

TITULO: Análisis desde el punto de vista jurídico de los Municipios turísticos en Cuba.

TITLE: Analysis from the juridical point of view of the tourist municipality in Cuba.

Autor:

Lic. Orelvis Jacomino Rodríguez. Grupo de Desarrollo Humano Territorial.
Universidad de Sancti Spíritus. Cuba

Para consultas, contactar con: isnel.martinez@umcc.cu

RESUMEN:

El artículo examina, con un enfoque jurídico, los efectos que genera la declaración del carácter turístico de determinados municipios por el ente administrativo con competencia en este ámbito; centrándose en los presupuestos jurídicos que se derivan de tales consecuencias en el desarrollo local. Se establecen las características de los municipios turísticos, a partir de las concepciones doctrinales y legales que informan a esta figura en la actualidad. De igual modo, se valoran las posibilidades de inserción del objeto de estudio en el régimen municipal cubano, sobre la base de sus particularidades. En el artículo se asume como esencial la relación existente entre municipio turístico y desarrollo local, definiéndola como un díptico necesario para impulsar a las municipalidades cubanas.

PALABRAS CLAVES: turismo, desarrollo local, derecho.

ABSTRACT:

The article to examine since the Law, the effects that establishes the declaration of the touristic character of determinate municipality, for the administrative entity with competition in this ambit; hit the center in the lawfull motive those who derive of these consequences, in the same way in the below of this last whith the local development. In this sense, the characteristic of the tourist municipality were established, beginning from the doctrinal and legal conceptions that they inform to this figure at the present time. So that, the possibilities of insertion the study object in the Cuban municipal system were valued, about the base of this individuality. The following work take on the same as essential, the relationship between the tourist municipality and local development, to define the same a necessary in order to propel the cubans municipals.

KEY WORDS: Tourists municipality competitions, local development.

INTRODUCCIÓN:

El Turismo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, ha ocupado una posición estable entre las actividades que de manera ordinaria realiza un gran número de personas en el mundo. Sin embargo, como consecuencia de su implementación y/o consolidación, presenta impactos negativos para los entornos de acogida.

La contribución de esta conjunción de actividades al bienestar social, la afectación de bienes públicos en el proceso de producción turística, así como la necesidad de salvaguardar el interés general, motivó la injerencia de los poderes estatales en este medio (Ivars Josep, 2011); la cual está en correspondencia con las propias características del turismo como un fenómeno complejo y multifacético (Velazco González, 2004) e implica que la acción estatal de intervención en aquellos ámbitos políticos-administrativos donde la actividad turística ocupa, o está destinada a ocupar un lugar importante en la estructura socioeconómica y territorial se encamine a sectores que garanticen la sostenibilidad económica, ambiental y social de la actividad (Pérez Martínez, 2012).

En Cuba, en la década de los noventa del pasado siglo, se desarrolló una labor encaminada a lograr el crecimiento y consolidación de esta actividad, al punto de ser hoy uno de los pilares de la economía nacional.

No obstante, se impone el perfeccionamiento de la industria turística cubana. Encontrar soluciones a los retos que plantea, se erige en una labor significativa con vistas a ofertar un turismo sostenible social-económico y ambiental. El Derecho, como ciencia social, mucho podría contribuir a lograr estos objetivos, pues el diseño/ejecución de una política turística efectiva estriba, en gran medida, de la configuración de los poderes públicos, la delimitación jurídica de sus competencias en el sector y la participación activa de todos en la gestión del producto turístico (Pérez Martínez, 2012).

Para garantizar estos presupuestos es necesario promover políticas que se centren en un mejor aprovechamiento de las estructuras político-administrativas existentes a los diferentes niveles, en los distintos espacios territoriales donde se viabiliza la actividad turística destacándose, en este sentido, el municipio como núcleo territorial sobre el que se asienta el Estado y la forma de organización de mayor vínculo con el ciudadano. La actividad turística está estrechamente vinculada con el municipio, pues se desarrolla en contacto directo con dos de sus elementos que conforman a éste último: el territorio y la población.

Una política turística coherente será aquella que privilegie a los municipios como territorios de uso turístico. Las acciones de los poderes públicos deben estar dirigidas a la consecución de un *status* jurídico especial para aquellos municipios que por sus características están vinculados al desarrollo del sector turístico y cumplan con los requisitos exigidos al efecto. En este sentido destaca la figura del municipio turístico, régimen especial de gobierno, cuyos pilares principales son la ampliación de las capacidades de decisión y ejecución de las entidades locales sobre determinados aspectos.

Esta forma de organización territorial ofrece múltiples ventajas para la comunidad, permite aprovechar las estructuras locales y los mecanismos que en ella existen para la intervención directa de los individuos en la vida pública.

Sobre este tipo de municipalidad se brindarán algunas consideraciones, partiendo de la hipótesis de que la regulación de competencias municipales, la planificación, la ordenación del territorio; así como los mecanismos de participación ciudadana en torno al sector turístico constituyen presupuestos jurídicos que pueden propiciar el desarrollo local en Cuba.

Fundamentos jurídicos del Municipio Turístico

El diseño-ejecución de una política turística efectiva estriba, en gran medida, de la configuración de los poderes públicos, la delimitación jurídica de sus competencias en el sector y la participación activa de todos en la gestión del producto turístico (Pérez Martínez, 2012).

Los municipios, como sujetos de Derecho Público, están estrechamente relacionados con el turismo. Como demarcaciones en las que se explota la industria turística obtienen innegables ventajas económicas, pero también se enfrentan a dificultades complejas para el mantenimiento sostenible de la municipalidad. El flujo de viajeros, muchas veces estacional, atraído por la oferta turística ocasiona un sobredimensionamiento de los servicios públicos, que tienen que configurarse de manera irregular en el tiempo y desproporcionados en relación a las verdaderas necesidades de su población.

Grave sería no tener creadas las condiciones para satisfacer las demandas de la población, tanto de residencia permanente como la de tránsito, pues se incrementan las posibilidades de un daño al medio ambiente, al patrimonio o un deterioro de los atractivos turísticos de la región. Otros efectos negativos pueden manifestarse en distintas esferas, lo que puede dar lugar a una pérdida del entorno municipal, lo que se verifica en déficit público, al no contar en ocasiones, la administración municipal con el suficiente presupuesto para satisfacer las demandas de servicios turísticos; descontrol urbanístico, pues la actividad turística exige un desarrollo constante que muchas veces obvia la planificación de espacios y las normas de ordenación urbana; la generación de migraciones, encarecimiento del suelo, la estimulación de tolerancia que puede romper tradiciones municipales.

Por ello, se hace indispensable la búsqueda de soluciones que frenen estos inconvenientes. Una variante ha sido el otorgamiento de competencias especiales a los entes públicos locales mediante la declaración administrativa que atribuye el carácter turístico al municipio y que tienen por objetivo regular, bajo un régimen jurídico especial, las relaciones sociales y sectores que confluyen en las municipalidades de alta significación para el turismo.

Corornosornos Caparrós (1984), plantea que para poder encauzar y lograr sus fines, el municipio turístico tiene que estar diseñado en un marco legal apropiado, que le confiera las atribuciones

para adoptar las medidas que requieran con el fin de lograr sus propósitos, pues estos producen una ruptura en la uniformidad del régimen local.

Las normas que regulan las bases de los municipios turísticos tienen que resolver en su contenido tres cuestiones fundamentales en relación al status jurídico de esta figura: los requisitos, el procedimiento y las consecuencias de su declaración.

Los requisitos para la declaración de un municipio como turístico están generalmente vinculadas a dos criterios, que pueden o no cuantificarse: el referido a la relación entre la población turística y el número de residentes; y el condicionado por la correlación entre el número de alojamientos turísticos o viviendas de segunda residencia con el número de viviendas de residencia permanente, aunque también se ha manifestado en la exigencia de muchas autoridades (Suay Rincón, Rodríguez González, 1999) de factores relacionados con el fomento de la actividad turística. En líneas generales los requisitos exigidos para la declaración se relacionan con los siguientes presupuestos (Velazco González, 2004):

- La existencia de servicio turístico capaz de atraer y mantener un flujo de visitantes.

Entre los principales están: la protección de la salubridad pública y de la higiene en todo el término municipal, incluida playas y costas; la protección civil y la seguridad ciudadana; la promoción y protección de los recursos turísticos municipales; la señalización turística; la atención y la orientación a los usuarios turísticos y servicios especializados como el acceso a Internet.

- La acreditación de un programa para la promoción y fomento de un turismo sostenible (Velazco González, 2004).

Existencia de disposiciones jurídicas en la que se regulen medidas para la preservación de los valores medioambientales, así como para el respeto a los derechos a la intimidad, la tranquilidad y el bienestar en general de los usuarios turísticos, con el alcance que se determine reglamentariamente; las que deben abarcar aspectos tales como salubridad, seguridad, control de ruidos y olores.

- La estacionalidad o estabilidad de la afluencia de visitantes. La misma es un criterio diferenciador para el establecimiento de distintas tipologías de municipios turísticos (Velazco González, 2004).
- El grado de incidencia de la actividad turística en la actividad económica del municipio.

El turismo tiene que incluirse entre los principales renglones económicos de la localidad. El régimen de municipios turísticos será declarado en aquellos que cuenten con una alta significación turística o con posibilidades de alcanzarla, en otros términos, serán declarados aquellos cuya actividad económica fundamental dependa en gran medida del turismo como industria.

Existe la posibilidad de que en varios municipios confluya la actividad turística como fuente principal de beneficios económicos; uno de manera directa -el que explota el recurso turístico- y otro de manera indirecta (Ministerio de la Agricultura, 2011) el que apoya la explotación mediante suministros o infraestructura.

Visto de esta manera, valdría preguntarse: ¿a cuál de los dos municipios declarar como turístico? Si a criterio del autor la declaración procede en el primer caso, que es el autónomo turístico, el que cuenta con el atractivo, cuyas demandas de explotación pueden variar sustancialmente los índices económicos del municipio subordinado.

Pueden solicitarse otros requisitos como la presentación de las inversiones previstas en el presupuesto municipal para la promoción e infraestructuras turísticas, la existencia de un plan turístico municipal que contenga las propuestas de actuaciones para mejorar la oferta del turismo en el municipio, la existencia de oficinas de turismo convenientemente señalizadas y equipadas, la relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal, la adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano, la adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural, del paisaje, la existencia de un planeamiento urbanístico que contemple las dotaciones de espacios libres y la accesibilidad a estos cumpliendo con las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística, entre otros.

Con el reconocimiento por parte del Estado de la condición de municipio turístico, se genera de manera inmediata un grupo de efectos que se traducen en beneficios y privilegios para las entidades territoriales destinatarias del acto declarativo; aunque también se generan marcos de responsabilidad ante el Estado, la sociedad y los ciudadanos de la demarcación.

A pesar de que se han ordenado, de manera heterogénea, las líneas básicas sobre las que se construyen las consecuencias emanadas del reconocimiento son las siguientes:

- Inclusión preferente en los planes de financiación de los órganos de poder superiores.
- La celebración de convenios de colaboración y compensación financiera entre gobiernos locales, y de estos con cualquier otro sujeto -público o privado (Pérez Martínez, 2012), para la financiación de proyectos destinados al desarrollo tanto del producto turístico como de la localidad.
- La sujeción a regímenes fiscales menos severos. Los municipios turísticos pueden ser exonerados o reducida la cuantía del pago de determinados tributos recaudados por el Estado con el propósito de incentivar las actividades turísticas en el territorio (Pérez Martínez, 2012).
- Mayor autonomía en cuanto los recursos económicos generados y la forma de administración del presupuesto municipal.
- La creación de organizaciones complementarias a la administración local, en las que participen los ciudadanos y las organizaciones empresariales del sector turístico. Al respecto, Pérez Martínez (2012), plantea que la articulación de todos los actores que concurren en el desarrollo del sector turístico, estimula la democracia económica que incide, indudablemente, en la gobernabilidad y la democracia política.
- La creación de competencias turísticas para las entidades locales entre las que se encuentran: la promoción y fomento de los recursos turísticos, el otorgamiento de licencias, autorizaciones,

la potestad inspectora y sancionadora dentro de los límites de la ley y el servicio de vigilancia ambiental.

- Ventajas en la propaganda turística. El ser considerado municipio turístico supone el logro de condiciones mínimas para garantizar las exigencias de un turismo de calidad, lo que influye notablemente en la promoción del destino.
- En los municipios sobre los cuales recaiga la declaración del órgano competente otorgándole su carácter turístico, se pueden cobrar tributos especiales.
- Intervención de la administración local en materias como el urbanismo.

Se generan de la declaración de un municipio turístico dos grupos de efectos: creación de competencias turísticas especiales y el otorgamiento de privilegios económicos, canalizados en una financiación preferente y en un cierto nivel de libertad para administrar sus finanzas, o sea, un régimen jurídico especial; por otro lado, la participación ciudadana en la creación, promoción, comercialización, control, fomento y ordenación de los productos y recursos turísticos, según el caso.

Municipios Turísticos en Cuba. Proyección

Las cuestiones que hasta aquí se han abordado permiten un acercamiento a la figura de los municipios turísticos, sin embargo, determinar cuáles serían los requisitos para declarar este régimen especial en Cuba obliga a reflexionar en torno a varias interrogantes: ¿Es factible y conveniente para el país la instauración de municipios turísticos? ¿Existe la posibilidad desde el punto de vista político, normativo y territorial para poner en práctica dicha configuración? ¿Cuáles serían los requisitos a cumplir por parte de los municipios para ser declarados como turísticos? ¿Qué autoridad sería la competente para tal responsabilidad?

Al analizar los elementos que conforman a los municipios turísticos puede afirmarse que su instauración en Cuba es factible y necesaria, máxime cuando el turismo es considerado uno de los principales renglones de la economía nacional. El régimen jurídico especial que se deriva de la declaración ofrece varias ventajas que permiten explotar al máximo la industria turística cubana, limitando las consecuencias negativas generadas por el turismo.

La economía cubana necesita de mecanismos que le permitan un desarrollo sostenido y estable, el municipio turístico pudiera ser un medio más para el surgimiento de estos. La declaración supondrá una serie de efectos que llenarán un vacío competencial en cuanto a las atribuciones de los municipios en materia turística y permitirán dotar a las autoridades locales de atribuciones para la ordenación del territorio y el impulso de servicios públicos mínimos e indispensables que permitirán el desarrollo local.

La Constitución Cubana (1976) dispone en su artículo no. 102 que el municipio es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una

extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales. Esta definición en nada excluye a los municipios turísticos, que contarán con las mismas características que exige la Constitución de la República de Cuba, que solo tendrá un tratamiento preferencial para algunas cuestiones que determinará la autoridad competente cuando regule los beneficios de la declaración.

Los lineamientos de la política, económica y social del Partido y la Revolución referidos al turismo, en especial los signados con los numerales 263-264-267; así como, el amplio concepto de territorios de preferente uso turístico en el que se enmarca la Resolución 23 del 2001 del Ministerio del Turismo brindan la cobertura político-legal necesaria para la configuración de esta figura.

A criterio propio, sobre la base de los requisitos examinados con anterioridad en la primera de la presente investigación, los fundamentos jurídicos para declarar como turístico un municipio en Cuba tienen que determinarse a partir de la concurrencia de varios elementos:

- La existencia de recursos turísticos capaces de atraer un flujo significativo de visitantes.
- Acreditación de una serie de servicios turísticos, que garanticen un turismo de calidad, así como la seguridad y la integridad de los turistas y excursionistas.
- Configuración de los servicios públicos de manera que posibiliten enfrentar los retos que provoca el sobredimensionamiento de la población.
- Cumplir con los parámetros que exigirá la norma sobre la relación cuantitativa entre visitantes y residentes permanentes, y entre las edificaciones dedicadas a hospedaje y otros servicios turísticos y las viviendas del municipio. En este aspecto se considera oportuno ofrecer una cifra por la que deban regirse estas relaciones, pues esto debe responder a un estudio posterior por parte de la administración turística, la cual la determinará de acuerdo a las características de las zonas turísticas.
- Demostrar que el turismo constituye un renglón económico principal del municipio. De acuerdo a este elemento pueden decretarse municipios turísticos solo los que cuentan en su territorio con el recurso turístico y están vinculados de manera directa a la explotación de la actividad.
- Garantizar un programa que permita el desarrollo de un turismo sostenible.

La declaración es un acto administrativo reglado que debe ser llevado a cabo por las máximas entidades administrativas. De acuerdo a las características de Cuba para la concesión del carácter turístico de los municipios cubanos debe realizarse -luego de comprobar la existencia de los requisitos esenciales para que opere la manifestación de voluntad de la Administración- por el Consejo de Ministros, órgano ejecutivo supremo, encargado de dirigir la administración del Estado, así como unificar, coordinar y fiscalizar la actividad de los organismos de la Administración Central y de las Administraciones Locales. Previo al pronunciamiento, se debe promover un expediente que contenga la fundamentación de la aspiración y la acreditación del cumplimiento de los requisitos por parte de especialistas de la administración turística local conciliado con la

administración turística central La declaración podrá ser revocable cuando se pierdan alguno de los requisitos exigidos.

Entre los efectos que tendría esta declaración estarían la variación del régimen jurídico de los municipios turísticos al establecerse: competencias turísticas municipales en materias como la ordenación del territorio, la protección del patrimonio en sentido amplio, la planificación económica, la protección al medio ambiente (natural y construido), el fomento y promoción de actividades turística, disposición sobre los ingresos obtenidos por el servicio turístico, entre otras. Conviene precisar algunas de ellas que se erigen en presupuestos ineludibles para el desarrollo local a través de la figura del municipio turístico.

Municipio Turístico y Desarrollo Local. Díptico necesario

A lo largo de este estudio se han mencionado los elementos positivos de los municipios turísticos. Debe preguntarse: ¿cómo las facilidades que ofrece este régimen especial de los municipios turísticos generan desarrollo local? Puede expresarse también ¿Cómo propiciar desarrollo local, sobre la base de los efectos jurídicos que genera la declaración del municipio turístico en Cuba?

Si se tiene en cuenta que el desarrollo es el (...) proceso que integra mejoramiento material de formas de existencia y reproducción de lo social, [basado en el] despliegue creciente de las potencialidades de autodesarrollo individuales y colectivas, [sostenible y participativo] (ESPINA PRIETO, 2006) el municipio es la mejor expresión territorial donde puede anidarse dicho proceso; sobre todo si se tiene en consideración las potencialidades que presentan en pos del desarrollo local los recursos humanos instruidos, presencia de infraestructura básica de servicios públicos, recursos naturales, ciertos niveles culturales de participación e institucionalización de sus estructuras, si bien es necesario dotarlos de mejor institucionalidad.

El municipio turístico es una de las estructuras que cuenta con potencialidades para generar desarrollo. Su funcionamiento, estructurado sobre una amplia autonomía que no significa autonomía política, permite asumir por parte de los entes locales el control de los elementos económicos y sociales asociados a la promoción del desarrollo turístico, como el manejo de los fondos obtenidos, lo que se traduce en autonomía financiera y la creación de mecanismos para la divulgación de conciencia e ideología en función del progreso.

La generación de desarrollo local por parte de los municipios turísticos puede apreciarse en los siguientes aspectos:

1. De acuerdo a su concepción estructural:

- Permite una mayor preocupación política en aquellas comunidades donde el impacto socioeconómico del turismo es más significativo.
- Exige un crecimiento de los recursos públicos destinados al turismo.
- Aumenta el conocimiento de los problemas sectoriales en cada territorio que permiten una especificidad en el tratamiento de los temas.

- Mayor diferenciación, especialización, cualificación y complementariedad de la oferta y de los productos turísticos.
 - Aceleración del proceso de reconversión y adaptación de la oferta.
 - Mejor coordinación entre promoción y comercialización.
 - Estilos y estructuras de gestión más ágiles y con mayores dosis de creatividad.
 - Atención más directa y personalizada al turista gracias a la multiplicación de las oficinas de información turística.
2. De acuerdo a los efectos generados por la declaración:
- La regulación de las competencias turísticas municipales posibilita que se realice una gestión más ágil y eficaz en la comunidad, al permitir una concentración de funciones viabilizan decisiones y opera una mejor distribución de los recursos destinados a la reinversión en el territorio.
 - Los mecanismos creados para elevar los niveles de participación en la toma de decisiones permite contrarrestar la burocratización a la que están sometidos determinados procesos administrativos y lograr mayores niveles de concientización y sensibilidad hacia los efectos positivos y negativos del turismo en la sociedad.
 - La regulación de la conservación patrimonial pone freno a la depredación turística, preserva la historia, los valores locales y permite la explotación equilibrada de los recursos turísticos.
 - La planificación y ordenación urbanística motiva la creación de espacios ajustados a las características distintivas de los municipios y permite la creación de proyectos a diferentes plazos de desarrollo.

Cuba presenta condiciones para contribuir, sobre la base del efectos jurídicos que genera la declaración de un municipio como turístico y la incidencia de estos en ámbitos económicos, sociales y culturales, al desarrollo de la localidad; lograrlo constituye un desafío, comenzar es una necesidad.

BIBLIOGRAFÍA:

- 1.- CUBA. Gaceta Oficial de la República. Constitución de la República de Cuba. La Habana, 2003.
- 2.- Cuba. Gaceta Oficial de la República. Resolución No. 23 del Ministro de Turismo de la República. Edición Extraordinaria. La Habana, 2001.
- 3.- Cuba. Gaceta Oficial de la República. Resolución No. 982 del Ministro de la Agricultura. Edición Extraordinaria. La Habana, 2011.
- 4.- CORNOS CAPARRÓS, Luis. El estatuto legal del municipio turístico: apuntes para una propuesta.
- 5.- Revista Española de Derecho Administrativo. No.42, 1984.
- 6.- ESPINA PRIETO, Mayra. Desarrollo, Desigualdad y Políticas Sociales. La Habana: Ed. Publicaciones Acuario, 2006. 106 p.
- 7.- IVARS JOSEP, Alex. Planificación turística de los espacios regionales en España. Madrid: Ed. Síntesis S.A., 2011. 93 p.
- 8.- PCC. (2011). Resolución del VI Congreso del PCC. La Habana, Cuba.

- 9.- PÉREZ MARTÍNEZ, Yuri. Administración turística y alojamientos no estatales en Cuba. Consideraciones desde el Derecho en torno a su relación. Convención Internacional de Estudios Turísticos CIET CUBA. La Habana: Ed. Universitaria, 2012. (2012: Habana). 5 p.
- 10.- El municipio turístico en Cuba. Reflexiones en torno a sus fundamentos jurídicos. En: Seminario Interuniversitario Retos del Derecho frente al desarrollo local en Cuba, 2012.
- 11.- Prieto Valdés, Marta, Pérez Hernández, Lissette. Selección Legislativa de derecho Constitucional Cubano. La Habana: Ed. Félix Varela, 2005.
- 12.- SUAY RINCÓN, J., RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, P. Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los Municipios turísticos. Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- 13.- TUDELA ARANDA, José. El Derecho del Turismo en el Estado Autonómico. Una visión desde la ley del turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón. Zaragoza: Ed. Cortes de Aragón, 2006.
- 14.- VELAZCO GONZALEZ, María. La política turística. Gobierno y Administración Turística en España 1952-2004. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2004. 164 p. ISBN: ISBN: 876-945-04-1645-3