

LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS EN MATERIA TURÍSTICA

Alejandro Román Márquez*

Resumen: La importancia de la actividad convencional entre Administraciones públicas en materia turística radica en su capacidad para generar sinergias extremadamente positivas en una actividad empresarial fundamental para la economía española. En las páginas siguientes se analizarán las modalidades más habituales en este ámbito, así como su eventual problemática y potencialidad económica, social y cultural.

Palabras clave: turismo, convenios interadministrativos, municipios turísticos, colaboración entre Administraciones Públicas.

Abstract: The importance of conventional activities between public authorities in tourism lies in its ability to generate extremely positive synergies in a fundamental business for the Spanish economy. In the following pages will discuss the most common procedures in this area and its possible problems and potential economic, social and cultural.

Keywords: tourism, inter-administrative agreements, tourist towns, collaboration between public authorities.

I. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA TURÍSTICA

La actuación formalizada de las Administraciones públicas no sólo se realiza mediante la emisión de actos unilaterales –reglamentos y actos administrativos–, sino también a través de acciones concertadas con otros sujetos de Derecho: los contratos y convenios administrativos. Dentro de esta actividad consensual, debe diferenciarse entre convenios de la Administración celebrados con otra u otras Administraciones o bien con un administrado. En el primer caso recibirán el nombre de «convenios interadministrativos» y en el segundo el de «convenios Administración-administrados». Tal

y como indica el título de este trabajo, el estudio se centrará en los primeros y, más concretamente, en aquellos que tengan –o puedan tener– relación con la actividad turística.

Puede definirse el convenio interadministrativo como aquel «*acuerdo en relación con una materia cuya competencia corresponde a los entes copartícipes, que se obligan a realizar una determinada actividad al objeto de conseguir una finalidad común a todos ellos*» (1). Por su propia naturaleza, los convenios interadministrativos tienen cabida en materias sobre las que proyectan su competencia, directa o indirectamente, varias Administraciones públicas al mismo tiempo. Dos serán los requisitos esenciales (2) que deberá cumplir cualquier acuerdo para poder ser considerado como un auténtico

* Doctor en Derecho. Universidad de Granada.

tico convenio interadministrativo: *a)* libre consentimiento de todos los partícipes en su creación; y *b)* competencia sobre la materia objeto del convenio. Como es sabido, la competencia exclusiva sobre promoción y fomento del turismo en su ámbito territorial ha sido asumida por la totalidad de Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía en virtud del artículo 148.1.18 de la Constitución, lo que no quiere decir que el Estado no posea títulos competenciales para intervenir en esta materia, como defiende la doctrina mayoritaria (3). También la Administración local posee competencias en esta materia, reconocidas en el artículo 25.2 *m* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (LRBRL) y en la normativa sectorial. Esta pluralidad de Administraciones con competencia sobre la misma materia hacen del turismo un ámbito propicio tradicionalmente para la conclusión de convenios de colaboración interadministrativos.

Los convenios interadministrativos han sido reivindicados tradicionalmente como instrumentos para la solución de problemas vinculados al proceso de descentralización política, aparejados generalmente al reparto de competencias entre Entes territoriales y a tareas de auxilio, coordinación, cooperación o colaboración interadministrativa. La utilización de esta técnica convencional ha llegado incluso ha condicionar las relaciones entre Entes territoriales de distinta categoría: Estado-Comunidades Autónomas, Comunidades Autónomas entre sí, Estado-Corporaciones Locales, Comunidad Autónoma-Municipio, etc. Relaciones interadministrativas que hasta la instauración del régimen constitucional se encontraban

sometidas a los principios tradicionales de *centralización* y *jerarquía*, que implicaban el ejercicio de la unilateralidad por parte de la Administración jurídicamente superior; pero que ha posibilitado el reconocimiento del *principio de cooperación* en el texto constitucional, principio que adoptó estos acuerdos interadministrativos como los instrumentos ideales para su consecución. Así, el convenio interadministrativo se configurará como uno de los instrumentos más útiles y populares para dar cumplimiento a varios de los principios constitucionales de mayor relevancia práctica –respetando al mismo tiempo la *autonomía* de los Entes territoriales–: los de *cooperación*, *coordinación* y *distribución competencial entre Administraciones públicas territoriales*; constituyéndose como la *pieza fundamental* sobre la que se vertebrará la colaboración horizontal de los Entes intermedios, sirviendo en muchos casos como elemento de *diseño* o *delimitación* del marco jurídico de la cooperación interadministrativa

Para la doctrina mayoritaria (4), los convenios interadministrativos no serían más que una técnica específica del principio de colaboración, ya que cuando dos o más Administraciones públicas se comprometen a suministrarse recíprocamente información en una materia de interés común; o crean mediante convenio un órgano común con funciones consultivas y deliberantes que sirva de punto de encuentro para el intercambio de opiniones entre las Administraciones en él representadas; o bien cuando una Administración cede a otra una parte de su patrimonio o funcionarios cualificados para coadyuvar en la realización de sus funciones públicas, etc.; no se hace otra cosa

que concretar en obligaciones específicas voluntariamente asumidas por las Administraciones los deberes genéricos de información mutua, respeto y consideración de los intereses públicos privativos de otras Administraciones, auxilio financiero y asistencia técnica; deberes que forman parte del principio general de cooperación interadministrativa recogido en la Constitución.

A nivel constitucional los únicos convenios interadministrativos previstos expresamente están circunscritos al ámbito autonómico (5). En tal sentido, dispone el artículo 145.2 de la Constitución que «*Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales*». A pesar de su deficiente redacción, este precepto encarna la facultad de cooperación interadministrativa a nivel autonómico, dando cumplimiento a los tres principios fundamentales del Estado de las Autonomías previstos en el artículo 2 de la Constitución: *unidad, autonomía y solidaridad* (6). Este artículo *clave* constituirá, por lo tanto, la base jurídica necesaria para la cooperación administrativa a nivel autonómico en su vertiente convencional, proporcionando un respaldo constitucional expreso del que carecen otras Administraciones territoriales en sus relaciones verticales (como ocurre, por ejemplo, con el Estado en sus relaciones de cooperación

con las Comunidades Autónomas), y, lo que es esencial, instaurando una modo *ordinario* de ejercicio de las competencias propias como *forma alternativa* al tradicional ejercicio aislado de las mismas (7).

A nivel legal también existe cobertura jurídica para la cooperación interadministrativa a través de la fórmula convencional, ahora sí referida a otros Entes territoriales diferentes de las Comunidades Autónomas. Se trata de los arts. 6 a 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común* (en adelante LRJPAC: *convenios de colaboración* entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y 57 LRBRL (*consorcios y convenios* entre la Administración estatal o autonómica y la local). La Ley 4/1999, de modificación de la LRJPAC introdujo dos novedades relacionadas directamente con los convenios interadministrativos. Por un lado los denominados «*Protocolos Generales*» (art. 6.4), nueva denominación para aquellos convenios de colaboración que se limiten a establecer *pautas de orientación política* sobre la actuación de cada Administración pública en una determinada cuestión de interés común, o bien fijen el *marco general* y la metodología para el desarrollo de la colaboración interadministrativa en un *área de interrelación competencial* o en un asunto de interés mutuo para los sujetos jurídico-públicos suscribientes del convenio.

La otra novedad son los «*Planes y Programas conjuntos*» (art. 7), que podrán acordar con carácter vinculante la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas para el

logro de objetivos comunes en materias en las que ostenten competencias concurrentes, y cuya iniciativa, aprobación, seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica corresponderá, dentro del respectivo ámbito sectorial, a las Conferencias Sectoriales. Además, estos *Planes y Programas* podrán ser completados mediante convenios de colaboración con cada una de ellas que concreten aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral (párrafo 4.º). Su plasmación en materia turística tuvo lugar a través del *Plan Integral de Calidad del Turismo Español* (PICTE 2000-2006), concretándose su apartado 4º en los convenios para la aplicación de los *Planes de Excelencia y Dinamización Turística* previstos en el mismo. Actualmente se materializa en el *Plan del Turismo Español Horizonte 2020*, aprobado en el seno del Consejo Español del Turismo y de la Conferencia Sectorial de Turismo el 8 de noviembre de 2007. Su aplicación práctica se hará a través del *Plan de Turismo Español 2008-2012* que, de una forma mucho más imprecisa que su predecesor, apunta a la conclusión de convenios para su plasmación efectiva en diversos ámbitos. Como ocurrió en el caso de los Planes de Excelencia y Dinamización Turística, ciertos convenios se materializarán a un nivel inferior al instrumento general que los prevé: entre los propios municipios interesados y la administración autonómica. Esta tipología convencional será estudiada detenidamente más adelante.

Para finalizar esta breve referencia los convenios celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sus efectos están regulados con carácter general en el artículo 8 LRJPAC:

- a) No supondrán en ningún caso la renuncia a las competencias propias de las Administraciones públicas intervinientes;
- b) Obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se dispusiese otra cosa;
- c) Deberán ser comunicados al Senado y publicados en el *Boletín Oficial del Estado* y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva;
- d) El conocimiento y competencia de las cuestiones litigiosas que surjan en torno a su interpretación y cumplimiento están atribuidos –sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6.3 LRJPAC– a la Jurisdicción Contencioso-administrativa y, en su caso, a la competencia del Tribunal Constitucional.

II. LOS CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Esta tipología convencional se inserta dentro de la denominada *cooperación horizontal*, es decir, entre sujetos jurídico-públicos situados en un mismo nivel de la organización territorial del Estado. Como regla general, los principios constitucionales a los que deberán atenerse las Comunidades Autónomas en la conclusión de convenios de colaboración serán el *principio de igualdad* entre éstas, el *principio de separación en el ejercicio de las propias competencias*, el *principio de separación o delimitación*

territorial entre Comunidades Autónomas, el principio de solidaridad interautonómica y, como no, el principio de cooperación entre Administraciones públicas (8).

Como se señaló *supra*, el artículo 145 de la Constitución permite la celebración de acuerdos entre Comunidades Autónomas. Se trata, sin embargo, de una regulación meramente *instrumental*, ya que únicamente establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas celebren entre sí convenios de colaboración, pero sin establecer absolutamente nada en relación al contenido sustantivo de tales instrumentos (9). Este precepto instituye dos requisitos esenciales para que tales acuerdos resulten aceptables desde el punto de vista constitucional:

- a) que tales acuerdos no supongan en ningún caso una *federación* de Comunidades Autónomas;
- b) la *comunicación* a las Cortes Generales de los convenios celebrados para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, y la *autorización* previa de las Cortes Generales en el caso de «acuerdos de cooperación» entre Comunidades Autónomas.

La doctrina ha estado tradicionalmente dividida en relación a la distinción entre «convenios para la gestión y prestación de servicios propios» y «acuerdos de cooperación» a los que alude la norma constitucional. En primer lugar estaría un sector doctrinal que se basa en el criterio competencial, reduciendo la cuestión al grado de pertenencia a la Comunidad Autónoma de la competencia objeto del convenio y, en

concreto, al significado del término «propio» que adjetiva a los servicios cuya gestión y prestación se coordinan a través de tales acuerdos. De esta opinión son autores como Cano Bueso (10), Rivero Ysern (11) o Santolaya Machetti (12), para los que el *convenio* tiene por objeto aquellas competencias propias de las Comunidades Autónomas (tanto exclusivas como compartidas), mientras que el ámbito reservado a los *acuerdos de cooperación* serán aquellas materias que aún siendo competencia del Estado hayan sido delegadas a las Comunidades Autónomas utilizando la vía prevista en el artículo 150.2 de la Constitución.

La postura doctrinal contraria se decanta por atender al contenido del convenio, centrandose su atención en el significado de la expresión «gestión y prestación de servicios». Para estos autores, entre los que están Menéndez Rexach (13), Albertí Rovira (14), Entrena Cuesta (15) o Terrón Montero y Cámara Villar (16), tal expresión alude a cualquier actividad administrativa de las Comunidades Autónomas, ya que basta con que el objeto del convenio sea la *gestión* o la *prestación* de servicios atribuidos a éstas, abarcando prácticamente cualquier actividad ejecutiva de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias propias. Este criterio es por ello demasiado amplio y tampoco resulta muy útil a la hora de diferenciar entre *convenios para la prestación y gestión de servicios propios* de estas Administraciones públicas y *acuerdos de cooperación*. Según este sector doctrinal, no sería posible pensar en verdaderos convenios cuyo objeto consista en una actividad no administrativa (únicamente los *pactos políticos*, que no son auténticos convenios

interadministrativos en sentido estricto). Por tal razón, la categoría de los «acuerdos de cooperación» tendrá un carácter absolutamente residual, lo que demuestra el insignificante número de convenios de este tipo suscritos hasta el momento (17).

Estas dificultades y diferencias de opinión a la hora de determinar con claridad qué acuerdos de los celebrados entre las diferentes Comunidades Autónomas deben ser considerados como *convenios sobre prestación y gestión de servicios propios* y cuáles *acuerdos de cooperación* ponen de manifiesto una vez más las deficiencias del artículo 145.2 CE, abriendo la puerta a otras críticas (18), como la que señala que la remisión prevista por este precepto es tan amplia que hace imposible su cumplimiento, ya que los Estatutos de Autonomía no pueden abarcar todos los extremos que deja pendientes la Constitución (supuestos de servicios *propios*, todos sus requisitos y todos los términos en los que dichos convenios podrán celebrarse); o la que pone de manifiesto la existencia de ciertos elementos contradictorios en su redacción, ya que aunque la redacción constitucional haga parecer que la categoría residual es la de los acuerdos de cooperación –al utilizar la expresión «*En los demás supuestos*»–, en términos constitucionales la categoría residual es realmente la de los *convenios para la prestación y gestión de servicios propios*. En tal sentido, a falta de regulación estatutaria de este fenómeno deberá entenderse que no son posibles los convenios en sentido estricto, ya que la Constitución abre a los Estatutos de Autonomía la posibilidad de regular su régimen jurídico básico –*supuestos, requisitos y términos*–, debiendo califi-

car los compromisos entre Comunidades Autónomas como meros «acuerdos de cooperación», sujetándose por ello a la previa autorización de las Cortes Generales (19).

Los convenios entre Comunidades Autónomas son mucho menos frecuentes en la práctica que los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (*cooperación vertical*). Y aunque ciertos autores hagan responsable de esta situación a las deficiencias evidentes del artículo 145.2 CE (20), otros (21) consideran que las diferencias cuantitativas entre ambas figuras convencionales se deben a varias causas, entre las que figuran algunas de índole política, como el escaso conocimiento recíproco de las diferentes Comunidades Autónomas al iniciarse el proceso autonómico, así como cierta *desconfianza* tanto entre las Comunidades Autónomas como por parte del poder central con respecto a las iniciativas que pudieran realizar aquéllas sin contar con su participación/supervisión, primando hasta el momento la afirmación de la singularidad e identidad de cada Comunidad Autónoma frente a las demás por encima de la alianza en pos de sus intereses comunes. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la razón de la escasa utilización de este instrumento de cooperación horizontal habría de buscarse en la excesiva *rigidez* con que han regulado este fenómeno tanto la Constitución como los diferentes Estatutos de Autonomía, lo que ha provocado que las Administraciones autonómicas hayan *huido* de los rigurosos y complejos controles parlamentarios previstos en ambos textos, optando por otras fórmulas cooperativas –institucionalizadas o no– mucho más sencillas y flexibles (22).

A pesar del enorme potencial que los acuerdos interautonómicos poseen en materia turística, éstos se encuentran prácticamente inéditos, desperdiciando una muy buena oportunidad para que Comunidades Autónomas de una misma área geográfica –o incluso de distintas áreas geográficas, pero con recursos turísticos complementarios– pongan en común medios humanos, económicos e infraestructuras con la finalidad de mejorar sus respectivas ofertas turísticas. Así, por ejemplo, serían muy interesantes los acuerdos en materia de vías de comunicación que pongan en contactos diferentes núcleos y áreas turísticas (vías de comunicación para el tráfico rodado, ferrocarriles, transporte marítimo, etc.), o éstas con los principales centros de recepción de turistas (aeropuertos, puertos, zonas fronterizas, etc.). También los acuerdos meramente promocionales, en los que se de a conocer de forma recíproca la oferta turística de las demás partes del convenio, creando una corriente de visitantes multidireccional que redundará en beneficio de todas ellas. Con estos instrumentos las Comunidades Autónomas interesadas en colaborar con las de su entorno podrían crear sinergias capaces de aumentar su oferta turística de una forma mucho más eficiente y eficaz que a través de esfuerzos aislados. Uno de los escasos ejemplos de este tipo de convenios se publicó mediante la Ley de La Rioja 7/2010, de 29 de septiembre, *por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias*. En su Anexo III se recoge el convenio suscrito con las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Valencia, Aragón, Castilla-La

Mancha, Baleares y Castilla y León para la definición de actuaciones comunes en materia turística que contribuyan a aunar esfuerzos e impulsar el sector turístico en sus respectivos territorios, generando sinergias positivas entre éstas (23).

III. LAS CORPORACIONES LOCALES EN ESTE TIPO DE CONVENIOS

La norma fundamental para ordenar jurídicamente las relaciones *voluntarias* entre el Estado o las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales –o de éstas entre sí– es la Ley 7/1985, de 2 de abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* y, en concreto, su artículo 57, que permite la cooperación económica, técnica y administrativa entre dichas Administraciones públicas tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, mostrando un interés preeminente por la figura de los consorcios o convenios administrativos. Por otra parte, este precepto también instituye ciertos deberes de información entre las diferentes entidades territoriales, al establecer en su párrafo segundo que «*De acuerdo con la cooperación formalizada por algunas de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información*». Lo exiguo de este precepto –limitado prácticamente a este deber de información *a posteriori* de los convenios concluidos– hace que resulte imprescindible acudir a los preceptos que regulan en concreto las relaciones interadministrativas de los Entes locales, y que no

son otros que los citados artículos 6 a 8 LRJAPAC.

La regulación jurídica de la cooperación interadministrativa en la LRBRL está prevista en diversos artículos. Dentro de este conjunto de preceptos, el artículo 57.1 LRBRL abre la puerta a diferentes técnicas de cooperación interadministrativa que tienen como objetivo principal paliar las deficiencias económicas o técnicas de las Entidades locales (24). Tales *técnicas* o mecanismos de cooperación interadministrativa son los siguientes (25):

- a) mecanismos de información (comunicación, previa petición, de los datos o extremos que afecten a competencias compartidas; comunicación de oficio de los acuerdos de cooperación, convenios y consorcios suscritos, etc.);
- b) asesoramiento técnico o administrativo para solucionar los problemas que puedan plantearse, que generalmente se instrumentará a través de un informe;
- c) asistencia técnica mediante la elaboración de estudios y proyectos de ejecución de obras, prestación de servicios o cualquier otra actividad propia o común con las Entidades locales (*vid.* art. 62 TRRL);
- d) ayuda financiera mediante subvenciones para la ejecución de obras o prestación de servicios locales;
- e) convenios de colaboración para el desarrollo de competencias comparti-

das (económicos, técnicos o administrativos);

- f) constitución de consorcios, mancomunidades de municipios y sociedades privadas;
- g) delegación de la ejecución material de competencias estatales o autonómicas y gestión ordinaria de competencias autonómicas por parte de las Diputaciones Provinciales (*vid.* art. 8 LRBRL).

Las Entidades locales estarán sometidas tanto a límites *generales* como a límites *concretos* a la hora de celebrar convenios interadministrativos (26). El límite general vendría impuesto por el artículo 103.1 de la Constitución, que condiciona toda la actividad administrativa a la satisfacción del interés público, incluyendo, como no podía ser de otro modo, la celebración de convenios entre Administraciones públicas. En cuanto a los límites específicos, el artículo 57 LRBRL acota el ámbito de celebración de convenios interadministrativos a los «*servicios locales*» y a «*asuntos de interés común*», respetando las «*formas*» y «*en los términos previstos en las leyes*», y con el objetivo expreso de servir de instrumento para la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Asimismo, deberán respetarse los límites a la actividad convencional de las Administraciones públicas previstas en la LRJCAP y en la normativa reguladora de la contratación pública (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de *Contratos del Sector Público/LCSP* y normativa de desarrollo).

A pesar de que el artículo 57 LRBRL parezca circunscribir la capacidad convencional de los Entes locales al marco establecido por la legislación específica, la doctrina mayoritaria, entre los que pueden citarse a Montoro Chiner (27), Martín Huerta (28), Fernández Farreres (29) o González-Antón Álvarez (30), opina que el Ordenamiento Jurídico español reconoce la capacidad general de las Administraciones públicas para celebrar convenios interadministrativos (*vid.* el art. 25 LCSP), sin necesitar una habilitación legal específica para ello, siempre que se mantengan dentro de su propio ámbito competencial reservado constitucionalmente. Otro límite a la capacidad convencional de los Entes locales vendrá impuesto por el propio *principio* o *deber de colaboración* con las restantes Administraciones públicas previsto en el texto constitucional, que deberá respetar asimismo el sub-principio de *lealtad institucional* o *recíproca*, y sin perder nunca de vista el carácter eminentemente voluntarista de esta institución jurídica.

Las Entidades locales pueden celebrar convenios con otras Administraciones públicas, tanto territoriales (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y otros Entes locales) como institucionales (Organismos Autónomos, consorcios, mancomunidades de municipios, etc.); por lo que a nivel local existen tanto convenios *horizontales* como *verticales*. Los convenios entre el Estado y las Corporaciones locales fueron los más populares hasta la creación del Estado de las Autonomías, siendo objeto de una regulación algo más específica que los celebrados con otras Administraciones públicas (*vid. ad exem-*

plum los arts. 61, 62 y ss., 70 y 84.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, *por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local* (TRRL). Como ejemplo de esta modalidad convencional pueden citarse, en el ámbito turístico, el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Economía y Hacienda, la Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo de la Xunta de Galicia, la Diputación provincial de Orense, los Ayuntamientos de Pobra de Trives, Manzaneda, San Juan del Río y Chandrexa de Queixa, y la Asociación de Empresarios de la Comarca de Trives, con el objetivo de desarrollar un *Plan de Dinamización Turística* en la Comarca de «Tierra de Trives» (Resolución de la Dirección General de Turismo de 29 de octubre de 1999). Al igual que ocurre con los Planes de Dinamización Turística, también los Planes de Excelencia Turística se articulan mediante la firma de un convenio de colaboración entre las tres Administraciones públicas implicadas –Estado, Comunidad Autónoma y Municipio–, que aportarán una financiación paritaria a los proyectos seleccionados.

Los convenios entre las Entidades locales y las Comunidades Autónomas tienen obviamente una tradición mucho más reciente en la práctica de las relaciones interadministrativas, habiéndose multiplicado en los últimos tiempos. En la actualidad la práctica totalidad de las Administraciones de ámbito local ha celebrado convenios con la Comunidad Autónoma a la que pertenece en muy diversos ámbitos. La normativa autonómica sobre régimen local suele contener algunas previsiones concretas sobre

este tipo de convenios, que en cualquier caso respetan las previsiones generales contenidas en la normativa local de carácter básico, LRJPAC y LCSP (31). Lo mismo ocurre con ciertas normas sectoriales de ámbito autonómico (32). Incluso, alguna norma ha llegado a prever la posibilidad de celebración de convenios interadministrativos entre mancomunidades de municipios y Comunidades Autónomas (*vid.* art. 86 de la Ley 7/999, de 9 de abril, de *Administración Local de Aragón*). Esta modalidad convencional está tomando una gran importancia en materia turística, fundamentalmente a partir de la creación de la figura del Municipio Turístico por la normativa autonómica, y se prevé que aumente en el futuro inmediato, al tratarse de las Administraciones públicas implicadas más de cerca en el desarrollo turístico de su territorio. Tanto la figura del Municipio Turístico como los convenios celebrados en su seno serán analizados en el epígrafe siguiente.

En cuanto a los convenios de cooperación dentro del ámbito local, existen tanto convenios verticales (celebrados por Entidades locales de diferente nivel, por ejemplo un municipio y una Diputación provincial o un Cabildo Insular) como convenios horizontales (del mismo nivel, como los celebrados entre municipios). Dentro de los convenios verticales de ámbito local destacan por su número los celebrados entre Diputaciones provinciales y municipios, lo cual es comprensible dada la función esencial de apoyo que poseen las provincias con respecto a los municipios y demás Entidades locales *menores* (art. 36 LRBR). Supuestos específicos de convenios entre las Diputaciones provinciales y los municipi-

pios están previstos en la normativa autonómica de régimen local (33). Lo mismo sucede con ciertos convenios entre los municipios y las Entidades locales menores (*parroquias, caseríos, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, etc.*). Incluso, aunque es una práctica absolutamente polémica, se han llegado a concluir convenios de cooperación entre municipios de diferentes Comunidades Autónomas. En materia turística abunda esta tipología convencional, concluyéndose mayoritariamente entre los Ayuntamientos y sus respectivas Diputaciones Provinciales, como el suscrito entre la Diputación Provincial de Valladolid y el Ayuntamiento de Olmedo para rebajar el precio de las entradas para visitar el parque de maquetas de Olmedo y el museo de las villas romanas de Almenara el 16 de febrero de 2004; o más recientemente –junio de 2010– el suscrito entre la Diputación de Vizcaya y el Ayuntamiento de Bilbao para promocionar el turismo de ocio y negocios en la zona.

IV. UN EJEMPLO PARADIGMÁTICO DE ESTA FIGURA: LOS CONVENIOS CON «MUNICIPIOS TURÍSTICOS»

La figura del Municipio Turístico fue introducida por la legislación autonómica hace poco más de una década, y actualmente está prevista en la normativa sectorial de varias Comunidades Autónomas como Andalucía, Canarias, Aragón, Valencia, Navarra, Cataluña o Cantabria, entre otras. Haciendo abstracción de las particulares de cada territorio, se puede definir al Municipio Turístico como un instrumento jurídico

autonómico cuya declaración formal implica el reconocimiento de una serie de derechos –esencialmente económicos– y obligaciones para aquellos municipios capaces de acreditar un determinado umbral de actividad turística en su término municipal. A pesar de que su regulación es diferente en cada una de las Comunidades Autónomas en las que existe, es posible sintetizar una estructura común a todas ellas a partir de los diversos *requisitos previos* y *elementos de valoración* previstos en la normativa turística autonómica. Los «*requisitos previos*» básicos para el conjunto de regulaciones de este fenómeno son dos: *a)* Un volumen de población turística superior a su población de derecho/residentes; y *b)* Un número de alojamientos turísticos y/o de segundas residencias superior al de viviendas de residencia habitual.

Por lo que se refiere a los «*elementos de valoración*», que como su propio nombre indica serán enjuiciados de forma discrecional por los órganos encargados de instruir el procedimiento para la declaración de este régimen excepcional, son mucho más heterogéneos que las anteriores. Entre las más frecuentes pueden citarse: *a)* El esfuerzo municipal –recogido en sus presupuestos– en relación con la promoción, los servicios y las infraestructuras directa e indirectamente relacionadas con la actividad turística; *b)* La relevancia de los recursos turísticos existentes en su término municipal; *c)* La existencia de un planeamiento urbanístico adecuado, prestando especial atención al respeto a ciertos *estándares urbanísticos*, como el sistema de espacios libres, las dotaciones públicas y las zonas verdes; *d)* La adopción de medidas de defensa y restaura-

ción del patrimonio histórico-artístico, cultural y urbano; *e)* La adopción de medidas de defensa y conservación del entorno medioambiental y paisajístico; *f)* La existencia de oficinas de información turística adecuadamente señalizadas y equipadas para su función; o *g)* La existencia de planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte.

Los principales efectos jurídicos aparejados a la declaración de un Municipio Turístico son, con carácter general:

- a)* Incorporación de criterios de calidad para la gestión de las empresas y servicios turísticos;
- b)* Acceso preferente a las medidas de fomento y promoción previstas en los planes y programas de naturaleza turística a cargo de las Administraciones provincial y/o autonómica;
- c)* Celebración de convenios de colaboración con las Administraciones autonómicas en orden a compensar económicamente la mayor onerosidad en la prestación de los servicios públicos derivada de su carácter turístico;
- d)* Prestación de servicios públicos relacionados con la actividad turística exorbitantes con respecto al régimen jurídico municipal ordinario.

De todos estos efectos el más importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, es la celebración de convenios de colaboración con la Administración autonómi-

ca. Y es que, salvo en contadas ocasiones –como es el caso de las Comunidades Autónomas de Murcia y Navarra– (34), la consecuencia fundamental aparejada a la declaración de un municipio como «Turístico» es la habilitación expresa para concluir convenios de colaboración con la Administración autonómica. Estos convenios tienen como finalidad principal compensar el mayor esfuerzo económico al que este tipo de municipios se ven sometidos por su condición de *turísticos*, aportando financiación adicional para aquellos servicios públicos e infraestructuras vinculadas directa e indirectamente con la actividad turística, con el objetivo último de aumentar la «*calidad integral*» de los recursos turísticos ofertados por los municipios solicitantes de este régimen especial y, por extensión, de toda la Comunidad Autónoma. Existe pues un *doble compromiso* por parte de los municipios declarados *Turísticos* y la Administración turística autonómica: por un lado, el compromiso de la Administración autonómica de dotarles de mayores recursos económicos a cambio de su contribución al desarrollo de una actividad esencial para su economía como es la industria turística; y, por otro lado, el compromiso de los Municipios Turísticos de destinar la ayuda económica recibida a mejorar la calidad integral de la oferta turística ofertada en su ámbito territorial.

Con carácter general, los convenios de colaboración en materia de Municipios Turísticos fijan, por un lado, los compromisos adquiridos por parte tanto de la Administración turística como de la municipal y, por el otro, el montante total de ayuda financiera destinada a mejorar la calidad de

los servicios e infraestructuras turísticas en cada uno de los periodos en los que se fragmente la vigencia del mismo (35). Una vez concluido el convenio, y durante su vigencia, los Municipios Turísticos presentarán sus proyectos a un órgano *ad hoc* creado en su seno, de naturaleza mixta, y entre cuyas atribuciones estará la aprobación y financiación de aquellos proyectos municipales que considere útiles para alcanzar los objetivos fijados en el texto del convenio. A este órgano también le corresponderá, con carácter general, la programación de la ejecución de los proyectos aprobados a lo largo de los periodos prefijados en el convenio, la fijación de los criterios necesarios para dicha ejecución, el seguimiento y verificación de su cumplimiento y adecuación a los objetivos y criterios establecidos, así como la eventual penalización por incumplimiento. De este modo, la iniciativa municipal no termina con la solicitud de su declaración como Municipio Turístico, ni siquiera con la conclusión del subsiguiente convenio de colaboración interadministrativa con la Administración turística autonómica, sino que debe mantenerse activa durante toda la vigencia de éste, elaborando, presentando y ejecutando aquéllos proyectos que considere adecuados para la mejora de la calidad global de su oferta turística (36).

V. LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN FINANCIERA EN MATERIA TURÍSTICA

En este tipo de convenios una Administración pública se compromete a prestar ayuda financiera a otra para el correcto ejer-

cicio de las competencias legalmente atribuidas a esta última. Será por tanto una financiación *condicionada*, ya que los medios económicos que la Administración financiadora (generalmente la superior desde el punto de vista territorial, esto es, el Estado (37) con respecto a las Comunidades Autónomas y éstas con respecto a las Corporaciones locales) allega a la financiada quedarán vinculados necesariamente al cumplimiento de los objetivos previstos en el convenio (38). Para entender la problemática inherente a los convenios interadministrativos para la prestación de ayuda financiera en el ámbito local, la doctrina (39) considera que debe partirse necesariamente de los principios constitucionales de *autonomía local* y de *suficiencia financiera* de los Entes locales. Como es sabido, el segundo de los principios citados exige la suficiencia de las Haciendas locales, pero no que tal suficiencia deba provenir en exclusiva de sus recursos propios (40), aunque sí exija que al menos una parte de los recursos de los Entes locales provengan de ingresos patrimoniales y de tributos locales sobre los que tengan la potestad para fijar la cuota o el tipo impositivo dentro del marco legalmente establecido. Asimismo, los Entes locales deben de gozar de libertad a la hora de disponer de sus recursos propios en el ejercicio de sus competencias, sin interferencias o condicionamientos externos.

Lo que pretenden la Constitución Española y la *Carta Europea de Autonomía Local* (art. 9) al exigir que al menos una parte de los ingresos locales provengan de recursos propios es garantizar su autonomía financiera *real*, impidiendo que el grueso de la financiación provenga de transferencias

de otras Administraciones como el Estado o las Comunidades Autónomas, e impidiendo por lo tanto que la financiación de los Entes locales esté condicionada por decisiones ajenas al ámbito estrictamente local (41), lo que puede suponer la alteración del poder político de forma subrepticia, o, a veces, absolutamente *descarada* (42). Por tal razón, aunque no resulte imposible la conclusión de convenios entre los Entes locales y el Estado o las Comunidades Autónomas para la prestación de ayuda financiera vinculada a proyectos concretos –como la financiación de determinado servicio público o la construcción o rehabilitación de ciertos inmuebles y equipamientos públicos–, en principio tales subvenciones no deberían concederse para financiar proyectos específicos, como tampoco sería admisible que como contraprestación a la ayuda financiera prestada, el Ente local se viese obligado a permitir la injerencia de la Administración financiadora en el ejercicio de dicha actividad –v.gr. la presencia de un representante de la Administración subvencionadora en la mesa de contratación–, como suele ocurrir en la práctica. Lo ideal desde el punto de vista del respeto a la autonomía local sería sustituir las subvenciones por *transferencias presupuestarias incondicionadas* (cfr. con la Sentencia del Tribunal Constitucional 331/1993, de 12 de noviembre) (43), aunque en puridad ni de la Constitución Española ni de la *Carta Europea de Autonomía Local* pueda extraerse la exigencia de que las transferencias económicas a favor de los Entes locales sean totalmente incondicionadas (44).

El Tribunal Constitucional ha aceptado la constitucionalidad de las subvenciones

condicionadas en base a la configuración de la autonomía local como garantía institucional (45). Para este órgano las subvenciones condicionadas que el Estado otorga a favor de las Comunidades Autónomas serán aceptables siempre que el Estado ostente algún título competencial que le habilite para ello y además resulte *suficiente*. El Estado no puede, por lo tanto, alterar el reparto constitucional de competencias a través de la técnica subvencionadora (instrumentada a través de un convenio). Por esto, cuando el Estado carezca de título competencial suficiente únicamente podrá otorgar subvenciones incondicionadas y viceversa, cuando posea un título competencial suficiente tendrá la posibilidad de condicionar las subvenciones que otorgue a un servicio o proyecto concreto (por ejemplo, cuando le correspondan las *bases*, la *legislación* o la *coordinación* sobre determinada materia). Sin embargo, tal condicionamiento deberá dejar en todo caso cierto margen de decisión a la Administración subvencionada en relación a la aplicación de los fondos obtenidos (46).

En el ámbito autonómico, la financiación condicionada se configura como una vía excepcional de financiación, únicamente permitida por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en sus artículos 15 y 16 (47) (transferencias del *Fondo de Cooperación Interregional*, instrumentalizadas mediante acuerdos entre las Cortes Generales y las Comunidades Autónomas; y las «*asignaciones complementarias*» previstas en los Presupuestos Generales del Estado). A pesar de ello, el Estado pronto erigió medios de financiación condicionada alter-

nativos a los permitidos por la LOFCA, a través de ayudas directas a las Comunidades Autónomas en materias reconocidas expresamente como de la competencia de éstas. Esta práctica fue avalada por el Tribunal Constitucional (48), al entender que el Estado puede incluir dotaciones presupuestaria vinculadas al fomento y la subvención de actividades aunque éstas no sean de su competencia, sino de las Comunidades Autónomas, en base a otros preceptos constitucionales que lo legitiman para disponer de su presupuesto en la acción social o económica (los «*Principios rectores de la política social y económica*» previstos en la Constitución). Sin embargo, más allá de la asignación de créditos concretos de los Presupuestos Generales a determinadas ayudas en materia de acción social o económica, el Estado deberá someterse, en lo que respecta a la regulación normativa de las condiciones y criterios de concesión de tales ayudas y subvenciones, a las reglas constitucionales de reparto de competencias en la materia concreta sobre la que recaiga la ayuda (servicios públicos, medio ambiente, turismo, vivienda, cultura, sanidad, etc.), ya que esta facultad de gasto o financiación no constituye título competencial autónomo al margen de la distribución constitucional de competencias, y el fomento de estas materias deberá hacerse en todo caso «*a través de*» y no «*a pesar de*» los sistemas de reparto competencial articulados en el bloque de la constitucionalidad (49).

En relación a la utilización del convenio interadministrativo como instrumento para la concesión de ayudas y subvenciones, la opinión del Tribunal Constitucional es dife-

rente según se trate de materia *exclusivas* de las Comunidades Autónomas o de materias sobre las que el Estado posea algún título competencial (*bases, legislación o coordinación*) (50). En el primer supuesto, los convenios no podrán servir en ningún caso para que el Estado recupere competencias totalmente descentralizadas, ni podrá condicionarse la transferencia de fondos a la celebración de tales convenios, sino que únicamente podrán servir para *facilitar la puesta a disposición* de las Comunidades Autónomas de los fondos destinados a su subvención previstos genéricamente en los Presupuestos Generales del Estado, verificándose por parte del Estado que el «proyecto de actuaciones» (cuya elaboración corresponde a las Comunidades Autónomas) se ajuste a las previsiones genéricas contenidas en la Ley presupuestaria (51). Por el contrario, cuando el Estado posea algún título competencial *básico, legislativo o coordinador* sobre la materia objeto de subvención, la finalidad del convenio será muy distinta, ya que el Estado podrá optar por utilizar este instrumento (en la modalidad de *convenios-programas*) para establecer los requisitos y condiciones de concesión de las ayudas financieras (en vez de hacerlo mediante norma jurídica, que constituye la regla general) hasta donde llegue el título competencial en que se apoye, condicionando la transferencia de los fondos a la suscripción del «convenio-programa» por parte de las Comunidades Autónomas interesadas.

En cualquier caso, la Administración financiadora no podrá reservarse mediante convenio determinadas competencias de ejecución que vayan más allá de sus com-

petencias sobre la materia, incluyendo las *bases, legislación y coordinación* (como puede ser su otorgamiento directo o el pago de parte de las subvenciones), ni utilizar dicho instrumento para reconocerse contractualmente a su favor derechos de injerencia sobre la competencia de la Administración financiada (reservas de autorización, informes vinculantes, derechos de veto, etc.), que ésta deberá ejercer con independencia a pesar del auxilio financiero recibido; ni tampoco imponer durante el proceso de negociación un determinado clausulado a la Administración subvencionada que configure materialmente la actividad financiada, cuando ello vaya más allá del título competencial sobre *bases, legislación o coordinación* que posea la Administración subvencionadora sobre la materia competencia de la Administración financiada (Estado y Comunidades Autónomas, en este caso concreto, aunque podría aplicarse a cualquier relación análoga) (52).

Algunos autores, como González-Antón Álvarez (53) y, sobre todo, Mendiola Erko-reka (54), han criticado la utilización de los convenios interadministrativos como instrumentos para la concesión de subvenciones con carácter general. Para estos autores el empleo de los convenios como instrumento para concertar la financiación entre Administraciones públicas puede suponer una ingerencia inaceptable en el ámbito de autonomía de las Administraciones subvencionadas, además de atentar contra los principios de *publicidad, concurrencia y objetividad* en el reparto de ayudas económicas, y vulnerar la igualdad entre Entes públicos, generando situaciones en las que, en supuestos de hecho idénticos, unas entida-

des reciban ayudas financieras y otras no, produciéndose claros supuestos de discriminación entre sujetos jurídico-públicos.

La problemática de las subvenciones condicionadas tiene una gran importancia en el ámbito turístico en general, y, particularmente, en la figura del Municipio Turístico ya que, como se comprobó al analizar su régimen jurídico, su sistema de financiación consiste mayoritariamente en subvenciones de este tipo a cargo de la Administración autonómica. Así por ejemplo, la financiación de los Municipios Turísticos andaluces se articula a través de la firma de convenios de colaboración entre éstos y la Administración autonómica (55). La finalidad de estos acuerdos no es otra que establecer los requisitos que sirvan de parámetros generales para enjuiciar la validez de los proyectos presentados por los Municipios Turísticos en aras a su financiación. En tal sentido, únicamente se financiarán aquellos proyectos aprobados en base al convenio suscrito entre el Municipio Turístico y la Administración autonómica, quedando tal financiación vinculada al cumplimiento de los objetivos previstos en el convenio. Por otra parte, la Administración autonómica formará parte de la llamada *Comisión de Seguimiento* del convenio, órgano mixto al que corresponde –entre otras funciones– decidir en el primer trimestre a partir de la firma de los convenios que actuaciones serán financiadas con cargo a los importes máximos establecidos en cada uno de ellos; programar la ejecución de los diferentes proyectos financiados, determinar los criterios para su realización y verificar su ejecución y adecuación a los fines perseguidos. Y es que la naturaleza condicional de la

financiación de los Municipios Turísticos andaluces es reconocida expresamente en los propios convenios, que aclaran que todas las actuaciones comprometidas por los Ayuntamientos de los Municipios Turísticos tendrán la consideración de «*condición*» de la concesión de la subvención a los efectos establecidos en el artículo 112 *d*) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, *General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (56). _

VI. LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN NO FINANCIERA

Los convenios de cooperación interadministrativa no financiera se dividen, como se ha apuntado ya, en varias modalidades: convenios sobre intercambio de información entre Administraciones públicas, convenios que tienen como objetivo la asistencia *material* de unas Administraciones a otras para la correcta prestación de sus cometidos y convenios para el auxilio *técnico* (bien a través de la realización de estudios, estadísticas o proyectos en beneficio de la Administración auxiliada; bien mediante la cesión temporal de personal técnico cualificado a otras Administraciones públicas para que colaboren con éstas en la correcta realización de sus competencias propias). Esta modalidad convencional debe distinguirse de la denominada «*encomienda interadministrativa*» debido a que, mientras que en los convenios de cooperación no financiera la ayuda prestada por una de las Administraciones públicas a otra u otras se hace de forma ocasional, directamente entre Administraciones –de forma *interna*– y sin efectos directos para terceros,

en la *encomienda* entre Administraciones públicas la prestación de servicios se hace de forma *externa*, ya que una de las Administraciones (la que presta el auxilio material o técnico) actuará frente a los terceros en nombre e interés de la otra –la que recibe la ayuda, que es en principio la competente para realizar tales tareas.

Aunque la normativa turística ignora mayoritariamente este tipo de acuerdos, es innegable su utilidad en esta materia, ya que, además de medios económicos, la Administración autonómica puede allegar a los municipios turísticos medios de tipo material o humano con la finalidad de auxiliarlos en aquellos periodos de mayor actividad turística. De este modo, la Administración turística puede ceder temporalmente a sus municipios turísticos medios materiales (elementos técnicos, medios de transporte, uso de inmuebles de su titularidad, etc.) o humanos que contribuyan a remediar o paliar sus necesidades más perentorias (transporte, seguridad ciudadana, limpieza, salud pública, etc.). Sin embargo, la relativa dificultad de este tipo de transferencias, debido a la inexistencia de medios materiales adecuados o por su complicada realización práctica (piénsese, por ejemplo, en las dificultades de tipo jurídico que conlleva el traslado temporal de un funcionario), hacen que las Administraciones implicadas opten de forma mayoritaria por el auxilio financiero, dejando a un lado este tipo de convenios en materia turística, que tan útiles podrían resultar en ciertas ocasiones.

Un ejemplo de este tipo de convenios podría ser los denominados *convenios para la competitividad y la comunicación*, previs-

tos en el artículo 35 de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, *de Promoción y Ordenación del Turismo de la Comunidad Valenciana*, y que permite a los municipios declarados *Turísticos* conforme a esta norma la conclusión de convenios con la Administración autonómica cuya finalidad sea su promoción y comercialización, tanto a nivel nacional como internacional, y que requiera del adecuado posicionamiento de aquéllos en sus correspondientes mercados con el fin de mejorar su competitividad. En estos supuestos la Administración autonómica correrá con parte de los gastos que se generen. Sin embargo, y aunque la Ley valenciana repita en varias ocasiones que la finalidad de estos acuerdos es prestar apoyo técnico y financiero para la promoción de estos destinos, un análisis pormenorizado de su normativa de desarrollo (57) permite llegar a la conclusión de que en la práctica se limitará al mero apoyo financiero, sin que pueda calificarse objetivamente –ni siquiera de forma parcial– de convenio para la prestación de asistencia técnica, como pretende el legislador valenciano. Algo similar ocurre con los convenios suscritos entre las Administraciones estatal, autonómica y local para el desarrollo de los Planes de Excelencia Turística, en los que está prevista la asistencia técnica pero que en la práctica se suele limitar a la habitual cooperación económica.

VII. LOS CONVENIOS DE «TRANSFERENCIA COMPETENCIAL» EN MATERIA TURÍSTICA

La doctrina jurídica mantiene la nulidad de esta modalidad convencional por contra-

venir la exigencia constitucional de que cualquier transferencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se realice mediante norma de rango legal. A pesar de ello, existen numerosos casos en los que las Administraciones públicas han pretendido transferir competencias a otras utilizando la vía del acuerdo de voluntades, generalmente en materia de patrimonio cultural.

Sin embargo, existe otra modalidad de convenio interadministrativo equivalente a los de transferencia competencial, y que consiste en el reconocimiento, a favor de una de las partes participantes en el acuerdo, de una serie de derechos de injerencia en la realización de tareas que continúan siendo competencia de la otra u otras partes. Esta injerencia puede adoptar múltiples formas, como pueden ser la de informe vinculante, reservas de autorización o consentimiento, capacidad de veto, etc., y tiene lugar habitualmente en el marco de los convenios cuyo objeto es la prestación de ayuda financiera para la correcta realización de tareas ajenas, aunque no es ni mucho menos el único ámbito donde han existido este tipo de cláusulas. Ejemplo de esta modalidad convencional sería el acuerdo suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Junta de Extremadura para la coordinación y cooperación en la acción social de los emigrantes y retornados (27 de octubre de 1992).

En el ámbito turístico existen algunos supuestos en los que podría existir cierta injerencia en las competencias propias de una Administración pública por parte de la Administración financiadora. Es el caso de

los convenios de colaboración suscritos entre la Administración municipal y autonómica como consecuencia de la declaración de Municipios Turísticos andaluces, en los que la Administración financiadora –la Comunidad Autónoma– se reserva un innegable poder de injerencia en los asuntos locales –en este caso circunscritas a la materia turística– a través de la figura de la *Comisión de Seguimiento*. Este órgano mixto se encarga, entre otras funciones, de decidir qué proyectos de entre los presentados por los Municipios Turísticos serán financiados con cargo al presupuesto fijado en el convenio previamente suscrito. El artículo 4.1 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, *de Normas Reguladoras del Turismo en Andalucía*, atribuye a las Entidades locales andaluzas la competencia sobre promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés, el desarrollo de la política de infraestructuras de su competencia y la gestión de los servicios que les correspondan de acuerdo con la normativa sobre régimen local, la presente Ley y el resto del Ordenamiento Jurídico. Al menos en estos ámbitos (58) la Administración turística autonómica debería limitarse a fiscalizar la aplicación efectiva de la ayuda económica a los objetivos previstos en el convenio, dejando a la Administración local libertad absoluta para decidir a qué proyectos en concreto va a aplicar el dinero recibido. Desde este punto de vista, la capacidad que se reserva la Administración autonómica a través de la *Comisión de Seguimiento* para decidir el destino final de la ayuda económica resulta una injerencia incompatible con la distribución de competencias en materia turística entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales contenida

tanto en la normativa sobre régimen local como en la propia legislación autonómica ordenadora del turismo.

VIII. CONVENIOS PARA LA CREACIÓN DE ÓRGANOS U ORGANIZACIONES MIXTAS DE ÁMBITO TURÍSTICO

Con esta modalidad convencional las Administraciones públicas pretenden crear un órgano u organización en la que estén integrados representantes de todas las partes intervinientes en el acuerdo con la finalidad de realizar una multiplicidad de funciones, que van desde las de carácter meramente consultivo o deliberante hasta la ejecución por organizaciones dotadas de personalidad jurídicas de aquellas competencias que les hayan sido atribuidas consensualmente. Como ocurre en el caso de los convenios interadministrativos, también en esta materia puede hablarse de organizaciones y órganos mixtos *horizontales* y *verticales*. A pesar de la *a priori* inagotable diversidad de convenios interadministrativos para la creación de órganos mixtos –y de los propios órganos mixtos– existentes en la práctica jurídico-pública, éstos pueden organizarse en tres grupos o bloques esenciales: convenios para la creación de órganos mixtos de carácter consultivo y deliberante, convenios para la creación de organizaciones comunes de auxilio a las partes y convenios para la creación de organizaciones mixtas *en sentido estricto* (59).

Como se acaba de comentar, es práctica habitual que en los convenios interadministrativos se proponga la creación de un órga-

no de seguimiento de carácter mixto que vele por el correcto cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes en el mismo (*vid.* arts. 6.3 y 8.3 LRJAPAC) (60). Este sería el caso de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración turística de esta Comunidad Autónoma, y cuya *Comisión de Seguimiento* posee, entre otras funciones, la de seguimiento de las actuaciones efectuadas por la Administración local para verificar su cumplimiento y la adecuación a los objetivos fijados en el convenio.

Los convenios para la creación de órganos meramente *deliberantes* o *consultivos* se caracterizan, como su propio nombre indica, por la creación convencional de órganos en los que se insertan representantes de las Administraciones públicas que han participado en el acuerdo y cuya función se limita a servir de punto de encuentro e intercambio de información y puntos de vista entre tales sujetos jurídico-públicos. No tendrán por ello capacidad decisoria o resolutoria alguna, que permanecerá en manos de las Administraciones públicas de forma separada e independiente en función de sus competencias propias, siendo las responsables de sus respectivas decisiones, quedando sus atribuciones restringidas al ámbito de la propuesta, el debate, la consulta y la deliberación de problemas comunes.

Los convenios para la creación de organizaciones comunes de auxilio a las partes suponen la creación de un organismo común, con medios materiales, financieros y –aunque no siempre– personales que sirva de apoyo o ayuda (información, consultas, proyectos, estudios, análisis, asistencia téc-

nica y especializada, etc.) a las Administraciones participantes en el acuerdo para el ejercicio separado de sus respectivas competencias. Esta modalidad convencional tampoco supone, como en el caso anterior, una puesta en común de facultades y competencias de diferentes Administraciones públicas para ser ejercidas unitariamente por una institución común, persistiendo el ejercicio independiente de las competencias por parte de sus Administraciones titulares.

En tercer y último lugar, los convenios para la creación de organizaciones mixtas *en sentido estricto* serían aquellos que atribuyen competencias propias de dos o varias Administraciones públicas a una organización mixta creada *ad hoc* para que sean ejercidas por ésta de forma mancomunada (61). Tales organizaciones estarán compuestas por representantes de todas las partes intervinientes en el acuerdo, sin integrarse en la estructura organizativa de ninguna de ellas. Para crear este tipo de órganos resultará imprescindible, como es lógico, que la materia objeto del acuerdo sea una competencia *concurrente* de las partes –como ocurre la materia turística para las Administraciones autonómica y municipal–, ya que lo contrario supondría una transferencia indirecta de competencias a aquellas partes del convenio que no ostentaban competencia alguna sobre tal materia (62).

Todos estos órganos u organizaciones mixtas gozan de una especial situación «flotante» entre las diferentes Entidades matrices (63), ya que aunque están integradas por representantes de todas éstas, no se integran en ninguna de ellas, sino que se

sitúan «a su lado». Estas organizaciones mixtas van a suponer además la ruptura del *principio de separación competencial y de responsabilidades*, principio estrechamente ligado al juego del sistema democrático y de la consiguiente exigibilidad de responsabilidades por la gestión realizada.

En el ámbito local el *principio de separación competencial y de responsabilidades* juega un papel mucho más relajado, ya que aunque la Constitución garantiza la autonomía local, no establece explícitamente el marco competencial de estos sujetos jurídico-públicos, que quedará en manos de la regulación estatal y autonómica de rango legal, regulación que admitirá la creación de organizaciones mixtas *en sentido estricto* tanto en el marco de las relaciones de éstos con el Estado y las Comunidades Autónomas (64), como con otras Entidades locales (*Consortios y Mancomunidades*). En el ámbito de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Entidades locales –o entre éstas ente sí–, la creación de órganos mixtos está regulado con carácter general por el artículo 58 LRBRL, que dispone que mediante ley del Estado o de las Comunidades Autónomas (65) podrán crearse órganos de colaboración de dichas Administraciones con las Entidades locales con el objetivo manifiesto de la coordinación administrativa. La Jurisprudencia constitucional ha considerado que los órganos mixtos previstos en este artículo tienen una naturaleza meramente consultiva o deliberante, sin capacidad de coordinación (66), basándose en la necesidad de preservar las competencias propias de cada una de las Administraciones implicadas o, lo que es lo mismo, el *principio de indisponibilidad de*

competencias, por lo que no podrían crearse órganos mixtos *en sentido estricto* en base a este precepto. Por el contrario, sí serían auténticos órganos mixtos *en sentido estricto* tanto las mancomunidades de municipios como los consorcios.

Esta problemática se proyecta en última instancia sobre la figura del Municipio Turístico ya que, como se ha señalado *supra*, es habitual que su normativa reguladora prevea la creación de órganos mixtos –Comunidad Autónoma-municipio– para la gestión y control de los efectos vinculados a su declaración. Así ocurre, por ejemplo, con los artículos 16.1 *d)* del Decreto andaluz 158/2002, de 28 de mayo, *de Municipio Turístico*; 15.5 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, *de Normas Regulatoras de la Administración Local de Aragón*, o 16 del Decreto 71/2000, de 22 de mayo, *que aprueba el Reglamento regulador de los Convenios previstos en la Ley 3/1998, de 4 de mayo, de Promoción y Ordenación del Turismo de la Comunidad Valenciana*, entre otros. En todos estos casos la normativa autonómica posibilita la creación de órganos cuya composición será representativa de la Administración local y autonómica –y en el caso aragonés también de las organizaciones empresariales y sociales representativas del sector turístico en el ámbito del término municipal–, cuya función genérica es colaborar en el correcto desarrollo de los compromisos adquiridos por sendas Administraciones públicas en aras a mejorar la calidad de la oferta turística local y, en el caso andaluz y valenciano, gestionar y fiscalizar la ayuda económica concedida al Municipio Turístico por parte de la Administración autonómica.

Por otra parte, en el ámbito turístico han proliferado durante los últimos años los denominados *patronatos provinciales de turismo*, organismos autónomos locales de carácter mixto dependientes de las Diputaciones Provinciales (creados en virtud del artículo 85.2.A.b LRBRL) para la gestión de competencias turísticas, generalmente de carácter promocional y de fomento, entre las que se incluyen la conclusión de convenios de colaboración con entidades públicas o privadas, el otorgamiento de subvenciones y otras medidas encaminadas a fomentar la formación, calidad innovación y modernización del sector.

IX. REFLEXIONES FINALES

La actividad convencional de la Administración en materia turística se ha convertido en algo habitual desde hace un par de décadas. Si bien en un principio involucraba fundamentalmente al Estado con las Administraciones autonómicas y locales, actualmente esta relación ha oscilado hacia una vinculación más directa entre la Administración autonómica y la local, fundamentalmente tras la creación de la figura del Municipio Turístico. En ambos casos, la asistencia económica prestada por la Administración o Administraciones *superiores* se articulaba –y articula– a través de la conclusión de un convenio con los municipios interesados, en los que precisaban los términos de dicha ayuda. Esta técnica atribuye un poder preeminente a las Administraciones financiadoras, limitándose los municipios interesados a mostrar su interés por concluir este tipo de convenios o, directamente, instar su declaración como *Turís-*

ticos, que lleva implícito, en la mayoría de casos, la celebración de acuerdos de cooperación con la Administración autonómica. Si bien hay que reconocer que este mecanismo ha generado importantes beneficios para el sector turístico a nivel local, parece llegado el momento para que la financiación extraordinaria que corresponde a los municipios turísticos como consecuencia de los mayores gastos que implica esta actividad sean fijados con base en métodos de cálculo objetivos e igualitarios, que limiten la discrecionalidad administrativa al mínimo imprescindible y garanticen la igualdad jurídica de todos los municipios y su seguridad jurídica. Esto no quiere decir que deba relegarse la técnica convencional del ámbito turístico. Todo lo contrario. Debe potenciarse para actuaciones puntuales de auxilio económico y técnico, pero nunca como técnica ordinaria para compensar la mayor onerosidad que sufren estos municipios en la prestación de los servicios públicos esenciales. El convenio interadministrativo es una herramienta extraordinariamente útil para optimizar los recursos turísticos a nivel local, creando sinergias positivas para esta actividad y mejorando la calidad integral de los destinos turísticos españoles.

También gozan de una increíble potencialidad en este ámbito los acuerdos celebrados entre Comunidades Autónomas limítrofes o, que sin serlo, posean intereses comunes en materia turística. En este sentido, parece que los recelos e incomunicación de épocas recientes están dando paso, por fin, a un entendimiento entre gobiernos autonómicos en una materia fundamental para su economía como es el turismo. Apro-

vechar la experiencia de los demás, evitar duplicidades altamente ineficientes y crear alianzas que maximicen los beneficios de sus actuaciones en este ámbito deben ser los objetivos de cualquier gobierno autonómico mínimamente responsable con las posibilidades de crecimiento económico que sus recursos turísticos le proporcionan. Como en el caso anterior, no debe dejarse la determinación de los pilares fundamentales de la política turística autonómica al acuerdo de voluntades entre Administraciones públicas, ya que éstas deben estar prefijadas en un instrumento de planificación básico. Sin embargo, para la concreción de actuaciones determinadas en casos concretos que necesiten la concurrencia de otras voluntades públicas resulta de enorme utilidad la figura del convenio de colaboración entre Administraciones públicas, ya sean en el plano vertical o en el horizontal.

BIBLIOGRAFÍA

- GONZÁLEZ CUETO, T. (1999): «El arbitraje como medio de solución de controversias cuando son parte las Administraciones públicas, convenios de colaboración y otras fórmulas», en *La asistencia jurídica al Estado e Instituciones públicas: estudios en homenaje a José Antonio Piqueras Bautista*, Pizarro Moreno, M. (coord.) et al., Aranzadi, págs. 473 a 484.
- CALAFELL FERRÁ, V. J. (2004): «La jurisprudencia sobre los convenios entre Administraciones públicas», en *Parlamento y Constitución*, n.º 8, 2004, págs. 305 a 338.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. (1994): «El régimen de los convenios de colaboración entre Administraciones: un problema pendiente», en *Informe Comunidades Autónomas 1996*, VV.AA., págs. 616 a 636; y «Los convenios entre Comunidades Autó-

- nomas», en *Documentación Administrativa*, n.º 240, octubre-diciembre.
- LLISET BORREL, F (1990): «Los convenios interadministrativos de los Entes locales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 67, págs. 389 a 400.
- PEÑARRUBIA IZA, J. M.^a (1999): «Los convenios interadministrativos en materia urbanística y de ordenación territorial», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 171, 1999, págs. 73 a 98.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (1999): «El elemento subjetivo de la contratación local: Entidades locales y contratistas: los convenios interadministrativos y el régimen jurídico de los contratos», *Estudios sobre la contratación de las Administraciones públicas*, Castillo Blanco, F. A. (coord.) et al., Comares, 1996, págs. 43 a 88;
- POZO VILCHES, J (2006): «La nueva regulación de los convenios de colaboración interadministrativos», *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 87, 2006, págs. 163 a 176;
- GARCÍA RUBIO, F. (2007): «Procedimiento de suscripción de convenios interadministrativos», *Actualidad Administrativa*, n.º 11, 2007, págs. 1379 a 1402.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.^a (1997): *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, 1997.
- RIVERO Y SERN, J. L. (1980): Tipología de convenios interregionales», *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, Pérez Moreno, A, Escribano Collado, P., Rivero Ysern, J. L., López González, J. I., Morillo-Velarde Pérez, J. I. y López Menudo, F., Instituto García Oviedo, 1980.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1982): *Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL),
- MONTORO CHINER, M.^a J. (1987): *Convenios de cooperación entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana*, Tecnos,
- GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. (2002): *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Montecorvo,
- ALONSO MÁS, M.^a J. (2005): «Las relaciones interadministrativas. Artículos 55 a 62», *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Domingo Zaballos, M. J. (Coord.) et al., 2.^a ed., Thomson/Civitas, 2005.

NOTAS

(1) Salas, J., «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo II, Martín Retortillo, S. (dir.) et al., Alfaguara, 1973, pág. 616.

(2) *Ídem*, pág. 619.

(3) Entre las que estrían, entre otras, la promoción y el fomento del turismo en el extranjero, la regulación de las agencias de viaje que operen fuera del ámbito territorial de su sede, la coordinación de la ordenación general de la actividad turística o la obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo. López Muñoz, R., «Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de turismo. Especial referencia a la Ley andaluza del turismo, de 15 de diciembre de 1999», pág. 2. www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/distri.pdf.

(4) Siguiendo en este punto a Rodríguez de Santiago, J. M.^a, *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, 1997, pág. 26.

(5) Para integrar el vacío constitucional en materia de convenios entre el Estado y las Comunidades

Autónomas, así como la falta de uniformidad en el tratamiento normativo de este fenómeno, la *Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica* crearía unos «principios rectores» del fenómeno contractual a través de sus Acuerdos de 13 de septiembre de 1984 y 18 de junio de 1985, sustituidos posteriormente por un Acuerdo del Consejo de Ministros sobre *Convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas*, de 2 de marzo de 1990. En este último se introduciría como regla general la necesidad de obtener la autorización previa de la *Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica* para la celebración de dichos acuerdos –además de otras reglas sobre publicidad o contenido–. Estas exigencias serían recogidas posteriormente por los artículos 6 a 8 de la Ley 30/1992 LRJPAC, norma que servirá de base a las restantes regulaciones de la actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

(6) Tajadura Tejada, J., *El principio de cooperación en el estado autonómico*, Comares, 1998, pág. 179.

(7) Santolaya Machetti, P., *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1984, pág. 384.

(8) Navarro Munuera, A. E., «Las relaciones interautonómicas de colaboración: mecanismos y posibilidades de articulación orgánica», en la *Revista de Administración Pública* (RAP), n.º 120, septiembre-diciembre, 1989, págs. 402 y ss.

(9) En este sentido, son de importancia los *Acuerdos Autonómicos* de 28 de febrero de 1992, que previeron, sin ánimo de exhaustividad, algunos instrumentos y técnicas que luego se incorporarían a la LRJPAC.

(10) Cano Bueso, J., «El papel de los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial», en *Comunidades Autónomas e instrumentos de coordinación interterritorial*, Cano Bueso, J. (dir.) et al., Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1990, pág. 80.

(11) Rivero Ysern, J. L., «Tipología de conve-

nios interregionales», en *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, Pérez Moreno, A., Escribano Collado, P., Rivero Ysern, J. L., López González, J. I., Morilo-Velarde Pérez, J. I. y López Menudo, F., Instituto García Oviedo, 1980, pág. 212.

(12) Santolaya Machetti, P., *Descentralización y cooperación...Op. cit.*, pág. 408 y ss.

(13) Menéndez Rexach, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución*, Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), 1982, págs. 97 y 98.

(14) Albertí Rovira, E., «Los convenios entre Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, n.º 240, octubre-diciembre, 1994, pág. 118 y ss.

(15) Entrena Cuesta, R., «Comentario al art. 142 CE», en *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, F. (dir.) et al, 3.ª ed., Thomson/Civitas, 2001, pág. 2505.

(16) Terrón Motero, J., y Cámara Villar, G., «Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España», en *Comunidades Autónomas e instrumentos de coordinación interterritorial*, Cano Bueso, J. (dir.) et al, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1990, págs. 51 y ss.

(17) Albertí Rovira, E., «Los convenios entre Comunidades...Op. cit.», págs. 120 y 121. *Vid. ad exemplum* el *Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español*, de 13 de abril de 1994.

(18) Sánchez Navarro, A. J., «Artículo 145. Convenios entre Comunidades Autónomas», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI (Artículos 143 a 158), Alzaga Villaamil, O. (dir.) et al., Edersa, 1999, pág. 95.

(19) *Ídem*.

(20) Pérez Moreno, A., en *Comunidades Autóno-*

mas. *Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, Pérez Moreno, A, Escribano Collado, P., Rivero Ysern, J. L., López González, J. I., Morilo-Velarde Pérez, J. I. y López Menudo, F., Instituto García Oviedo, 1980, pág. 194.

(21) Albertí Rovira, E., «Los convenios entre Comunidades...» *Op. cit.*, págs. 110 y 11.

(22) Como órganos mixtos de gestión, consorcios o mancomunidades entre Comunidades Autónomas, entes o sociedades instrumentales de gestión, conferencias de responsables políticos y administrativos, etc. Navarro Munuera, A. E., «Las relaciones interautonómicas...» *Op. cit.*, págs. 411 y ss.

(23) En la misma línea, el pasado 8 de febrero de 2011 el Gobierno Vasco autorizó la suscripción de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas limítrofes en materia de I+D+i, seguridad industrial y turismo, con la finalidad de intercambiar información y promover el desarrollo en cada una de estas áreas. Concretamente, en materia turística sus objetivos son, entre otros, mejorar la información que se da a los turistas, impulsar el desarrollo sostenible del sector, fomentar la calidad de los servicios que se dan al visitante, eliminar barreras arquitectónicas y detectar posibles interferencias de la Administración central en las competencias autonómicas sobre esta materia.

(24) Cobo Olvera critica parcialmente este precepto al considerar que en la actualidad tal colaboración interadministrativa debería quedar, como regla general, a cargo de las Diputaciones provinciales, «sin perjuicio de supuestos concretos en los que el interés del servicio sea común con el Estado o Comunidad Autónoma». Y esto debería ser así porque, como recuerda este autor, el artículo 36.1 b) LRBRL atribuye a las Entidades provinciales como competencia propia la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, y especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión. Cobo Olvera, T., *Ley de Bases del Régimen Local. Comentarios, concordancias y jurisprudencia*, Bosch, 2004, págs. 416 y 419.

(25) Fontana Puig, A., «Las relaciones interad-

ministrativas en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local», en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n.º 235-236, julio-diciembre, 1987, págs. 661 y 662. Vid. asimismo Climent Barberá, J., «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales» en *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, Muñoz Machado, S. (dir.) et al, Civitas, 1988, págs. 284 y ss.

(26) González-Antón Álvarez, C. *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Montecorvo, 2002, págs. 31 a 33.

(27) Montoro Chiner, M.ª J., *Convenios de cooperación entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana*, Tecnos, 1987, pág. 60.

(28) Martín Huerta, P., *Los convenios interadministrativos*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2000, pág. 57. Para este autor resultaría imposible que la norma recogiese todos y cada uno de los supuestos de hecho en los que resultaría admisible la celebración de convenios y sus condiciones, además de que tal cosa supondría terminar con la flexibilidad y capacidad de adaptación de este instrumento jurídico, que son sus caracteres fundamentales junto con la voluntariedad.

²⁹ Fernández Farreres, G., «Relaciones interadministrativas: Comunidades Autónomas y Administración local», en *Anuario del Gobierno Local*, 1995, pág. 221.

(30) González-Antón Álvarez, C., *Los convenios interadministrativos... Op. cit.*, pág. 33.

(31) Vid. *ad exemplum* el art. 101 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de *Régimen Local de Castilla y León*; el art. 17 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de *Administración Local de Aragón*; o el art. 16 de la Ley 8/1999, de 28 de abril, de *Comarcas de Cantabria*.

(32) Como ocurre con la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de *Espacios Protegidos de Castilla y León* (art. 53); la Ley 14/1990, de 26 de julio, de *Régimen*

Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (art. 15); o la Ley 7/2000, de 19 de junio, de *Rehabilitación de espacios urbanos degradados y de inmuebles que deben ser objeto de preservación de la Comunidad de Madrid* (arts. 9 y 15).

(33) *Vid.* el art. 17 de la Ley 7/999, de 9 de abril, de *Administración Local de Aragón*; o el art. 117 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, *reguladora de la Administración Local de Galicia*.

(34) Ley 11/1997, de 12 de diciembre, *sobre Normas Reguladoras del Turismo en la Región de Murcia*; y Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, *de Turismo de la Comunidad Foral de Navarra*.

(35) No ocurre así con los convenios cuya finalidad es la mera compensación económica de los servicios turísticos prestados por los municipios declarados «Turísticos», que se *limitan* a calcular el montante del esfuerzo financiero adicional en base a unos parámetros numéricos prefijados normativamente. Éste sería el caso de los *convenios para la compensación financiera* de la legislación valenciana, previstos por la Ley 3/1998, de 4 de mayo, *de Promoción y Ordenación del Turismo de la Comunidad Valenciana*.

(36) Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma andaluza se han suscrito un total de trece convenios de colaboración entre la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y los Municipios Turísticos así declarados por el Consejo de Gobierno de esta Comunidad Autónoma entre los años 2006 y 2008.

(37) La cooperación económica del Estado con los Entes locales se desarrolla mediante el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, *por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales*. En relación a la ayuda financiera que pueda prestar el Estado a las Entidades locales, exige el artículo 63.2 TRRL que se instrumente a través de subvenciones incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, que necesariamente deberán tener como finalidad la realización de obras o la prestación de servicios cuyos *efectos sociales* o *administrativos* se circunscriban al territorio del Ente local subvencionado, obras y servicios

que deberán ser gestionados por las Entidades locales de conformidad con lo establecido en la LRBRL.

(38) Siendo una excepción, por lo tanto, al principio de *financiación incondicionada* del que disfrutaban las Administraciones públicas (*vid.* arts. 156.1 CE y 1 LOFCA para las Comunidades Autónomas y 142 CE y 112 LRBRL para las Corporaciones Locales).

(39) *Vid.* Alonso Más, M.^a J., «Las relaciones interadministrativas. Artículos 55 a 62», en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Domingo Zaballos, M. J. (coord.) et al., 2.^a Ed., Thomson/Civitas, 2005, págs. 1134 a 1138.

(40) Señala expresamente el artículo 142 CE que «*Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas*». En el mismo sentido, art. 9 de la *Carta Europea de Autonomía Local*.

(41) Una muestra más de la preocupación de la *Carta Europea de Autonomía Local* por mantener la independencia financiera real de las Corporaciones locales se hace patente en su artículo 9.7, que advierte de que las subvenciones concedidas a los Entes locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos *específicos* ni debe causar menoscabo alguno en la libertad de decisión de los Entes locales en relación al ejercicio de sus competencias propias.

(42) González-Antón Álvarez, C., *Los convenios interadministrativos... Op. cit.*, pág. 138.

(43) *Ídem.*

(44) Así lo considera, por ejemplo, Sánchez Morón que niega en principio la inconstitucionalidad automática de toda subvención condicionada. En el ordenamiento jurídico existen numerosos ejemplos de subvenciones condicionadas. Así, el artículo 40 del Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se *aprueba el texto refundido de la*

Ley de Haciendas Locales, al referirse a las subvenciones de cualquier tipo que reciban las Entidades locales con destino a sus obras y servicios prohíbe que las mismas puedan aplicarse a finalidades diferentes a la aquéllas para las que fueron otorgadas, salvo los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviera prevista en el otorgamiento de la subvención. A nivel autonómico, la Ley aragonesa 23/2001, de 26 de diciembre, de *Medidas de Comarcalización*, prevé tanto subvenciones condicionadas como incondicionadas, constituyendo estas últimas la regla general (arts. 39 y 40). Sánchez Morón, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, CEC, 1990, págs. 193 y ss.

(45) *Vid.* las Sentencias del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero; 237/1992, de 5 de diciembre; 16/996, de 1 de febrero; 152/1988, de 20 de julio; o 146/1986, de 25 de noviembre, entre otras relacionadas directamente con este tema.

(46) Alonso Más, M.^a J., «Las relaciones interadministrativas... *Op. cit.*, pág. 1137.

(47) La redacción actual de estos dos preceptos es obra de la Ley 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA.

(48) Sentencias del Tribunal Constitucional 95/1986 y 96/1986, ambas de 10 de julio; 146/1986, de 25 de noviembre; 79/1992, de 28 de mayo; 13/1992, de 6 de febrero; 117/1992, de 16 de septiembre; o 13/1992, de 6 de febrero.

(49) Rodríguez de Santiago, J. M.^a, *Los convenios entre Administraciones... Op. cit.*, págs. 153 a 156.

(50) *Ídem*, págs. 157 a 162.

(51) *Vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, *Fj* 10^o.

(52) Rodríguez de Santiago, J. M.^a *Los convenios entre Administraciones... Op. cit.*, págs. 160 y 167 a 168.

(53) González-Antón Álvarez, C., *Los convenios interadministrativos... Op. cit.*, págs. 138 a 140.

(54) Mendiola Erkoreka, R., «La inadecuada utilización de los convenios», en *Auditoría Pública*, vol. 13-14, 1998, págs. 70 y ss.

(55) Este sistema será analizado detenidamente en el capítulo IV de este trabajo.

(56) *Vid. ad exemplum* el punto 8.^o párrafo primero de la Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística de 19 de enero de 2007, por la que se da publicidad a las subvenciones excepcionales instrumentadas mediante convenio de colaboración suscrito por la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos de Conil de la Frontera, Tarifa y Chiclana de la Frontera (Cádiz), Ronda (Málaga), Cazorla (Jaén) y Aracena (Huelva); en ejecución de su declaración como Municipios Turísticos efectuada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de marzo de 2004.

(57) Fundamentalmente el Decreto 71/2000, de 22 de mayo, *Reglamento regulador de los Convenios previstos en la Ley 3/1998, de 4 de mayo, de Promoción y Ordenación del Turismo de la Comunidad Valenciana*.

(58) Que se corresponden con los compromisos asumidos por los Municipios Turísticos andaluces en los convenios suscritos entre éstos y la Administración autonómica en materia de Oficinas de Turismo municipales, mejora del acceso para personas discapacitadas, creación de páginas web, señalización turística, accesibilidad turística, protección del entorno, promoción de sus recursos turísticos, limpieza y acondicionamiento de playas, etc. (Resoluciones de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía de 30 de enero de 2006 y 19 de enero de 2007, Punto III).

(59) Rodríguez de Santiago elabora esta clasificación a partir de la construida por Grawert, R., *Verwaltungsakommen zwischen Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen Staatpraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen Bund und Länder abgeschlossenen Abkommen*, Berlín, 1967, págs.

205 y ss; y posteriormente por Pitzcker, J. en Starck, C. (dir.) *et al*, *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1987 in Innsbruck, Baden-Baden, 1988*, págs. 52 a 55.

(60) Dispone el artículo 6.3 LRJAPAC que en los convenios de colaboración celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, «*Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración*».

(61) A esta modalidad pertenece la citada «*Comisión de Seguimiento*», creada en el seno de los convenios suscritos entre los Municipios Turísticos andaluces y la Administración turística autonómica.

(62) González-Antón Álvarez, C. *Los convenios interadministrativos...* *Op. cit.*, pág. 158; y Martín Huerta, P., *Los convenios interadministrativos...* *Op. cit.*, págs. 206 y ss.

(63) Albertí Rovira, E., «Relaciones entre las Administraciones Públicas», en Leguina Villa, J. y Sánchez Morón, M. (dirs.) *et al.*, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, 1993, pág. 68.

(64) *Vid.* arts. 57 y 87 LRBRL y 64, 69, 70 y 110 TRRL.

(65) Alonso Más, M.^a J., «Las relaciones interadministrativas...» *Op. cit.*

(66) Así lo ha considerado la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.