámite de aprobación, los municipios interesados en obtener esta acreditación, se verían sometidos a demostrar este hecho mediante sendos certificados del Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos⁵, en el caso de las plazas alojativas turísticas legales, y del Instituto Nacional de Estadística, en el caso de la población empadronada en el mismo. En este segundo punto llama la atención la fuente a utilizar de forma obligatoria, dado que se elimina la posibilidad de hacer uso del padrón que gestiona el propio municipio o los datos del Instituto de Estadística de Canarias.

En cuanto a los objetivos a los que se verían sometidos aquellos municipios que se acogieran a la figura del municipio turístico (artículo 6), se repiten pautas ya desarrolladas en otras normativas autonómicas. En este sentido, se establece la necesaria salvaguarda del medio ambiente, la implantación de sistemas de gestión medioambiental (haciendo referencia a los requisitos marcados por el Reglamento Comunitario EMAS, entre otras normas nacionales e internacionales), la promoción de valores ecológicos y etnográficos, la protección de los valores culturales y tradicionales, la preservación de los bienes públicos que tengan relación con el turismo, la mejora de las condiciones de habitabilidad y calidad de vida, a través de la renovación y mejora del entorno urbano, así como, desde el punto de vista de la actividad turística, fomentar la diversificación y diferenciación de los productos, la renovación e incremento de la calidad de la oferta, todo ello tratando de incrementar la competitividad del destino.

Para la consecución de los mismos, el artículo 13 del anteproyecto fija una atención preferente sobre el resto de municipios. Así, se establece una prioridad en la elaboración de planes, el establecimiento de líneas de acción económica, promoción y mejora de las infraestructuras.

En cuanto a los aspectos económicos, en el artículo 18 se cita la compensación del esfuerzo financiero adicional, instando a la comunidad autónoma y cabildos insulares, a tener en cuenta este aspecto a la hora de implementar acciones de ordenación y fomento de planes económicos sectoriales, remitiéndose a un reglamento a desarrollar posteriormente. Por otro lado, el artículo 19 establece un fondo de financiación de los municipios turísticos. Éste se dotaría a través de los créditos que anualmente se fijarán en las respectivas leyes de presupuestos de la comunidad autónoma bajo la consideración de transferencia⁶.

Esta aportación sería revisada en función de la evolución del IPC (Índice de Precios de Consumo), así como se distribuiría en función de una serie de criterios que serían regulados en un reglamento posterior, tomando en cuenta aspectos como el número de plazas (independientemente a su modalidad, clase y categoría), población residente, población flotante, y el cumplimiento de los estándares de calidad.

Por último, cabe destacar otros aspectos de este anteproyecto, como la posibilidad de que otros municipios no turísticos pudieran seguir acogiendo a los planes y programas sectoriales turísticos (disposición adicional cuarta), así como que aquellos que, aun cumpliendo con los criterios necesarios para su declaración, no la hubiesen formalizado, sólo serían considerados turísticos a efectos exclusivamente estadísticos, por lo que las series estadísticas no se verían alteradas por el procedimiento de alta o baja de los municipios, sino por el cumplimiento o no de los criterios estadísticos para ser considerado como tal (disposición adicional quinta).

Sea como fuere, mientras la Ley de Estatuto de los Municipios Turísticos sigue sin ser aprobada, los criterios exigibles están siendo replanteados, aunque sin llegar a lograrse un consenso. En este momento, el debate se centra en la toma en consideración de los valores paisajísticos, algún atractivo especial para el turismo, la recepción de cruceros, es decir, criterios en los que pueden terminar englobados los 88 municipios canarios y que sostiene a esta cuestión en una completa incertidumbre.

4. ALGUNAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA INDEFINICIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS EN CANARIAS

Ante la falta de concreción oficial de aquellos municipios que podrían ser considerados como turísticos, esta cuestión ha quedado en medio de una considerable incertidumbre. Aun así, la necesidad de tener que fijar una distinción entre municipios turísticos y no turísticos ha llevado a diferentes organismos e instituciones a establecer sus propios criterios.

Si bien, como se ha comentado anteriormente, existen antecedentes a escala nacional, los criterios propuestos por normas como el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tienden a ser excesivamente restrictivos, a la vez que no toman en cuenta aspectos propios de la actividad turística, como es la oferta alojativa.

Con todo ello, tomando como referencia los datos disponibles en este momento para la aplicación de sus criterios, esto es, el Censo de Población y Vivienda de 2011 (número de viviendas principales y no principales) y el Padrón de Habitantes de 2012, así como descartando los municipios de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife por ser capitales de provincia, sólo 1 de los 88 municipios de Canarias cumple con los criterios marcados por dicha ley (ver tabla 4).

Por otro lado, si tomamos en cuenta el criterio planteado en el anteproyecto de ley del estatuto de municipios turísticos de Canarias, considerando como tu-

rísticos aquellos municipios en los que el 40% de la población esté constituido por plazas turísticas (artículo 2.1), siguiendo este criterio con datos actuales, esto es, el número de plazas autorizadas reflejadas por el Sistema Informático Turístico (TURIDATA) para el año 2011 y el padrón de habitantes del mismo año del INE, el número de municipios turísticos ascendería a 15 (tabla 4).

Tabla 4. Municipios Canarios que cumplen con los criterios del Real Decreto Legislativo 2/2004 y el proyecto de ley del estatuto de municipios turísticos de Canarias (Datos 2011)

Municipios	RDL 2/2004	40% Población - Camas
Antigua	No	Sí
Mogán	No	Sí
La Oliva	No	Sí
Pájara	No	Sí
San Bartolomé de Tirajana	No	Sí
Teguise	No	Sí
Tías	No	Sí
Yaiza	No	Sí
Adeje	No	Sí
Arona	No	Sí
Puerto de La Cruz	No	Sí
Santiago del Teide	No	Sí
Breña Baja	No	Sí
Fuencaliente de La Palma	No	Sí
Valle Gran Rey	No	Sí
Guía de Isora	Sí	No

Fuentes: TURIDATA (Consejería de Turismo. Gobierno de Canarias, 2012), Padrón de Habitantes (INE, 2012), Censo de Población y Vivienda (INE, 2011).

Ante la falta de concreción oficial a escala autonómica, ninguno de estos criterios ha logrado consolidarse. En su defecto, el vacío legal ha condicionado que la diferenciación de aquellos municipios que pueden ser entendidos como turísticos se haya sustentado en criterios ambiguos. Un ejemplo de lo anterior son las estadísticas desarrolladas sobre turismo en las islas. En concreto, el ISTAC hace uso de un total de 21 municipios, que no coinciden en su totalidad con los 25 fijados por el INE (tabla 5 y figura 1). En las metodologías publicadas sobre la encuesta de gasto turístico o la de alojamientos turísticos, en ninguna de ellas se realiza una concreción clara de los criterios utilizados para la elección de los municipios. En su defecto, en la metodología de la Encuesta de Gasto Turístico se define una zona turística como un «conjunto de municipios en los que se localiza de forma específica la afluencia turística» (ISTAC, 2009:11), mientras en la de alojamientos turísticos se define como ámbito de actuación «tanto las islas como los principales municipios turísticos de Canarias» (ISTAC, 2010: 17).

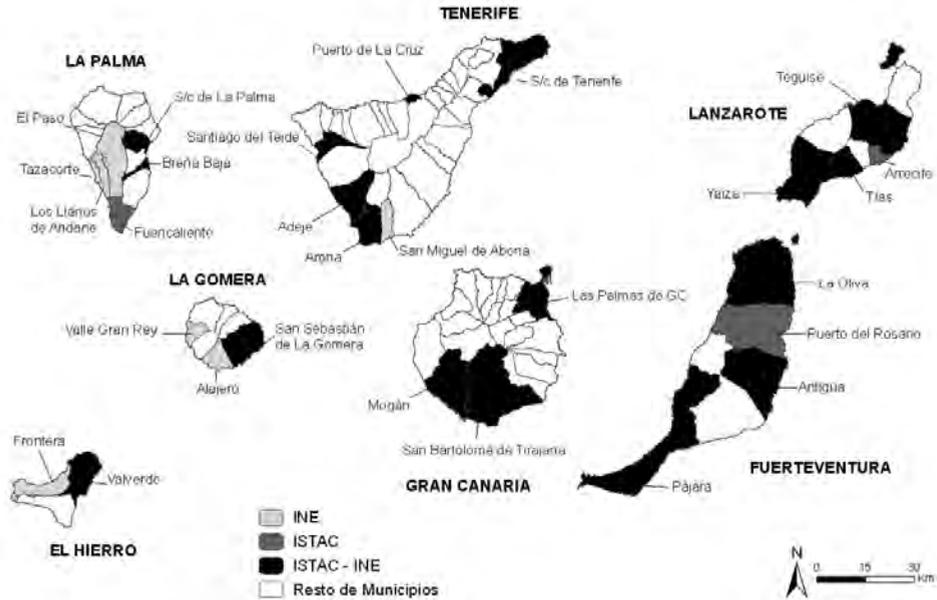
Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística (INE), a través de la encuesta de alojamiento turístico en establecimientos hoteleros y encuesta de ocupación hotelera y en apartamento turísticos, cita estos ámbitos como «puntos turísticos», siendo definidos en su metodología como «municipio donde la concentración de la oferta turística es significativa» (INE, 2008) (tabla 5 y figura 1).

Tabla 5. Número de municipios canarios que son tomados en cuenta por las estadísticas sobre turismo del ISTAC e INE

Municipios	ISTAC	INE	Municipios	ISTAC	INE
Arrecife	Sí	No	Tías	Sí	Sí
Valverde	Sí	Sí	Yaiza	Sí	Sí
Santa Cruz de la Palma	Sí	Sí	Arona	Sí	Sí
Puerto del Rosario	Sí	No	San Bartolomé de Tirajana	Sí	Sí
Santa Cruz de Tenerife	Sí	Sí	Pájara	Sí	Sí
Fuencaliente de La Palma	Sí	No	Mogán	Sí	Sí
San Sebastián de La Gomera	Sí	Sí	Adeje	Sí	Sí
Las Palmas de Gran Canaria	Sí	Sí	Tazacorte	No	Sí
Braña Baja	Sí	Sí	El Paso	No	Sí
La Oliva	Sí	Sí	Frontera	No	Sí
Puerto de La Cruz	Sí	Sí	Alajeró	No	Sí
Santiago del Teide	Sí	Sí	Los Llanos de Aridane	No	Sí
Antigua	Sí	Sí	Valle Gran Rey	No	Sí
Teguise	Sí	Sí	San Miguel de Abona	No	Sí

Fuentes: Encuesta de Alojamiento Turístico en Establecimientos Hoteleros y Encuesta sobre Gasto Turístico, 2010 (ISTAC), Encuesta de Alojamiento Turísticos en Establecimientos Hoteleros y Encuesta de Ocupación Hotelera y en Apartamento turísticos, 2009 (INE).

Figura 1. Distribución del número de municipios que aparecen reflejados en las estadísticas sobre turismo en Canarias



Fuentes: Encuesta de Alojamiento Turístico en Establecimientos Hoteleros y Encuesta sobre Gasto Turístico, 2010 (ISTAC), Encuesta de Alojamiento Turísticos en Establecimientos Hoteleros y Encuesta de Ocupación Hotelera y en Apartamento turísticos, 2009 (INE), Límites Municipales (GRAFSCAN).

Con todo ello, las estadísticas sobre turismo a escala municipal se ven condicionadas por criterios de selección no muy claros, que delimitan una serie de municipios no coincidentes en su totalidad, lo que condiciona el seguimiento de la actividad turística en los mismos. En este sentido, si bien aparecen municipios como una clara vocación turística, como pueden ser Puerto de La Cruz, Santiago del Teide, Arona, Adeje, Mogán, San Bartolomé de Tirajana, Pájara, Antigua, La Oliva, Yaiza, Tías y Teguiise, por otro lado aparecen otros municipios con una vocación turística no tan clara, como Arrecife, Puerto del Rosario, Alajeró, El Paso, Los Llanos de Aridane, Valverde o Frontera, mientras municipios con un desarrollo turístico incipiente, como puede ser Guía de Isora, no son tomados en consideración.

Por otro lado se presenta la realidad definida por la planificación territorial. En este sentido, la delimitación del suelo con destino turístico, según la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo, queda en manos de los Planes Insulares de Ordenación (PIO). En su defecto o de forma sectorial, según la Ley 19/2003 de Directrices Generales de Ordenación y Directrices de Ordenación del Turismo, esta delimitación puede ser concretada por los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular (PTEOTI). Sea como fuere, las delimitaciones realizadas por estos instrumentos de ordenación territorial, independientemente a su estado de tra-

mitación y grado de adaptación, afectan en diferentes grados a 66 de los 88 municipios de Canarias. En este sentido, tratando de establecer una distinción dentro de estos 66 municipios, si tomamos en consideración la localización de las principales áreas turísticas de litoral, en relación a la concentración de la oferta alojativa y complementaria de ocio, constituyendo tejidos urbanos consolidados, estos ámbitos afectan a 16 de ellos (García, 2013). Los 50 municipios restantes se caracterizan por poseer bolsas de suelo no consolidadas por la edificación (Ej. Poris de Abona), núcleos predominantemente residenciales, en los que no se superan las 1.000 plazas alojativas turísticas (Ej. El Médano), o áreas turísticas que se han visto notablemente afectadas por procesos de cambio de uso (Ej. Punta del Hidalgo – Bajamar).

5. UNA PROPUESTA DE CRITERIOS PARA SU ELECCIÓN

Tomando en consideración los antecedentes a escala nacional, los criterios seguidos por las diferentes comunidades autónomas en este sentido, así como las particularidades del desarrollo turístico en Canarias, podemos realizar una propuesta de criterios para el debate, planteando una delimitación de los municipios turísticos de Canarias en función de la concurrencia de cinco o más de los siete criterios que describimos a continuación:

1º Criterio: Municipios que cumplen con el criterio de un 40% de la población, según el padrón de 2011, constituido en camas, según los datos aportados por TURIDATA para el mismo año.

Se basa en el criterio definido en el anteproyecto de ley del Estatuto de los Municipios Turísticos de Canarias. De este modo, facilita una visión sintética del peso que puede suponer el número de plazas alojativas en cada ámbito municipal. En este sentido, no se toman en consideración las camas ilegales, al no existir una cifra oficial para 2011.

2º Criterio: Municipios afectados por la delimitación de suelo como turístico por parte de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular (PTEOTI) o, en su defecto, Planes Insulares de Ordenación (PIO).

En este caso, se valora positivamente la existencia de bolsas de suelo destinadas, tanto al reconocimiento de estructuras territoriales vinculadas con la actividad turística, como las referentes a espacios destinados a nuevos desarrollos turísticos. Aún con todo ello, debemos recalcar los distintos estados de tramitación en los que se encuentran los diferentes PTEOTI y PIO, lo que en algunos casos puede suponer variaciones en las delimitaciones propuestas. Por otro lado, las superficies asignadas al uso turístico suelen ir más allá de los espacios ya consolidados, englobando importantes superficies de suelos no consolidados, que bien pueden ser transformados a medio plazo, o quedar como reserva. En todo caso, no dejan de ser suelos destinados inicialmente para el desarrollo territorial de la actividad turística.

3º Criterio: Municipios en los que se localizan algunas de las áreas turísticas de litoral más importantes de las islas.

Resultado derivado del trabajo desarrollado sobre datos de 2009–2010 (García, 2013), tomando en consideración estudios previos como los de Cáceres (2002). Combinando el análisis del planeamiento territorial y urbanístico, el inventario de la principal oferta alojativa y complementaria de ocio, entre otros aspectos, se llegó a la delimitación cartográfica de las 36 áreas turísticas de litoral con mayor entidad en Canarias. Éstas se localizan en las islas de Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote, coincidiendo con un número determinado de municipios, que no necesariamente pueden ser considerados como turísticos. A este respecto entendemos que deben confluír otros aspectos para su consideración como tal.

4º Criterio: Municipios en los que el número de viviendas definidas como no principales por el Censo de Población y Vivienda de 2011, es superior al de viviendas principales.

Derivado de la elevada demanda que suele experimentarse en ámbitos relacionados con el desarrollo turístico, este criterio se valora positivamente por ser un indicador básico y sencillo para medir el peso que puede tener la oferta alojativa no destinada a primera residencia en estos municipios.

5º Criterio: Municipios en los que el total de plazas censadas por TURIDATA en 2011, suponen más del 1% de la oferta alojativa turística de Canarias según esta misma fuente.

Este criterio permite diferenciar aquellos municipios donde se concentra el mayor número de plazas alojativas turísticas de Canarias, evidencia del peso que pueden tener estos municipios en la oferta turística de las islas.

6º Criterio: Municipios que son tomados en cuenta por el Instituto Nacional de Estadística e Instituto de Estadística de Canarias para la realización de las estadísticas sobre turismo a escala municipal, independientemente de que sólo sean utilizados por una de las dos instituciones.

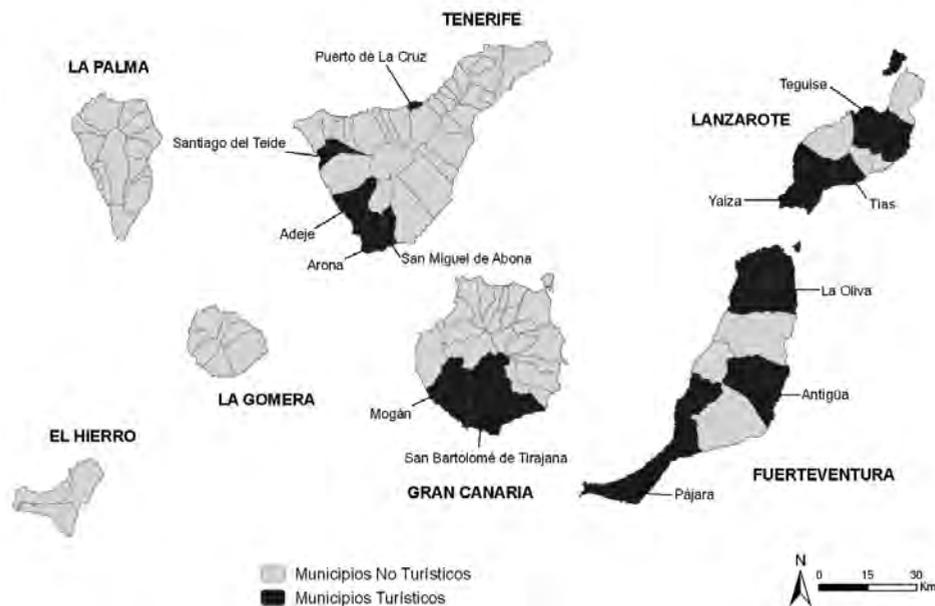
Aunque los criterios utilizados por ambas instituciones no son claros, se trata de fuentes oficiales que han acotado un número de municipios con una elevada coincidencia entre sí.

7º Criterio: Municipios en los que la población nacida fuera de la comunidad autónoma es superior a la nacida en la misma.

Ante la falta de datos sobre la población de hecho y derecho en los municipios canarios, este criterio permite evidenciar el peso de los procesos de migración tomando en cuenta la población empadronada. Ya sean migraciones nacionales (población nacida en otras comunidades autónomas) o internacionales (población extranjera), en general, dado su volumen, han tenido influencia en la población local. Se entiende que en los municipios turísticos se han experimentado importantes procesos de inmigración que han afectado significativamente a las características de su población, por lo que, como se ha comentado con anterioridad, la legislación de algunas comunidades autónomas ha planteado entre sus criterios la toma en consideración de la población flotante o la población extranjera.

Como resultado se distinguen un total de 13 municipios, en los que la concurrencia de un mínimo de 5 de los criterios anteriormente citados, permiten su propuesta como municipios turísticos (ver figura 2 y tabla 6).

Figura 2. Propuesta de clasificación de municipios turísticos



Fuente: Límites Municipales (GRAFCAN). Elaboración propia.

Exceptuando el municipio de San Miguel de Abona, que sólo es utilizado por el INE, los 12 restantes son tomados en cuenta por ambas instituciones estadísticas. Este mismo municipio es el único de los 13 que no cumple el criterio del 40% de la población constituido en plazas alojativas. En cuanto a la relación entre viviendas principales y no principales, sólo Santiago del Teide y Yaiza poseen un número de viviendas no principales superior, mientras que, en la relación entre población nacida o no en la comunidad autónoma, sólo los municipios de San Bartolomé de Tirajana, Puerto de La Cruz y Teguiise poseen un número de habitantes nacidos en la misma superior a los nacidos fuera, según los datos del último padrón, lo que no toma en cuenta la población residente no empadronada. En lo que respecta a la delimitación de suelo turístico, por parte de los PIO o PTEOTI, así como la localización de algún área turística de litoral, los 13 municipios cumplen con ambos criterios (ver tabla 6 y 7).

Tabla 6. Relación de municipios coincidentes con al menos un criterio de los anteriormente definidos

Municipio	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4	Criterio 5	Criterio 6	Criterio 7	Suma
Agaete	0	1	0	0	0	0	0	1
Agüimes	0	1	0	0	0	0	0	1
Agulo	0	1	0	0	0	0	0	1
Aldea de San Nicolás, La	0	1	0	0	0	0	0	1
Arrecife	0	0	0	0	0	1	0	1
Artenara	0	1	0	0	0	0	0	1
Arucas	0	1	0	0	0	0	0	1
Barlovento	0	1	0	0	0	0	0	1
Breña Alta	0	1	0	0	0	0	0	1
Firgas	0	1	0	0	0	0	0	1
Gáldar	0	1	0	0	0	0	0	1
Garachico	0	1	0	0	0	0	0	1
Garafía	0	1	0	0	0	0	0	1
Granadilla de Abona	0	1	0	0	0	0	0	1
Hermigua	0	1	0	0	0	0	0	1
Ingenio	0	1	0	0	0	0	0	1
Moya	0	1	0	0	0	0	0	1
Orotava, La	0	1	0	0	0	0	0	1
Pinar de El Hierro, El	0	1	0	0	0	0	0	1
Puntagorda	0	1	0	0	0	0	0	1
Puntallana	0	1	0	0	0	0	0	1
Realejos, Los	0	1	0	0	0	0	0	1
San Andrés y Sauces	0	1	0	0	0	0	0	1
San Cristóbal de La Laguna	0	1	0	0	0	0	0	1
Santa Brígida	0	1	0	0	0	0	0	1
Santa Cruz de Tenerife	0	0	0	0	0	1	0	1
Santa Lucía de Tirajana	0	1	0	0	0	0	0	1
Santa María de Guía de Gran Canaria	0	1	0	0	0	0	0	1
Silos, Los	0	1	0	0	0	0	0	1
Tejeda	0	1	0	0	0	0	0	1
Telde	0	1	0	0	0	0	0	1
Teror	0	1	0	0	0	0	0	1
Tijarafe	0	1	0	0	0	0	0	1
Vallehermoso	0	1	0	0	0	0	0	1
Valleseco	0	1	0	0	0	0	0	1
Valsequillo de Gran Canaria	0	1	0	0	0	0	0	1
Vega de San Mateo	0	1	0	0	0	0	0	1
Villa de Mazo	0	1	0	0	0	0	0	1
Arico	0	1	0	1	0	0	0	2
Buenavista del Norte	0	1	1	0	0	0	0	2
Frontera	0	1	0	0	0	1	0	2
Llanos de Aridane, Los	0	1	0	0	0	1	0	2
Paso, El	0	1	0	0	0	1	0	2
Puerto del Rosario	0	1	0	0	0	1	0	2

Municipio	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4	Criterio 5	Criterio 6	Criterio 7	Suma
San Sebastián de la Gomera	0	1	0	0	0	1	0	2
Santa Cruz de la Palma	0	1	0	0	0	1	0	2
Tazacorte	0	1	0	0	0	1	0	2
Tuineje	0	1	1	0	0	0	0	2
Valverde	0	1	0	0	0	1	0	2
Alajeró	0	1	0	1	0	1	0	3
Breña Baja	1	1	0	0	0	1	0	3
Fuencaliente de la Palma	1	1	0	0	0	1	0	3
Guía de Isora	0	1	1	1	0	0	0	3
Palmas de Gran Canaria, Las	0	1	0	0	1	1	0	3
Valle Gran Rey	1	1	0	1	0	1	0	4
Puerto de la Cruz	1	1	1	0	1	1	0	5
San Bartolomé de Tirajana	1	1	1	0	1	1	0	5
San Miguel de Abona	0	1	1	0	1	1	1	5
Teguise	1	1	1	0	1	1	0	5
Adeje	1	1	1	0	1	1	1	6
Antigua	1	1	1	0	1	1	1	6
Arona	1	1	1	0	1	1	1	6
Mogán	1	1	1	0	1	1	1	6
Oliva, La	1	1	1	0	1	1	1	6
Pájara	1	1	1	0	1	1	1	6
Tías	1	1	1	0	1	1	1	6
Santiago del Teide	1	1	1	1	1	1	1	7
Yaiza	1	1	1	1	1	1	1	7

Fuentes: TURIDATA (Consejería de Turismo, Gobierno de Canarias, 2012), Padrón de Habitantes (INE, 2012), Censo de Población y Vivienda (INE, 2011), Planes Insulares de Ordenación (PIO), Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular (PTEOTI). Elaboración propia.

Tabla 7. Comparativa de los principales valores utilizados para la clasificación de municipios turísticos

Municipio	Estadísticas ISTAC	Estadísticas INE	Población 2012	Plazas Alojativas 2012	Viviendas Principales 2011	Viviendas No Principales 2011	Porcentaje Plazas Alojativas Canarias	Población nacida CCA 2012	Población no nacida CCA 2012
Antigua	Sí	Sí	11.172	13.740	4.388	3.086	3,3	4.598	6.574
Mogán	Sí	Sí	24.225	36.756	9.279	4.734	8,9	10.887	13.338
Oliva, La	Sí	Sí	24.079	16.269	9.908	1.345	4,0	8.593	15.486
Pájara	Sí	Sí	20.500	33.627	8.761	1.374	8,2	7.524	12.976
San Bartolomé de Tirajana	Sí	Sí	55.954	92.095	21.203	6.922	22,4	30.259	25.695
Teguise	Sí	Sí	21.096	17.045	7.810	3.291	4,1	12.404	8.692
Tías	Sí	Sí	20.228	34.404	7.915	7.601	8,4	8.308	11.920
Yaiza	Sí	Sí	15.131	16.327	5.821	6.404	4,0	4.565	10.566
Adeje	Sí	Sí	46.894	35.865	18.462	5.251	8,7	15.550	31.344
Arona	Sí	Sí	77.718	38.432	31.417	13.115	9,3	31.161	46.557
Puerto de la Cruz	Sí	Sí	32.665	20.928	13.297	9.040	5,1	20.218	12.447
San Miguel de Abona	No	Sí	17.555	4.941	6.312	5.840	1,2	8.738	8.817
Santiago del Teide	Sí	Sí	12.392	7.125	4.260	4.825	1,7	5.090	7.302

Fuentes: TURIDATA (Consejería de Turismo. Gobierno de Canarias, 2012), Padrón de Habitantes (INE, 2012), Censo de Población y Vivienda (INE, 2011). Elaboración propia.

6. CONCLUSIONES

Ante la necesaria redimensión y diversificación de los servicios e infraestructuras públicas, la figura del municipio turístico surge como una posible solución al desequilibrio existente entre las obligaciones de gestión y recursos disponibles a escala municipal.

En este sentido, la experiencia de aquellas comunidades autónomas donde esta figura ya ha sido implantada con anterioridad demuestra que, si bien, en términos generales ha resultado positivo el establecimiento de un régimen diferenciado para estos municipios, aún hay múltiples aspectos a mejorar, sobre todo desde el punto de vista económico.

En el caso particular de Canarias, la inexistencia de un marco regulador establece un escenario aún más complejo. Sin él, se carecen de criterios homogéneos para su identificación, así como de un régimen de gestión diferenciado, que fije un marco de derechos y deberes particulares, a los que debieran someterse a aquellos municipios con una clara vocación turística. Así mismo, ante la falta de un re-

conocimiento oficial, los sistemas de información turística se ven condicionados por los criterios particulares que decide utilizar cada organismo, lo que establece otra importante debilidad a solventar.

Por todo ello, aunque los criterios planteados en este trabajo puedan ser discutibles, éstos tratan de avivar un debate que entendemos clave en el desarrollo turístico de las islas, y que debe llevar a la aprobación del estatuto de Municipios Turísticos, siguiendo lo dispuesto en su momento por la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo de Canarias, tomando en consideración la experiencia de aquellas comunidades en las que esta figura ya tiene un notable recorrido, así como las particularidades del desarrollo turístico, en un contexto insular, como es el canario.

7. BIBLIOGRAFÍA

- BOC (2005): *Ley 9/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2006*.
- BOPC (2006): *Comunicaciones del Gobierno. 6L/CB-0009 Sobre las condiciones y evolución del mercado turístico en el trienio 2003-2006*, núm. 130, 8 págs.
- BOPC (2007): *Proyecto de Ley. 6L/PL-0032 del estatuto del municipio turístico*, 85: 2-7.
- BOPC (2012): *Preguntas con respuesta por escrito. 8L/PE-1691 Del Sr. Diputado D. Víctor Moreno del Rosario, del GP Popular, sobre la Ley de Municipios Turísticos*, Dirigida al Gobierno, 136: 19-20.
- BOPC (2012): *Preguntas con respuesta por escrito. 8L/PE-1691 Del Sr. Diputado D. Víctor Moreno del Rosario, del GP Popular, sobre la Ley de Municipios Turísticos*, Dirigida al Gobierno, 252: 34-35.
- BOFE GÓMEZ, V.; MARCHENA GÓMEZ, M. (1996), «Política turística», en A. PEDREÑO MUÑOZ y V. MONFORRT MIR (eds.), *Introducción a la economía del turismo en España*.
- BULL, A. (1996): *Economía del sector turístico, Información Comercial Española*, 479: 9-15.
- CÁCERES MORALES, E. (2002): *Génesis y desarrollo turístico en Canarias*, Las Palmas de Gran Canaria.
- CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS (2007): *Dictamen 44/2007 Proyecto de Ley del Estatuto del Municipios Turístico*.
- EXCELTUR (2012): *Impactur 2011, Estudio del impacto económico del turismo sobre la economía y el empleo de las islas Canarias*.
- GARCÍA CRUZ, J.I. (2013): *El impacto territorial del tercer boom turístico de Canarias*, San Cristóbal de La Laguna.
- GALLARDO, A.; PRADES, M.; BOVEA, M. D. y COLOMER, F. J. (2011): «Análisis de la generación y composición de los residuos urbanos en las ciudades españolas», *IV Simposio Iberoamericano de Ingeniería de Residuos*.
- GONZÁLEZ, L.; GONZÁLEZ, J.; MORA, A. y PORRAS, C. (2004): «Una evaluación económica y estadística de la aplicación del concepto de municipio turístico en Andalucía», en *V Congreso TuriTec, Turismo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*: 85-99.
- GONZÁLEZ GARCÍA, L.; MORA SÁNCHEZ, A. y PORRAS ROMERO, C. J. (2005): «Efectos económicos de los visitantes en los presupuestos de las entidades locales: análisis de los potenciales municipios turísticos andaluces», en *XIX Reunión anual ASEPELT*.
- IET (2011): *Informe anual 2011. Movimientos Turísticos en Fronteras (Frontur). Encuesta de gasto turístico (EGATUR)*, Madrid.
- INE (2008): *Metodología encuesta de ocupación hotelera*.
- ISTAC (2009): *Estadísticas económicas. Encuesta sobre el gasto turístico. Metodología 2009*.
- ISTAC (2010): *Estadísticas económicas. Encuesta sobre alojamiento turístico. Metodología 2010*.
- JAUME PASTOR, V. y SOLER DOMINGO, A. (2009): «Un análisis económico-presupuestario de los municipios turísticos en la Comunidad Valenciana», *Gestión Turística*, 12: 141-163.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L. (2005): «Las entidades locales en la legislación turística», *Cuadernos de derecho local*, 9: 72-86.

- MENÉNDEZ, J. M.; TORRES, E. y VALDÉS, L. (2004): «El concepto de municipios turísticos en la legislación Española», *V Congreso TuriTec, Turismo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*: 101-117.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2011): *Financiación de los municipios de menos de 75.000 habitantes, excluidas capitales de provincia o de comunidad autónoma, correspondiente al ejercicio 2009*, Secretaría de Estado de hacienda y presupuestos, Madrid.
- PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (2002): «La política turística en la España del siglo XX: una visión general», *Historia Contemporánea*, 25: 233-265.
- PRADOS PÉREZ, E. (2004): «Los municipios turísticos y su financiación tras la reforma de la ley de haciendas locales», *I Congreso Internacional Patrimonio, Desarrollo Rural y Turismo en el Siglo XXI*.
- ROMÁN MÁRQUEZ, A. (2008): *El municipio turístico. Régimen jurídico y propuestas para su mejora*, Granada.
- RUBIO DE URQUÍA, J. I. (2002): «Gasto local y recursos tributarios», *Tributos Locales*, 19: 7-13.
- RUIZ GARCÍA, E. y GUIA JULVE, J. (2004): «Financiación del municipio turístico y competitividad: estudio de los municipios turísticos de Catalunya», en *XIII Simposio internacional de turismo y ocio*.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, E. M. (2001): «El auge del turismo europeo en la España de los años sesenta», *Arbor*, Vol.170, 669: 201-224.
- SANTOS PAVÓN, E. L. y FERNÁNDEZ TABALES, A. (2010): «El litoral turístico español en la encrucijada: entre la renovación y el continuismo», *Cuadernos de Turismo*, 25: 185-206.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. y GARCÍA CRUZ, J. I. (2013): «La dimensión territorial de la residencialidad en las áreas turísticas consolidadas de Canarias», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63: 271-299.
- SIMANCAS CRUZ, M. R.; GARCÍA CRUZ, J. I.; DORTA RODRÍGUEZ, A. y FALERO GONZÁLEZ, R. A. (2011): «El impacto territorial de la moratoria turística de Canarias», en *XXII Congreso de Geógrafos Españoles*.
- VALLEJO POUSADA, R. (2002): «Economía e historia del turismo Español del siglo XX», *Historia Contemporánea*, 25: 203-232.
- VERA REBOLLO, J. F.; PONCE HERRERO, G.; DÁVILA LINARES, J. M. y RAMÓN MORTE, A. (1990): «Evaluación del grado de especialización turística de los municipios litorales valencianos», *Investigaciones geográficas*, 8: 83-112.
- VERA REBOLLO, J. F.; CRUZ OROZCO, J. y BAÑOS CASTIÑEIRA, C. J. (1995): «Turismo y organización del territorio: desajustes de un modelo de implantación y nuevas estrategias», *Cuadernos de Geografía*, 58: 439-474.
- YEPES PIQUERAS, V. (2002): «Estrategias y política turística de la Comunidad Valenciana: su incidencia en el litoral», *Cuadernos de Turismo*, 9: 165-173.

NOTAS

- 1 Boletín oficial del Parlamento de Canarias (2006), 130: 5.
- 2 En el caso de Canarias, las citadas en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.
- 3 Disposición adicional cuarta. «El Gobierno de Canarias elaborará los estudios pertinentes en orden al posible establecimiento de regímenes especiales de los municipios que por su carácter histórico-artístico o el predominio de actividades turísticas, o sus excepcionales valores naturales y medioambientales, requieran una ordenación específica.» «Dichos estudios a día de hoy no han sido realizados» (ROMÁN, 2008: 524).
- 4 Derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que en su artículo 125 reproduce el mismo modelo planteado por su predecesora.
- 5 Regulados por el Decreto 71/2000, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los Convenios previstos en la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana.
- 6 Sobre el incumplimiento de los plazos fijados por la Ley 7/1995, el consejo Consultivo de Canarias, en su dictamen 44/2007 sobre el anteproyecto de ley de estatuto de municipios turístico, aclaró lo siguiente: «Puesto que el plazo mencionado ya ha concluido sin haberse dado cumplimiento al citado mandato normativo, el Proyecto de Ley no debería basarse en la citada disposición adicio-

nal, sino en la facultad estatutaria otorgada al Gobierno para que, libremente, en cualquier momento pueda iniciar un procedimiento legislativo remitiendo al Parlamento Proyectos de Ley que estime conveniente sin más límite que la materia sobre la que verse el Proyecto en la que deberá ostentar competencia la Comunidad Autónoma.»

7 Este registro fue establecido por la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo de Canarias, siendo regulado inicialmente por el Decreto 67/1996, de 18 de abril, del Reglamento regulador del Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos, modificado posteriormente por el Decreto 75/2005, de 17 de mayo, por el que se regula el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos, encontrándose actualmente regulado por el Decreto 84/2010, de 15 de julio, por el que se regula el sistema de información turística, el Registro General Turístico y el sistema informático que les da soporte.

8 Téngase como ejemplo: Ley 9/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2006.

«Vigesimoquinta.- Calidad de los servicios turísticos municipales.

1. Al objeto de coadyuvar a la consecución de la calidad de los servicios turísticos municipales que vienen obligados a prestar de conformidad con lo establecido en los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, y hasta tanto se apruebe la Ley del Estatuto de los municipios turísticos que previene la disposición adicional segunda del indicado texto legal, los municipios turísticos percibirán las dotaciones que resulten con arreglo al número siguiente, en concepto de cofinanciación del coste de dichos servicios.

2. Dichas dotaciones se harán efectivas a los municipios turísticos en la forma y condiciones que establece la normativa de subvenciones y con arreglo a los criterios que se fijen por el Gobierno de Canarias, previa audiencia de la Federación Canaria de los Municipios.

3. A los efectos previstos en los números anteriores, tendrán la consideración de municipios turísticos aquellos en los que el número de plazas alojativas turísticas, sea cual fuere la clase y categoría del establecimiento alojativo turístico, sea igual o superior al cuarenta por ciento de la población de derecho del municipio de conformidad con los datos contenidos en el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos de la Consejería de Turismo.»