

La necesidad de un tratamiento urbanístico diferenciado del suelo de uso turístico

JAVIER SOLA TEYSSIERE

Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla

Resumen: Junto al problema cuantitativo que supone el crecimiento urbanístico desmesurado en zonas de alto valor como recurso turístico, se detectan otros cualitativos relacionados con el inadecuado tratamiento urbanístico de dichas zonas o la utilización inapropiada de la calificación urbanística del uso turístico. Parece necesaria, pues, la adopción de unos parámetros urbanísticos específicamente turísticos basados en la función de servicio al turista que aquellos espacios, preferentemente, han de cumplir. En este sentido, se plantean diversas propuestas en orden a la disposición de una adecuada caracterización del uso global turístico. De un lado, la conveniencia de una distribución equilibrada de los usos pormenorizados dentro de las zonas turísticas, partiendo de la clarificación del tipo de implantaciones que debe admitir la calificación de uso turístico, conforme a la legislación sectorial de tal carácter. De otro, propuestas relacionadas con la determinación de estándares de densidad y dotacionales característicos, así como con la fijación de parámetros mínimos sobre infraestructuras y servicios exigibles a la urbanización turística.

Palabras clave: turismo; urbanismo; ordenación del territorio.

SUMARIO

- I. PRELUDIO: DESMESURA DE LOS CRECIMIENTOS URBANÍSTICOS EN ZONAS DE ALTO VALOR COMO RECURSO TURÍSTICO
- II. PROBLEMÁTICA Y PATOLOGÍAS VINCULADAS AL TRATAMIENTO URBANÍSTICO DEL USO TURÍSTICO
 1. Inadecuado tratamiento del uso turístico asimilándolo al residencial
 2. Problemática asociada a la mescolanza de usos
 3. Uso instrumental inapropiado de la calificación urbanística turística
 4. Uso espurio de las categorías regladas de establecimientos turísticos dispuestas por la legislación sectorial turística
- III. CONVENIENCIA DE UNA DELIMITACIÓN NORMATIVA DEL USO TURÍSTICO
 1. Características que presenta el uso turístico del espacio
 2. Conveniencia de adoptar unos parámetros urbanísticos específicamente turísticos
- IV. ASPECTOS A LOS QUE PRESTAR UNA ATENCIÓN ESPECÍFICA EN RELACIÓN CON LA CARACTERIZACIÓN Y ORDENACIÓN DE ZONAS DE USO GLOBAL TURÍSTICO
 1. Clarificación del uso global turístico: hacia una distribución equilibrada de los usos pormenorizados dentro de la zona
 2. Determinación de unos estándares de densidad
 3. Establecimiento de unos estándares dotacionales característicos: determinaciones recogidas en la legislación urbanística autonómica
 4. Fijación de parámetros sobre infraestructuras y servicios relativos a la urbanización turística
- V. CONSIDERACIONES FINALES

I. PRELUDIO: DESMESURA DE LOS CRECIMIENTOS URBANÍSTICOS EN ZONAS DE ALTO VALOR COMO RECURSO TURÍSTICO¹

Es una constante en los medios, en los últimos tiempos, la denuncia de desarrollos turísticos y residenciales desequilibrados y apartados del criterio de sostenibilidad², basados en unos crecimientos desordenados y faltos de control, en diversas zonas de nuestro país. La ocupación intensiva del suelo en ciertas zonas, ha dado lugar a fenómenos de masificación, insuficiencia de las infraestructuras, deterioro del paisaje³ y, a la postre, puede estar llevando a la devaluación de ciertos destinos turísticos⁴.

La implantación de nuevos desarrollos turísticos, singularmente en la zona litoral, se ha venido produciendo normalmente bajo responsabilidad municipal, a partir de la generación, a través del planeamiento urbanístico (y en ocasiones al margen de éste), de suelos urbanizables a los que se les asigna dicho uso o el residencial. El reciente y riguroso estudio sobre *Cambios de ocupación del suelo en España*⁵, aporta datos verdaderamente elocuentes sobre el grado de ocupación al que se ha llegado en el espacio litoral, poniendo de manifiesto los dañinos impactos ambientales que ello acarrea. Así, el conocido fenómeno de desplazamiento de la población hacia el litoral ha llevado a que, a finales de 2000, el 79% de la capacidad de alojamiento del país se concentre en dicha zona, de tal forma que, en el conjunto de la costa mediterránea, la franja del primer kilómetro de costa ya se encuentra urbanizada en un 34,21%, superándose ampliamente dicho porcentaje en determinadas zonas. Por otra parte, las perspectivas de futuro no resultan nada halagüeñas por cuanto, según el mismo informe⁶, las posibilidades de crecimiento derivadas de las clasificaciones de suelo establecidas en el planeamiento urbanístico vigente en dicho espacio litoral «permiten multiplicar por tres el número de viviendas existentes».

La política municipal en este sentido ha acusado, frecuentemente, una falta de sensibilidad y visión territorial a largo plazo –a veces acuciada por otros problemas⁷–. Y se ha llevado a cabo, en muchos casos, al margen de una planificación turística integrada en su dimensión territorial y prescindiendo de la oportuna valoración de las consecuencias derivadas de la ocupación inadecuada de suelos de alto valor como recurso turístico en función de su ubicación.

No conviene silenciar, por otra parte, la cuota de corresponsabilidad achacable a algunas Administraciones autonómicas en este proceso, que se han mostrado incapaces de dar una res-

puesta contundente a los eventuales excesos cometidos por la Administración municipal, a través del ejercicio de su competencia sobre ordenación del territorio. La ausencia de instrumentos de ordenación territorial de carácter supramunicipal en supuestos en los que claramente han quedado afectados intereses de este carácter, o la tardanza en la elaboración de los mismos, junto a la frecuente imprevisión de medidas cautelares cuando, eventualmente, se ha decidido la formulación de aquéllos, han hecho fracasar una acción pública mínimamente efectiva en relación con la ordenación de los espacios turísticos.

Ciertamente, el mar de fondo que late en toda esta problemática denota una tensión evidente que gira en torno a supuestos conflictos de intereses –políticos la mayoría de las veces– entre las Administraciones autonómicas y las municipales, que degenera en conflictos de reparto competencial entre las mismas e, incluso, dentro de la propia Administración autonómica, en ocasiones, entre distintos departamentos. Efectivamente, supone un problema añadido la constatación de un preocupante grado de descoordinación en el seno de algunas Administraciones autonómicas acerca de las cuestiones atinentes a la planificación territorial turística, aflorando recelos en los supuestos en que la titularidad de las competencias sobre ordenación del territorio, turismo y medioambiente residen en departamentos distintos.

No obstante, estas tensiones han provocado en otros casos una creciente intervención ordenadora de determinadas instancias autonómicas justificada, precisamente, en la incidencia supramunicipal que conlleva el desbordamiento de unos límites razonables respecto al desarrollo de actividades con fuerte afección territorial y, a la postre, por razones de mantenimiento del propio recurso, que constituye el principal activo del producto turístico. De esta manera, el planeamiento municipal se ha venido condicionando, a la hora de definir muchas de sus determinaciones, además de por el obligado respeto a las disposiciones de carácter general con incidencia en las mismas, por la vinculación a determinados instrumentos supramunicipales de ordenación territorial, como se podrá comprobar más adelante.

II. PROBLEMÁTICA Y PATOLOGÍAS VINCULADAS AL TRATAMIENTO URBANÍSTICO DEL USO TURÍSTICO

1. Inadecuado tratamiento del uso turístico asimilándolo al residencial

La doctrina urbanística ha denunciado la práctica de abordar la planificación física de los espacios destinados a un uso turístico utilizando para ello parámetros urbanísticos más propios del uso residencial estable. GONZÁLEZ FUSTEGUERAS denuncia «la inadecuada asimilación y equiparación del alojamiento turístico a la residencia permanente», que ha llevado a ordenar las áreas donde se concentra aquel uso miméticamente de acuerdo con las pautas y parámetros utilizados para la edificación de viviendas⁸.

Efectivamente, la ausencia de una concreta previsión sobre la calificación de usos específicamente turísticos en la anterior legislación urbanística estatal ha propiciado la asimilación del uso de alojamiento turístico con el residencial, proyectando las áreas destinadas al primero en base a criterios y parámetros propios de la edificación de viviendas⁹. Así, por ejemplo, se ha venido aplicando el parámetro tradicional de densidad establecido en función del número de viviendas por hectárea o los parámetros relativos a las reservas dotacionales en todas sus tipologías que, tanto por su funcionalidad como en lo relativo a la determinación de su superficie, aparecen ligadas a la edificación residencial.

Para ROGER¹⁰, resulta obvio que «estos parámetros y magnitudes urbanísticas no se compadecen

1. El presente artículo se encuadra entre los trabajos propios del Grupo de Investigación SEJ-188 sobre «Comercio, Turismo y Servicios Sociales de Andalucía», financiado por la Junta de Andalucía.
2. El interesante *Informe de Sostenibilidad en Andalucía 2005*, elaborado por la Fundación EOI en colaboración con el Observatorio Ambiental de Andalucía, señala el turismo como el sector productivo menos sostenible de la región. Más concretamente (pgs. 61 y 86), se advierte de la progresiva disminución de su nivel de «ecoeficiencia» –relación entre la aportación económica de una actividad y su impacto ambiental–, en cuanto los consumos de agua y la generación de residuos atribuibles a dicha actividad han experimentado un incremento muy por encima del gasto turístico total y del valor añadido bruto del sector servicios.
3. Junto al examen amplio de la problemática derivada de las implicaciones ambientales del turismo, se le dedica una atención particular al aspecto paisajístico en uno de los capítulos del estudio *Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible*, elaborado por los profesores RUBIO, J. L., GARCÍA NOVO, F., BALDASANO, J. M. y MARTÍN MATEO, R., en el seno de la Comisión de Medio Ambiente del Alto Consejo Consultivo en I+D de la Presidencia de la Generalitat Valenciana, Valencia, 2006, pgs. 123 ss.
4. Como pone de manifiesto, entre otros, S. BRAVO CABRIA, «ciertos indicadores revelan algunos aspectos críticos del modelo de desarrollo turístico seguido en los últimos años: tras la fuerte expansión urbanística del litoral, en los últimos años se empiezan a revelar ciertos signos de congestión turística. En este sentido, la lógica de un crecimiento más basado en el número de visitantes que en los ingresos por turista ha tenido implicaciones adversas para el propio modelo de desarrollo seguido»; *La competitividad del sector turístico*, Banco de España «Boletín Económico», septiembre 2004, pg. 12.
5. *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, estudio elaborado, a partir del proyecto «Corine Land Cover» por el Observatorio de la Sostenibilidad en España en colaboración con distintas Instituciones, Madrid, 2006, pg. 121. En las páginas 149 y ss. se recogen, más detalladamente, datos relativos a dicha ocupación costera, desagregados por provincias y en función de la menor o mayor amplitud de la franja territorial considerada.
6. *Ibidem*, pg. 441.
7. Presupuestarios o de otra naturaleza. En la *Introducción al Turismo*, publicada por la OMT, Madrid 1998, pg. 165, se subraya cómo las Administraciones locales «no se hayan exentas de las presiones que pueden provenir de la población residente (que quiere más empleo y más renta) o de las empresas (que buscan negocios rentables). Como consecuencia de todo ello, no es extraño que, en ocasiones, estas presiones se transformen en proyectos y planes maximalistas de aprovechamiento del terreno que no siempre tienen en cuenta los costes futuros implicados».

8. GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, M., *El uso turístico en el planeamiento general*, en ob. col. *IV, V y VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*, edit. por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía (coord. A. AURIOLAS MARTÍN), Sevilla, 2005, pg. 412.
9. Vid. unas referencias a esta problemática en SOCÍAS CAMACHO, J. M., *La incidencia del turismo en la ordenación del litoral (referencia especial al caso de las Islas Baleares)*, en ob. col. *Régimen jurídico de los recursos turísticos* (Ed. J. TUDELA ARANDA), Zaragoza, 1999, pg. 281.
10. Vid. ROGER FERNÁNDEZ, G., *El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico* (Dir. D. BLANQUER CRIADO), Valencia, 2002, pg. 69.

con las características y virtualidades propias del espacio turístico», ni, generalmente, añadiríamos, con las necesidades de los usuarios turísticos.

Tampoco es infrecuente observar en los instrumentos de planeamiento el uso de calificaciones relacionadas con usos turísticos, utilizando denominaciones variopintas –tales como hospedaje, hotelero, hostelero, etcétera–, al margen o no puestas al día respecto a las definiciones o categorías fijadas por la legislación sectorial vigente en cada territorio autonómico.

2. Problemática asociada a la mescolanza de usos

Otro problema señalado en relación con el tema que nos ocupa tiene que ver con la coexistencia, dentro de una misma zona, de diversos usos –entre ellos el turístico– difícilmente conciliables. El desarrollo turístico acelerado experimentado en muchas zonas de nuestro litoral ha dado lugar a la conformación de áreas en las que se han venido mezclando, por aluvión y sin criterios de ordenación, edificaciones destinadas a un uso residencial junto a otras destinadas a un uso turístico, bien de alojamiento o dedicadas a surtir de una oferta complementaria de servicios muy ligados al anterior, como pueden ser los restaurantes, bares con terrazas, discotecas y otros establecimientos de ocio. Esta amalgama de usos dentro de una misma zona genera problemas de convivencia que afectan de manera especial a la población residente. En efecto, los residentes suelen tener un *modus vivendi* –hábitos y necesidades, horarios de trabajo y escolar, descanso nocturno, etc.– que no se compadece con las actitudes, los usos del espacio y, en ocasiones, con las pretensiones de diversión, sobre todo en horas nocturnas, que muestran muchos turistas durante las vacaciones, que lleva en ocasiones a provocar unos niveles de contaminación acústica insostenible para los primeros¹¹. La constitución de este entramado de usos turísticos, sin tener presente el uso residencial preexistente, ha dado lugar a la formación de zonas «totalmente desnaturalizadas y sin ningún atractivo para los residentes», en opinión de Sociás¹².

Conectada con la conformación de este tipo de zonas híbridas se observa otra disfunción que radica en lo que NOGUEIRA¹³ ha calificado como «doble uso de las infraestructuras y recursos turísticos», partiendo de la evidencia de que buena parte de los destinos turísticos se desarrollan conviviendo con otros usos y compartiendo infraestructuras. El doble uso de infraestructuras y recursos (vivienda, tratamiento de aguas y residuos, carreteras, bares y restaurantes, locales de ocio, parques naturales o playas...), «dificulta separar el uso normal de la población autóctona del uso intensivo originador de desequilibrios territoriales y agotador desde el punto de vista ambiental». No es tarea fácil, en ocasiones, diferenciar el destino turístico o residencial de una vivienda o el uso mayoritariamente turístico o por la población local de un establecimiento de restauración, de ocio o de una discoteca, debido al posible doble uso de los mismos, circunstancia que dificulta la tarea de planificación territorial de las actividades turísticas.

Frente a lo anterior, tampoco parece apropiado sostener, como pauta general, que lo correcto es encauzar los desarrollos hacia la situación diametralmente opuesta; esto es, la exclusividad del uso turístico en una zona y el «monocultivo» de una tipología de actividad turística en la misma. Ello puede dar lugar, en determinadas épocas del año, a la desertización de la zona («ciudades fantasma»), con la consiguiente pérdida de atractivo para el visitante y de despilfarro de la rentabilidad del recurso territorial. Más bien parece que puede resultar conveniente, según las circunstancias, tolerar la mezcla de alojamiento turístico con uso residencial de temporada, o incluso permanente, garantizando, en todo caso, una proporción adecuada de uso hotelero conforme a criterios de desestacionalización, rentabilidad, empleo, etcétera, dispuestos a través de la ordenación sectorial turística.

3. Uso instrumental inapropiado de la calificación urbanística turística

Suele señalarse al planeamiento urbanístico municipal como al instrumento responsable de un excesivo desarrollo turístico en el litoral frecuentemente ligado, además, a un modelo turístico

11. Como ha notado A. BLASCO ESTEVE, *Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico* (Dir. D. BLANQUER CRIADO), Valencia, 2002, pg. 254.
12. SOCIÁS CAMACHO, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Madrid, 2001, pg. 165.
13. NOGUEIRA LÓPEZ, A., *La ordenación del territorio y los recursos turísticos*, en ob. col. *Régimen jurídico de los recursos turísticos* (Ed. J. TUDELA ARANDA), Zaragoza, 1999, pgs. 188 y ss.

residencial¹⁴. La problemática que generalmente se asocia a los desarrollos turísticos basados en este modelo aparece relacionada con el excesivo consumo de suelo que el mismo conlleva y con el impacto negativo que genera en el medio natural, que conduce en ocasiones a la destrucción del paisaje, con la consiguiente pérdida de atractivo de los valores originales del propio destino turístico. No se puede negar, por otra parte, que este modelo de implantación aparece más ligado al negocio de la construcción y de la promoción inmobiliaria que al propiamente turístico¹⁵. En buena parte de las ocasiones los promotores han perseguido fundamentalmente una rentabilidad basada en la obtención de plusvalías propia del negocio inmobiliario (estructura económica de «ciclo cerrado»), postergando la fundamentada en la prestación de servicios turísticos (de «ciclo abierto») bajo cuyo reclamo se promovía la aprobación de los correspondientes proyectos. De ahí que se ha llegado a denunciar una «instrumentación inmobiliaria del turismo», denostando ciertos colectivos la capacidad de este sector para comportarse como verdadero factor de desarrollo¹⁷. Como acertadamente han señalado VERA e IVARS, en el ámbito local la planificación turística se suele asimilar, hasta ahora, casi linealmente a promoción turística, «postergando las actuaciones en materia de producto, que suelen desarrollarse desde la dimensión urbanística, tantas veces ajena a los verdaderos intereses del sector turístico»¹⁸.

No se comprende suficientemente, sin embargo, que muchas de las actuaciones vituperadas no sólo son ajenas sino frontalmente contrarias a los intereses del sector empresarial que gestiona la tipología de oferta, quizás más relevante, del negocio turístico, basada en la actividad de alojamiento hotelero. Esta última es además la que se muestra como más capaz de generar a su alrededor todo un entramado de servicios complementarios¹⁹ de ocio, restauración, actividades recreativas o comerciales, produciendo mayor cantidad de empleo y conformando una oferta turística integral apta para satisfacer las crecientes demandas de los turistas.

Frente a ello, se observa en muchos casos que los modelos de desarrollo basados predominantemente en un turismo residencial generan, inicialmente, una fuerte repercusión económica –para Ayuntamientos y los sectores inmobiliario y de la construcción– que, sin embargo, apenas tiene solución de continuidad ya que se constata que el nivel de gasto de este tipo de turistas es sustancialmente menor²⁰. También se ha señalado, con razón, el problema generado por el aumento de los gastos públicos, no sólo por aquellos «vinculados a la construcción de infraestructuras para dar soporte a las nuevas urbanizaciones» sino, junto a ellos, los debidos a la aparición, en el caso de tratarse de extranjeros²¹, de una «nueva demanda de servicios como los asistenciales y

14. El *Informe de Sostenibilidad en Andalucía 2005* citado resulta revelador en este sentido. De entre los problemas de sostenibilidad, atinentes a diversos sectores económicos, tomados en consideración en una consulta a agentes cualificados, éstos señalan como el segundo en importancia el que «no se respetan suficientemente las medidas para limitar la expansión urbanística con fines turísticos, en particular, la residencia secundaria» (pgs. 112 y 120). Por otra parte, el 42,7 de los agentes consultados resaltan un importante deterioro de la tendencia relativa a la «adecuación al desarrollo sostenible de las políticas de suelo, de ordenación del territorio y de construcción inmobiliaria compatibles con el desarrollo turístico» (pg. 134).
15. Como se reconoce expresamente en la Memoria de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, el continuo crecimiento de la oferta turística experimentado en dichas islas ha estado estrechamente vinculado al sector de la construcción y al mercado del suelo.
16. Vid. al respecto las consideraciones de LÓPEZ OLIVARES, ANTÓN CLAVÉ, NAVARRO JURADO, PERELLI DEL AMO y SASTRE ALBERTI, *Cambios y transformaciones en el actual modelo turístico de España*, Rev. «*Annals of Tourism Research en España*», vol. 7, núm. 2, 2005, pgs. 432-433.
17. Como ha sido señalado por VERA REBOLLO, J. F. e IVARS BAIDAL, J. A., *Turismo, territorio y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico* (Dir. D. BLANQUER CRIADO), Valencia, 2002, pg. 164.
18. *Turismo, territorio y desarrollo regional...*, cit., pg. 186.
19. O. PERELLI DEL AMO resalta también esta faceta en su comparación del modelo de predominio hotelero frente al residencial; *Ordenación territorial y turismo*, Rev. «*Economistas*», núm. 92, 2002, pg. 58.
20. J. L. ZOREDA se hace eco de esta problemática en su presentación de la 17ª edición (julio 2006) del informe trimestral de coyuntura turística, titulado «*Perspectivas turísticas*», que viene publicando la entidad Exceltur.
21. Vid. las interesantes reflexiones, sobre las características y consecuencias que genera el fenómeno de los denominados expresivamente «inmigrantes climáticos», vertidas por J. REQUEJO LIBERAL en un breve y esclarecedor artículo periodístico titulado *El tsunami de los climáticos*, publicado en el Diario «*El País*» (Sección Andalucía), del 20 de diciembre de 2005. El *Observatorio de la Sostenibilidad en España, Cambios de ocupación del suelo en España...*, cit., pgs. 62-63, también llama la atención sobre el hecho de que el cambio de modelo turístico, desde el basado en la estancia hotelera al modelo residencial, «ha implicado el asentamiento de grandes cantidades de extranjeros comunitarios (especialmente jubilados) en el litoral».

sanitarios, que muchas veces no tienen la suficiente contraprestación por parte de los países de origen»²².

Es más, la situación descrita presenta una segunda faceta igualmente problemática pues muchas de estas actuaciones no sólo resultan perjudiciales a los intereses del sector empresarial turístico –en tanto suelen generar una «comercialización ilegal»²³ que supone una competencia injusta y «desleal» respecto a la oferta reglada a la que se le exige, por añadidura, unos estrictos niveles de calidad–, sino también para la Hacienda Pública, puesto que dicha oferta «sumergida» de alquileres, frecuentemente, elude el pago de los correspondientes impuestos.

Sintetizando, desde la óptica del interés público, dicho desarrollo inmobiliario: *a)* no produce beneficios a largo plazo; *b)* apenas genera empleo estable; *c)* incrementa ciertos gastos públicos; *d)* caso de no ingresar impuestos, no redistribuye. En definitiva, a la larga se demuestra que dichos modelos de desarrollo, especialmente en zonas de alto potencial turístico, disputan el territorio a otras actividades económicas que generarían mayor beneficio socioeconómico con el mismo consumo de suelo.

Este problema aparece muy ligado también al necesario control de la calidad de los espacios turísticos. Como se verá más adelante, el establecimiento de unos parámetros urbanísticos específicos para la urbanización con destino turístico tiene por objeto la elevación de la calidad de la oferta turística en su conjunto. Precisamente, es en relación con la necesaria preservación de la garantía de calidad de los servicios de alojamiento turístico donde surge otro problema puntualmente diagnosticado en la Memoria de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias²⁴: «la reiterada experiencia de la utilización turística irregular de las edificaciones destinadas a uso residencial, fuera del control y la garantía de calidad y servicio que constituyen el objetivo de la regulación turística». Lo que ha llevado en dicha Comunidad a exigir a las edificaciones para uso residencial, excepcionalmente admitidas dentro de las zonas turísticas, los mismos estándares de densidad y calidad requeridos a la edificación turística.

De manera añadida, habría de ser objeto de una más detenida valoración el mayor impacto ambiental que el modelo considerado produce en comparación con otros posibles usos²⁵.

El reto hoy planteado a los responsables públicos es el de encauzar los crecimientos turísticos hacia una mayor rentabilidad social y económica compatible con un menor consumo de suelo o, al menos, con una implantación territorial lo menos agresiva posible para con el medio natural²⁶. Conforme a ello, a título ilustrativo, la decisión se podría decantar por otorgar preferencia a la previsión de un adecuado porcentaje de implantación hotelera, junto a una adecuada oferta complementaria, dentro de un determinado sector, en detrimento de la edificación destinada a segunda residencia.

22. LÓPEZ OLIVARES, ANTÓN CLAVÉ, NAVARRO JURADO, PERELLI DEL AMO y SASTRE ALBERTI, *Cambios y transformaciones en el actual modelo turístico de España*, cit., pg. 439.

23. LÓPEZ OLIVARES, ANTÓN CLAVÉ..., *ibidem*. De dicha circunstancia también se hacen eco el estudio del **Observatorio de la Sostenibilidad en España**, *Cambios de ocupación del suelo en España...*, cit., pg. 65; así como el de **Exceltur**, *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico turístico del litoral Mediterráneo español, Baleares y Canarias* (elaborado por Deloitte en colaboración con el Área de Estudios e Investigación de Exceltur), 2005 (puntos 14 y 15 de las «Líneas prioritarias de actuación» que contiene la parte sexta del informe).

24. La aprobación definitiva de las *Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, se ha producido por medio de la Ley 19/2003, de 14 de abril. El párrafo transcrito se encuentra en la pg. 5.773 del BOCAN núm. 73, de 15 de abril de 2003.

25. No sólo debido, por lo general, a su mayor consumo de suelo, sino también atendiendo a otros factores. En el estudio *Cambios de ocupación del suelo en España...*, cit., pg. 121, se recogen unos datos reveladores: «Según Green Building Challenge en España cada nueva vivienda construida en el litoral genera al año, a lo largo de los 75 años de su ciclo de vida útil, la siguiente carga ambiental, para una ocupación tipo de 200 días año (ratio medio para viviendas principales y segundas residencias): consumo de 60.000 litros de agua/año, de 6.000 kWh/año de energía, generación de 594 kg/año de residuos urbanos y 1.083 kg/año de CO₂».

26. Aspecto este último que aparece resaltado, desde una perspectiva más amplia que la estrictamente turística, en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, *sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa* (DOL 148, de 6 de junio de 2002), en especial pg. 26.

4. Uso espurio de las categorías regladas de establecimientos turísticos dispuestas por la legislación sectorial turística

Otra patología que se viene observando en ciertos casos es la de la utilización para uso residencial de suelos calificados para usos turísticos.

De este modo, en ocasiones, se hace una utilización torticera de la tipología de establecimientos de alojamientos turísticos denominados y regulados por la legislación sectorial turística como «Apartamentos turísticos». Siendo así que se solicitan licencias municipales para la construcción de edificios, bajo la declaración de dedicarlos a dicho destino, en parcelas cuya calificación admite dicho uso, pero no el residencial. El Ayuntamiento, tras la comprobación de que el proyecto se acomoda a los requisitos urbanísticos exigidos por el planeamiento y a los específicos dispuestos en la normativa sectorial turística para este tipo de establecimientos, puede conceder las licencias correspondientes. Como no hay norma que impida la división horizontal del edificio, los distintos apartamentos del mismo son transmitidos individualmente. Posteriormente, la propia normativa sectorial turística, que no suele exigir a este tipo de establecimientos el cumplimiento del principio de unidad de explotación de todo el edificio y que, incluso, admite una modalidad de los mismos denominada «conjuntos» que consiste en un simple agregado de apartamentos «situados en uno o varios edificios», allana el camino a que parte de los adquirentes destinen sus apartamentos, de facto, a un uso residencial, ya sea éste permanente o estacional.

La situación descrita es indeseable y contraviene la política turística encaminada a la implantación territorial de actividades de mayores perspectivas de rentabilidad social y económica.

El fallo de la STS de 14 de noviembre de 2005²⁷ parece salir al paso de otra práctica igualmente nociva utilizada en el caso enjuiciado, aparentemente, para eludir las determinaciones estipuladas en un planeamiento de desarrollo sobre densidad máxima de viviendas en un sector. Pero tampoco la doctrina jurisprudencial ayuda mucho a clarificar la turbia regulación de la figura de los apartamentos. Decimos esto porque el Tribunal de instancia llega a la conclusión, confirmada por el Tribunal Supremo, de que los apartamentos turísticos son equiparables a las viviendas, «porque aun denominándose a efectos del control turístico apartamentos, lo cierto es que urbanísticamente constituyen por sus características viviendas» (FD 3º).

En nuestra opinión, el fallo de esta Sentencia resulta condicionado por el hecho de que, habiendo sido otorgada la licencia bajo condición de acreditación ante el Ayuntamiento de la clasificación como Unidades de Alojamiento Turístico (una modalidad de Apartamentos Turísticos), se comprueba posteriormente que no consta autorización turística alguna en relación con el edificio en cuestión de 90 unidades de alojamiento, sobre el que tampoco «se ha promovido expediente para la calificación de alojamiento turístico», una vez construido (Antecedente 3º). Siendo así, pero sólo en virtud de ello, nos mostramos plenamente conformes con la decisión del Tribunal de anular la licencia recurrida por exceder del número máximo de viviendas permitidas por el planeamiento, pues no estando clasificados como «Apartamentos turísticos» son, pura y simplemente apartamentos; es decir, viviendas.

Ahora bien, lo cierto es que el hilo argumental seguido en la Sentencia parece generalizar la equiparación aludida a cualquier supuesto, en cuanto dice que la atribución reglamentaria de la denominación de apartamento turístico no tiene más que efectos administrativos, por lo que no por ello dejan de tener la consideración urbanística de apartamento o vivienda. Esta consideración no nos parece acertada en los supuestos de apartamentos turísticos clasificados como tales por la Administración turística, en base a dos razones.

En primer lugar, aceptando que el estándar de densidad máxima de viviendas es, en realidad, un instrumento para contener la densidad de población, los parámetros de cómputo –traducidos a personas– aplicables a los apartamentos turísticos no tienen por qué coincidir con los atribuibles a viviendas.

Los primeros vendrán determinados por la capacidad máxima permitida a cada unidad de alojamiento por la autorización sectorial turística.

27. Rec. 6728/2002; Sala 3ª.

Para el cálculo de los segundo suele aplicarse por los urbanistas un factor de conversión: usualmente, de 3,5 personas por vivienda.

En segundo lugar, la vivienda corresponde, obviamente, a un uso residencial, mientras que los apartamentos turísticos formalmente calificados como tales constituyen una *actividad económica*, uso propio, por tanto, de otra calificación urbanística diferenciada, atendiendo a los objetivos del planeamiento.

Ha de insistirse, efectivamente, en que la figura de los «Apartamentos turísticos» constituye un tipo reglado de entre los establecimientos de alojamiento turístico previsto en la legislación sectorial turística en la idea de que en los mismos se desarrolla una actividad empresarial turística. Pero es cierto que la Administración turística se ve en ocasiones impotente para actuar frente a situaciones como las descritas, en las que la figura es aprovechada para fines desviados. En algunos casos porque, sencillamente, no se le solicita autorización y, en otros, porque ésta le es solicitada sólo respecto a una parte del edificio (lo que es posible bajo la modalidad de «conjuntos», como se ha visto). Si el resto de los alojamientos es dedicado por sus propietarios a un uso residencial ello lo que supone jurídicamente es un incumplimiento de la normativa urbanística (no de la turística) al destinar una edificación a un uso no previsto por el planeamiento. El control y, en su caso, la corrección de dicho uso no permitido corresponde a la Administración municipal.

Esto último queda claramente indicado en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de abril de 2003 que traemos a colación²⁸. En un suelo calificado para «actividades» en el que, según la normativa del PGOU queda prohibido el uso residencial, un Ayuntamiento concede una licencia de apertura de establecimiento como «Apartahotel». Solicitada autorización de apertura y clasificación turística como «Hotel-Apartamento» a la Administración autonómica, ésta la desestima, especialmente debido a la constatación de la existencia de propietarios que residen en el edificio como vivienda ordinaria y no en régimen hotelero, con lo que incumpliría el requisito de conformar «un todo homogéneo» dispuesto por el Decreto sectorial madrileño de aplicación, siendo confirmada en vía administrativa por resolución del Consejero competente. El Tribunal, tras confirmar la validez de las resoluciones aludidas, señala que los eventuales incumplimientos por los propietarios residentes de la normativa urbanística de calificación del suelo o la licencia municipal de actividades, deberán ser examinados y solventados por la Administración urbanística o municipal, pues tales extremos quedan fuera del ámbito de actuación de la Administración de turismo (FD 6º).

Frente a todo ello debe plantearse la conveniencia de exigir la regla de uso exclusivo turístico de cada parcela cuya calificación admita dicho uso y fomentarse el principio de unidad de explotación de los establecimientos de alojamiento.

Pero además, de todo lo anterior, se sigue un efecto colateral igualmente indeseado que conviene señalar. Dada la calificación, distinta a la de uso residencial, atribuida a la parcela donde se construye el edificio, no computa a efectos de la reserva de viviendas de protección oficial generalizadamente dispuesta por la legislación urbanística. Con lo cual se está produciendo un uso espurio de la calificación turística en detrimento de los regímenes de protección pública de vivienda, que debe ser sancionado y corregido por la Administración municipal titular de las competencias sobre urbanismo.

III. CONVENIENCIA DE UNA DELIMITACIÓN NORMATIVA DEL USO TURÍSTICO

1. Características que presenta el uso turístico del espacio

Como es sabido, una de las funciones principales atribuidas al planeamiento es la de regula-

28. Aunque se trate de un supuesto referido a Hotel-Apartamentos, que es una figura distinta de la de los Apartamentos turísticos, pero a los efectos de lo que aquí se quiere expresar guarda semejanzas.

ción de los distintos usos a que van a quedar destinados los suelos cuyo ordenamiento le corresponde, operación que suele ser denominada como *calificación* o *zonificación* del suelo²⁹.

A diferencia de la «clasificación», sujeta a una técnica de *numerus clausus*, determinada por la categorización legal de las clases de suelo, la calificación se inspira en un sistema de *numerus apertus*, sin tipificación legal de categorías³⁰. Por ello se ha venido explicando por la doctrina que la calificación queda en manos del planificador, que es el que determina los tipos, tanto en su denominación como en su contenido³¹; correspondiendo, por tanto, al planeamiento definir, discrecionalmente, la relación de posibles calificaciones urbanísticas³². GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO ya hace tiempo que advirtieron del peligro que entraña la absoluta indeterminación legal de los tipos de usos globales, de los pormenorizados en que aquéllos se descomponen y de las incompatibilidades entre los mismos y de la consiguiente libertad del planificador para establecer la tipología de usos y sus incompatibilidades, pudiendo dar lugar a una disparidad indeseable. Por ello consideraron deseable «la fijación con carácter general de una tipología básica de los usos globales y pormenorizados y de sus incompatibilidades, que quedara abierta a su desarrollo en el planeamiento»³³.

En tanto que la zonificación supone la repartición o división del territorio en base a criterios funcionalistas, parece pertinente indagar qué características o circunstancias se dan en el uso turístico del suelo que pueden recomendar un tratamiento especial del mismo, distinto al de otros usos.

En este sentido, la principal característica del uso turístico es la utilización del espacio por una población predominantemente no residente en el mismo. Obviamente, ello determina que la edificación existente o a implantar en dicho espacio se dedica, mayoritariamente, a la estancia no permanente de las personas, con independencia, en este momento, de su posible diversidad tipológica.

Un segundo aspecto aparece vinculado a las actividades desarrolladas por dicha población turística durante su estancia, claramente diferenciadas de las acostumbradas y presumiblemente usuales atribuibles a una población residente. El prototipo de turista, generalmente, pretende un uso lúdico del espacio, ligado al ocio. Ello determina, por un lado, la necesidad de previsión de edificaciones que acojan usos de restauración, recreativos, etcétera y, por otro, demanda unas dotaciones y equipamientos apropiados al servicio de los usuarios turísticos, cuyas necesidades, se insiste, difieren de las de la población residente con carácter permanente.

2. Conveniencia de adoptar unos parámetros urbanísticos específicamente turísticos

Parece, pues, necesaria una delimitación y definición jurídica del uso característico turístico que atienda y dé respuesta a sus específicos requerimientos. Se trata de una cuestión técnica en la que es preciso avanzar, en función de las necesidades que la urbanización turística está llamada a satisfacer. El urbanismo debe modular sus determinaciones en función del carácter turístico de la actuación, a través de previsiones específicas dispuestas en la normativa de aplicación, coadyuvando así a satisfacer los objetivos de calidad formulados en la legislación sectorial turística.

Las especificidades que presenta este tipo de espacios reclaman el establecimiento de unos

29. ASÍ, TEJEDOR BIELSA: «La calificación o zonificación –“zoning”, “zonage”– permite introducir mayores precisiones en cuanto al destino final del suelo»; en el capítulo sobre *Urbanismo* de la ob. col. *Derecho Administrativo, Parte especial* (Dir. J. BERMEO VERA), 5ª ed., Madrid, 2001, pg. 593. MERELO ABELA, tras señalar que no existe una definición legal de uso, aprecia «una cierta correspondencia entre “zona” y “uso”, si bien una misma zonificación o calificación puede admitir diversos usos»; *Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística*, Barcelona, 1995, pg. 6.

30. STS de 14 de octubre de 1992. Vid. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Madrid, 1992, pgs. 57-58.

31. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Introducción al Derecho Urbanístico...*, cit., pg. 58.

32. MERELO ABELA, J. M., *Régimen jurídico del suelo...*, cit., pg. 80.

33. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, vol. I, Madrid, 1979, pg. 250. Propuesta que se viene ensayando, con mayor o menor acierto, a través de algunas normas autonómicas (v. gr. Decreto 57/2006, de 26 de mayo, que aprueba las normas urbanísticas regionales de Cantabria).

parámetros propiamente turísticos, ajustados a sus singulares características³⁴ y adecuados para satisfacer los requerimientos de sus futuros usuarios. En función de ello entiende ROGER que lo más razonable es establecer los aludidos parámetros turísticos «apoyados en la base de actuación que no es otra que la del usuario o plaza de alojamiento»³⁵.

El establecimiento de unos parámetros urbanísticos singularmente concebidos para la zonificación turística debe producir un resultado de cualificación de estos espacios en razón de su funcionalidad, que no es otra que la de atender cumplidamente las necesidades de los usuarios turísticos. A ello puede contribuir, a modo de ejemplo, la instauración de una mayor proporción de espacios públicos o de zonas ajardinadas en el sector objeto de ordenación, la implantación de una dotación suficiente de plazas de aparcamiento o la previsión de equipamientos complementarios relacionados con el ocio³⁶. En este sentido, parece conveniente la previsión de suelo suficiente, en función del número de alojamientos previstos, para la implantación de una oferta complementaria adecuada que permita cualificar el destino como un producto turístico, considerado globalmente. La exigencia de éstos u otros requisitos, unidos a los requerimientos de la edificación y de los propios establecimientos de alojamiento, establecidos por la regulación sectorial turística, persiguen elevar la calidad de la oferta del destino turístico en su conjunto.

La cuestión no es nueva, y lo cierto es que se puede citar algún precedente legislativo en esta dirección aunque, desde la perspectiva actual, pueda presentar un tinte arcaizante. En el informe titulado *Algunas ideas para la elaboración de Bases de un Plan Nacional de Turismo*, elevado por el Ministerio de Información y Turismo al Consejo de Ministros en octubre de 1962, se postulaba la conveniencia de elaborar una «Ley de Zonas Turísticas de Interés Nacional» a la que se atribuía, entre otros, el siguiente objetivo:

«Ordenación de las zonas turísticas actualmente existentes, no sólo en un sentido que pudiéramos denominar urbanístico, en cuanto a la promulgación con estricto sentido turístico de determinadas ordenanzas de edificación, sino con una amplitud y criterio absolutamente turísticos, que abarque el planeamiento de grandes complejos e instalaciones complementarias, zonifique los usos turísticos de la región, conserve el paisaje, estudie los esquemas de circulación y la implantación de servicios de carácter regional, programe y sitúe las facilidades deportivas y recreativas y programe la mejora del equipo hotelero»³⁷.

Se puede suscribir la opinión de SUAY, en relación con la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, al calificarla de pionera en la articulación de las relaciones entre turismo y urbanismo, respondiendo a una determinada concepción o tendencia: «la construcción de un urbanismo propio y específico para el turismo, al margen y separado, por tanto, del urbanismo general del que vendría a quedar excluido o exento»³⁸.

Un examen sumario de los contenidos de la citada Ley permite apreciar, a nuestro juicio, que se trata de una norma que ya introduce criterios y utiliza instrumentos propios de la ordenación territorial (*Planes de Promoción*), a la vez que instituye una ordenación urbanística específica de

34. El *Plan de Desarrollo Integral del Turismo de Andalucía* (Plan DIA) apuntaba, entre las actuaciones a adoptar dentro del Programa relativo a la «Ordenación turística del territorio, la "necesidad de promover, en el marco de la legislación urbanística, determinadas figuras y directrices que recojan la especificidad del suelo de vocación o de uso turístico. Ello conllevará un diagnóstico preciso de las necesidades y definiciones especiales que son inherentes al suelo turístico, incluido el destinado al uso residencial y/o vacacional". Medida que debe entenderse como "la plasmación en el territorio de las recomendaciones que el sector demanda en función de las estrategias de cualificación comúnmente aceptadas"; Junta de Andalucía, *Plan de Desarrollo Integral del Turismo de Andalucía* (Plan DIA), Sevilla, 1993, pg. 297.

35. ROGER FERNÁNDEZ, G., *El urbanismo y la ordenación...*, cit., pg. 70.

36. Uno de los principales problemas del sistema turístico español que detectan LÓPEZ OLIVARES, ANTÓN CLAVÉ, NAVARRO JURADO, PERELLI DEL AMO y SASTRE ALBERTI, estriba en que los desmesurados procesos de construcción, sobre todo en el litoral mediterráneo, están conduciendo «a un desarrollo de simples áreas urbanas, y alejándonos del concepto de ocio y recreación que deben tener los espacios turísticos»; *Cambios y transformaciones en el actual modelo turístico de España*, cit., pg. 439.

37. Tomado de FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, tomo III, Madrid, 1974, pg. 1391.

38. SUAY RINCÓN, J., *Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. El caso de Canarias*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico* (Dir. D. BLANQUER), Valencia, 2002, pg. 315. Para P. ZARAGOZA ORTOS, la planificación urbana queda así supeditada a los intereses turísticos, siendo la Ley de Centros y Zonas la primera norma legal que se contrapone al planeamiento urbanístico, como planificación global; *Actuaciones administrativas 1972-1982*, en ob. col. *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural* (Dir. F. BAYÓN MARINÉ), Madrid, 1999, pg. 129.

aplicación a los espacios turísticos a los que viene referida (*Planes de Ordenación*). De tal manera que se ha llegado a mantener –de manera algo forzada, en nuestra opinión– que, en tanto que la Ley de 28 de diciembre de 1963 lleva a cabo una regulación del suelo según su situación y destino, se da lugar con ello a una nueva categoría territorial o «suelo turístico»³⁹.

Alguna doctrina económica ha puesto de manifiesto cómo dicha Ley propició y facilitó inversiones nacionales y extranjeras en el sector inmobiliario turístico, a la vez que ha sido señalada como la responsable de muchos de los desaguisados urbanísticos cometidos por aquellos años –calificados expresivamente como de la «planificación no planificadora»– en el litoral español⁴⁰. Para HERRERA, significó, lamentablemente, una oportunidad frustrada, que hubiera podido contribuir a impedir muchos de los atentados contra el paisaje y el medio ambiente que se produjeron por aquellos años⁴¹.

Volviendo a la actualidad, y teniendo en cuenta la nueva distribución de competencias operada por la Constitución, con la asignación de la mayor parte de las relativas a ordenación del territorio, urbanísticas y turísticas a las Comunidades Autónomas, así como la emergencia de nuevos valores constitucionalmente protegidos que modifican la dirección de la promoción de la oferta turística, debe señalarse la necesidad de determinación de estas cuestiones por Ley autonómica o reglamento habilitado por ésta. Caben dos opciones de política legislativa: que ello se lleve a cabo a través de la legislación urbanística o, como alternativa, de la sectorial turística. Aunque por razones de sistemática puede reputarse preferible la primera opción, tampoco parece descabellado ni deben oponerse reparos a que sea la norma sectorial turística la que fije la delimitación y el contenido del uso turístico.

Sea cual sea la vía elegida lo importante es que se trate de una norma capaz de vincular al planeamiento municipal. En definitiva lo que se sugiere es que sea la normativa autonómica la que clarifique el uso turístico de los suelos, limitando la discrecionalidad del planeamiento. La delimitación por este último de una zona con dicha calificación debe determinar todos los elementos de la misma y condicionar su ordenación al resto de usos no turísticos que puedan concurrir en el ámbito territorial considerado. En expresión de GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, «la ordenación de todas las piezas físicas y la regulación normativa de las construcciones, habrán de conseguirse en el Plan a partir de su genérica condición de *uso global turístico*»⁴².

IV. ASPECTOS A LOS QUE PRESTAR UNA ATENCIÓN ESPECÍFICA EN RELACIÓN CON LA CARACTERIZACIÓN Y ORDENACIÓN DE ZONAS DE USO GLOBAL TURÍSTICO

La operación propuesta exige, en nuestra opinión, que la normativa aludida se ocupe al menos de las siguientes cuestiones: *a)* la propia definición de lo que ha de entenderse por uso turístico a través de una obligada remisión a la legislación sectorial turística en vigor; *b)* la determinación de unos estándares de densidad exigibles a las zonas turísticas; *c)* la determinación de unos estándares dotacionales característicos; *d)* el establecimiento de unas exigencias mínimas relativas a las infraestructuras y servicios. Se trata de aspectos que deben recibir una atención detenida, coincidiendo con lo señalado por alguna doctrina, y que, de hecho, en buena medida ya han sido objeto de un tratamiento específico por parte de distintas normativas autonómicas.

1. Clarificación del uso global turístico: hacia una distribución equilibrada de los usos pormenorizados dentro de la zona

En las Comunidades Autónomas insulares se ha tratado de dar respuesta a los problemas derivados de la mezcla de usos, estableciendo criterios tendentes a la delimitación del uso turístico

39. PIÑAR LÓPEZ, B., *Problemas de escrituración y titularidad. Servidumbres*, en ob. col. *Desarrollo de zonas turísticas* (Edit. Instituto de Estudios Turísticos), Madrid, 1966, pg. 431.

40. En este sentido ESTEVE SECALL, R. y FUENTES GARCÍA R., *Economía, historia e instituciones del turismo en España*; Madrid, 2000, pg. 213.

41. HERRERA y ESTEBAN, L., *La expansión. 1962-1972*, en ob. col. *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural* (Dir. F. BAYÓN MARINÉ), Madrid, 1999, pg. 82.

42. *El uso turístico en el planeamiento general...*, cit., pg. 413.

respecto a otros posibles. Predomina entre ellos el criterio que podríamos denominar de «separación» de usos turísticos y residenciales.

Así, en las Normas Generales de los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT)⁴³ de Mallorca y de Ibiza-Formentera se dirige un mandato al planeamiento urbanístico general para que, al asignar usos globales, delimiten, en la medida de lo posible, las zonas aptas para los usos turísticos o los residenciales, salvo en aquellas áreas respecto a las que el propio planeamiento justifique la existencia de un modelo interrelacionado de usos cuyas características se quieran mantener (art. 8).

Además de lo anterior, el artículo citado establece que la normativa del planeamiento urbanístico reguladora de los usos determinará aquellos que se consideren incompatibles con el global de las zonas turísticas y residenciales, por su carácter molesto y perturbador, prohibiendo su implantación en dichas zonas. En opinión de BLASCO, «esta última regla tiene una enorme potencialidad a efectos de impedir las frecuentes molestias que generan a los residentes ciertos establecimientos de entretenimiento, aunque desgraciadamente su utilización deja mucho que desear»⁴⁴.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, es manifiesta la voluntad del legislador regional de otorgar al suelo turístico un tratamiento diferenciado respecto al suelo residencial, industrial o terciario, dada la importancia que el fenómeno turístico adquiere en el territorio insular. Ello se deduce tanto de la Ley sectorial turística, primero, como de la Ley de ordenación urbanística, posteriormente, lo que denota una estrecha vinculación entre ambos textos legales. La propia Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias incorpora directamente una serie de medidas de clara naturaleza de ordenación territorial y urbanística⁴⁵. Por su parte el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, introduce como novedad la calificación urbanística de uso turístico, llegándose a establecer legalmente que el suelo con uso predominantemente turístico deberá calificarse como turístico por el planeamiento, cualquiera que sea su clase (art. 49.3)⁴⁶.

El artículo 18.5 de esta última Ley contempla que los Planes Insulares de Ordenación puedan establecer previsiones concretas para atender aquellas específicas situaciones de determinadas zonas mixtas, donde la presencia de edificaciones turísticas, junto a otras residenciales o industriales, pueda producir efectos que pongan en peligro la calidad de la oferta turística de la zona⁴⁷.

Por otra parte, la directriz 12 de la Normativa de las Directrices de Ordenación del Turismo dirige al planeamiento el mandato de evitar el uso mixto, residencial y turístico, en las zonas turísticas, dado los efectos de deterioro que se considera que ello produce en la oferta alojativa. A este fin se ordena la revisión de los instrumentos de planeamiento insular y urbanísticos que permitan un uso global mixto dentro de un mismo sector y aquellos que consientan un uso pormenorizado indistinto dentro de una misma parcela, en el objetivo de lograr la especialización del área sometida a ordenación en uno u otro uso, atendiendo al modelo territorial establecido por el

43. Decreto 54/1995, de 6 de abril, que aprueba el de la isla de Mallorca (modificado por Decreto 14/2000, de 4 de febrero) y Decreto 42/1997, de 14 de marzo que aprueba el de las islas de Ibiza y Formentera (modificado por Decreto 99/1998, de 6 de noviembre). Cuando en el texto se cita un solo artículo referido a las Normas Generales de los POOT, es debido a la coincidencia de numeración y contenido en ambos.

44. BLASCO ESTEVE, A., *Planificación y gestión...*, cit., pg. 255.

45. Destaca el artículo 57 de dicha Ley, que viene a disponer que los planes urbanísticos declararán el uso turístico del suelo en zonas urbanas y urbanizables, pudiendo también declarar dicho uso en asentamientos rurales delimitados.

46. Junto a lo anterior, la misma Ley regula el suelo turístico como una de las categorías específicas que puede adoptar el *suelo urbanizable no sectorizado* (art. 53. 3, a). Sobre esta categoría de suelo en la Ley canaria manifiesta M. J. SARMIENTO ACOSTA: «El suelo no sectorizado, en la economía de la Ley, está vinculado a intereses supramunicipales, y adopta las categorías de urbanizable turístico, urbanizable estratégico y urbanizable diferido. Por sí sola esta clasificación no permite la urbanización, y Administraciones, distintas de la municipal, tienen unas funciones determinantes en su definición»; *El suelo urbanizable sectorizado en la Ley canaria de Ordenación del Territorio*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», núm. 180, 2000, pg. 138.

47. El *Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la isla de La Gomera*, aprobado por Decreto 56/2003, de 30 de abril, emplaza a los Planes Generales de Ordenación, cuando consideren como uso característico el turístico, al establecimiento de un régimen de incompatibilidad de usos, prohibiendo los relativos a actividades, construcciones e instalaciones industriales o molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, «así como residenciales que afecten a la calidad turística del ámbito o de su entorno» (art. 21.2).

planeamiento insular. En el supuesto de áreas en las que ambos usos estuvieran consolidados la nueva ordenación se dirigirá a procurar su deslinde y, si fuera factible, a dirigir el proceso de transformación hacia la especialización en uno u otro uso.

Establecido el criterio general, se sientan otros específicamente dirigidos a la ordenación de las zonas mixtas, de tal manera que las Directrices canarias apuestan por establecer no uno sino varios criterios en cascada. En primer lugar, como se acaba de ver, la separación de usos, como criterio principal y objetivo deseable, que persigue, entre otras cosas, evitar los problemas de afectación entre los usos turísticos y residenciales. En el caso de zonas mixtas, se fija como criterio preferente el de procurar una transformación hacia la especialización en uno de los usos, primando el mantenimiento del uso turístico en ciertas circunstancias. Por último, y en función de las circunstancias concurrentes, caso de optar por la compatibilidad de usos se impone la necesidad de exigir a la edificación residencial los mismos estándares de densidad y condiciones de calidad que a la turística, con el fin de homogeneizar los niveles de calidad dentro de la zona y conseguir una correcta integración en un tipo de espacio –el turístico– considerado estratégico para la economía canaria⁴⁸.

A nivel de usos pormenorizados, los POOT balears mencionados establecen que su asignación por parte de los instrumentos de planeamiento deberá determinar «taxativamente» si en una misma parcela es posible la implantación de un uso de alojamiento turístico o de un uso residencial no destinado a explotación turística, no admitiéndose la posibilidad de que puedan implantarse indistintamente uno u otro. Más concretamente: «no podrán definirse calificaciones que determinen como admisibles ambos usos, debiendo las mismas determinar como admisible uno de ellos y declarar prohibido el otro» (art. 8.2). En este caso, los propios POOT declaran la incompatibilidad⁴⁹ de ambos usos pormenorizados en una misma parcela, así que no podrán definirse calificaciones que determinen la compatibilidad entre los mismos, como indica SOCIAS⁵⁰.

En la misma dirección, la Normativa de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (directriz 12) establece que el planeamiento urbanístico al que corresponda establecer la ordenación pormenorizada de un área mixta, zonificará separadamente los usos residencial y turístico, no pudiendo destinar una parcela indistintamente a uno u otro uso⁵¹.

Tampoco faltan determinaciones acerca de los usos compatibles e incompatibles con el predominante turístico. Por ejemplo, en el Plan Insular de Ordenación de Tenerife⁵², se establecen una serie de determinaciones relativas a los usos compatibles con el turístico por las que se admiten: a) los usos, no molestos, destinados al ocio que supongan una oferta complementaria de los establecimientos alojativos; b) los usos de equipamientos e infraestructuras al servicio del área urbana turística; c) el uso comercial en una edificabilidad máxima de un 5% del total de la del sector; d) todas las categorías de usos de hostelería (art. 3.7.4.3).

Por su parte el mismo Plan Insular determina que no se admite ningún uso industrial ni de oficinas, salvo los propios o al servicio de las empresas explotadoras de los establecimientos del área urbana turística. En forma similar en el Plan Insular de Ordenación de El Hierro⁵³, al establecer las directrices de ordenación de las cuatro nuevas áreas turísticas de actuación prioritaria delimitadas

48. Vid. al respecto el punto 3.3 de la Memoria de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (BOCAN, núm. 73, de 15 de abril de 2003, pg. 5774).

49. Lo que guarda relación con el «principio de uso exclusivo» establecido en el artículo 16 de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares; especialmente con lo dispuesto en su párrafo segundo.

50. SOCIAS CAMACHO, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., pg. 166. Posteriormente, el Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera (BOCAIB núm. 50, de 31 de marzo de 2005), introduce una excepción a dicha regla de incompatibilidad en relación con «los ámbitos expresamente definidos por el planeamiento general como aptos para hoteles de ciudad».

51. El apartado 6 de la Disposición transitoria primera de la Ley 19/2003, aprobatoria de las Directrices, establece que en las parcelas en las que el planeamiento permita indistintamente el uso residencial o de alojamiento turístico quedará suspendido este último. Por su parte, el Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (aprobado de modo parcial por Decreto 100/2001, de 2 de abril, modificado posteriormente por Decreto 159/2001, de 23 de julio y por Decreto 55/2003, de 30 de abril, por el que se aprueban definitivamente las determinaciones relativas a la ordenación de la actividad turística del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura), recoge en su artículo 74 una disposición prácticamente en los mismos términos que la aludida del artículo 8.2 de las Normas Generales de los POOT.

52. Aprobado definitivamente por Decreto 150/2002, de 16 de octubre.

53. Aprobado definitivamente y de forma parcial por Decreto 82/2002, de 17 de junio.

por el mismo, se establece la no admisión de otros usos ajenos al turismo, como puede ser el industrial (art. III.5.1.3).

Tras el esbozo de algunas de las determinaciones normativas atinentes a distintos aspectos de la calificación de uso turístico, procede expresar nuestra opinión –ya avanzada en el título del epígrafe–, en pro de una distribución equilibrada de los usos pormenorizados dentro de la zona de ordenación.

Prescindiendo de situaciones concretas en las que la propia naturaleza de las instalaciones determinan prácticamente la exclusividad del uso turístico (grandes complejos o *resorts*), la situación más normal requerirá, para el uso global turístico, una mezcla de usos pormenorizados, bajo los principios de: *a*) predominio del uso turístico reglado; *b*) proporción adecuada de usos funcionalmente complementarios del anterior; y *c*) tolerancia de un porcentaje de uso residencial compatible, que puede estar justificada, entre otras razones, para facilitar la rentabilidad a corto plazo de la operación de urbanización.

Como se ha señalado anteriormente, la ley autonómica debe definir el uso global turístico atendiendo a los principios anteriores, pero a través de la formulación de unos parámetros que admitan cierta flexibilidad, de tal manera que permitan al planeamiento la determinación de las proporciones de los usos referidos dentro de unos márgenes, según sus propios criterios de ordenación y atendiendo a las condiciones particulares del espacio a ordenar. En concreto, parecería necesario que se determinase legalmente el porcentaje mínimo exigible de edificabilidad con destino a usos turísticos reglados, la proporción mínima de usos complementarios y, finalmente, la proporción máxima de uso residencial admisible.

La propuesta anterior exige, no obstante, intentar delimitar con un mínimo de precisión y rigor lo que se entiende por cada uno de los usos pormenorizados aludidos.

En primer lugar, obviamente y en coherencia con la caracterización y calificación global del área o sector, se viene sosteniendo la necesidad de disponer la implantación mayoritaria (predominante) de usos turísticos. Pero ésta es una cuestión que conviene matizar pues no es infrecuente encontrar en los instrumentos de planeamiento la asimilación exclusiva de dicho uso con el hotelero o con el de alojamiento turístico sin más distinciones (que incluiría los establecimientos hoteleros y los extrahoteleros). Sin embargo, de atender a la legislación sectorial correspondiente –lo que sería pertinente–, el uso turístico debería comprender, además de los establecimientos de alojamiento turístico reglados, las instalaciones que permitan la prestación de todos aquellos otros servicios considerados como turísticos por la legislación turística, como, por ejemplo, los de restauración, los de intermediación, los de información, los de turismo activo, etcétera. Estos últimos, por tanto, deben integrar el cómputo de la proporción determinada de uso característico turístico.

En nuestra opinión, no obstante, se debe imponer una proporción mínima de implantación obligatoria de establecimientos de alojamiento reglado (preferentemente incluyendo, incluso, la fijación de los tipos y categorías mínimas). Y, junto a ello, la previsión de instalaciones destinadas a acoger otros servicios turísticos de entre los referidos.

En segundo lugar, la definición de los usos complementarios debe realizarse atendiendo a la vinculación funcional de ciertas actividades respecto a los usos turísticos referidos. En este sentido, pueden señalarse usos como los recreativos, de espectáculos, de ocio, culturales, comerciales, alquiler de vehículos u otros análogos. La formulación legal debe ser abierta, destacando dicha relación de complementariedad, no siendo recomendable la enumeración de un *numerus clausus* de actividades.

En tercer lugar, la determinación del uso compatible residencial, en su caso, precisa también de alguna matización. En nuestra opinión debe comprenderse en dicho uso cualquier tipo de vivienda, ya sea orientada a un uso permanente o estacional e incluyendo las denominadas «viviendas turísticas vacacionales». Estas últimas constituyen una difusa figura recogida en algunas leyes turísticas autonómicas (Andalucía, Asturias, Cantabria, Galicia, País Vasco), caracterizadas por la prestación en las mismas únicamente del servicio de alojamiento con carácter temporal. Pero, a pesar de recogerse en los textos legales, se hace de manera muy somera, no entrando en realidad en una regulación en detalle de la figura. En la Ley andaluza, al menos, ni siquiera aparece incluida dentro del listado de establecimientos de alojamientos reglados, recibiendo un trato legal que la

convierte en una categoría residual. Sería, pues, muy conveniente la clarificación de la misma, sobre todo por los posibles efectos perniciosos para el sector que puede conllevar su consideración como actividad turística a efectos de la calificación urbanística. En este sentido, se trata de una categoría que, realmente, carece de interés en el contexto de la política sectorial turística que se viene adoptando en los últimos tiempos, entre otras razones porque, en la práctica, resulta incontrollable a posteriori su uso como vivienda en alquiler, estacional, o ambos. A efectos urbanísticos tampoco se aprecia cuáles pudieran ser las posibles diferencias entre este tipo de viviendas y las estacionales. Se trata en ambos casos, sencilla y simplemente, de viviendas por lo que, a los efectos aquí expuestos, carecería de sentido establecer un tratamiento diferenciado entre las mismas. En nuestra opinión, todas estas tipologías *artificiales* deben integrar el cómputo del porcentaje máximo de edificación residencial.

Por último, razonablemente, han de determinarse los usos considerados incompatibles por su carácter molesto o perturbador del uso prevaleciente (v. gr. industrial).

En definitiva, en relación con los espacios respecto a los que se constate un alto valor como recursos turísticos por su ubicación, condiciones naturales o de otro carácter, se aboga por que el planificador atienda al criterio de rentabilidad económico social al asignar los usos del suelo. Expresado en forma un tanto prosaica, pero realista, se trata de obtener el mayor beneficio social posible –medido en empleos directos, en actividad económica rentable y, por ende, redistributiva vía impuestos, en empleo indirecto a través de la generación de actividades colaterales– derivado de la ocupación de suelos susceptibles de urbanización que reúnan las condiciones antedichas.

En Andalucía se ha producido un intento frustrado de definir el uso global turístico, a través de la adición de una nueva disposición adicional novena a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía⁵⁴, que considera como tal «aquel que habilita la implantación, de forma mayoritaria en relación a la edificabilidad total del área o sector, de los alojamientos que se regulan en la legislación turística en los que concurren los principios de uso exclusivo y unidad de explotación tales como hoteles y hoteles-apartamentos, con independencia de que el Plan General de Ordenación Urbanística prevea su compatibilidad con otros usos». El resto de alojamientos turísticos en los que no concurren los indicados principios, junto a las viviendas de segunda residencia, serán consideradas como de uso residencial.

A primera vista, sin embargo, no parece que de la formulación realizada se siga un modelo equilibrado en el sentido propuesto, dada la rigidez y el exceso que supone la necesidad de destinar más del cincuenta por ciento de la edificabilidad del área o sector de ordenación a alojamientos turísticos reglados en parcela de uso exclusivo y unidad de explotación del establecimiento. Seguramente por ello resultó duramente vilipendiado, en su momento, el precepto citado por las organizaciones empresariales resultando, finalmente, derogado sólo unos meses más tarde por medio de la Ley 1/2006, de 16 de mayo.

No obstante, algunos criterios del tenor de los propuestos comienzan a estar presentes, aunque tímidamente, en distintos instrumentos de ordenación territorial. Por ejemplo, las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004, de 18 de junio), imponen a los nuevos desarrollos urbanísticos de uso global residencial –en suelos clasificados como urbanizables sin sectorizar a su entrada en vigor–, la obligación de destinar «un 25% como mínimo de su aprovechamiento a usos turísticos, exclusivamente establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos, pudiendo computar dentro de este porcentaje hasta un 5% de equipamientos turísticos» (artículo 43, con carácter de directriz). Se consideran equipamientos turísticos aquellos en los que se desarrollen actividades turísticas complementarias de los alojamientos turísticos (art. 44).

En el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía⁵⁵ se establece como criterio de ordenación el de «favorecer en las áreas turísticas modelos de desarrollo menos consuntivos de suelo y de mayor valor añadido (establecimientos reglados de oferta turística) frente a modelos basados exclusivamente en la promoción inmobiliaria y la oferta de segundas residencias» (art. 53). También se dirige al planeamiento urbanístico la orientación de «proponer modelos equilibrados de

54. Llevada a cabo por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

55. Decreto 206/2006, de 28 de noviembre (BOJA núm. 250, de 29 de diciembre).

más amplios, sufren frecuentes desviaciones en la práctica especialmente en zonas sometidas a una fuerte presión turística-residencial.

La legislación de las Islas Baleares ha sido pionera en nuestro país en desplegar esta técnica tendiente a la contención de la densidad de población, tanto residente como turística⁶⁵, ligada además a una política de mejora de la calidad de la oferta turística. Desde los Decretos denominados *Cladera* I (1984) y II (1987), este último sustituido, dando a su contenido rango legal, por la Ley 7/1988, de 1 de junio, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos, quedó establecida una *ratio turstica* mínima de 60 metros cuadrados de suelo edificable por plaza turística.

Los POOT de Mallorca y de Ibiza-Formentera mantuvieron, por término general, dicha *ratio* mínima de 60 m²/plaza, aunque las Determinaciones Particulares de algunas zonas turísticas elevaron a 70 o 75 m²/plaza⁶⁶. Por su parte, la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares ha reiterado la necesidad de que los instrumentos de planeamiento territorial insular figen una *ratio turstica* mínima de 60 metros cuadrados de solar por plaza, exigible a las autorizaciones de nuevos establecimientos de alojamiento turístico y a las ampliaciones de los existentes (art. 5.1). Posteriormente, el Plan Territorial Insular de Menorca⁶⁷ ha exigido a los establecimientos hoteleros a implantar en las zonas turísticas delimitadas en el mismo el cumplimiento de una *ratio turstica* de un mínimo de 60 m²/plaza para las primeras 150 plazas, de un mínimo de 75 m²/plaza para las 150 plazas siguientes, y de 100 m²/plaza en adelante, hasta alcanzar un máximo permitido de 450 plazas por cada establecimiento (art. 48, 1.2.2.4).

Como ha apuntado Blasco Esteve⁶⁸, la *ratio turstica* cumple una doble finalidad: a) por una parte introduce un requisito de calidad dirigido a proporcionar una mayor amplitud y, por tanto, mayor confortabilidad de los clientes, en las instalaciones hoteleras; b) de otra, supone un instrumento de limitación de la densidad de población en las zonas turísticas⁶⁹.

A la estela de la legislación balear, la canaria también ha venido ocupándose de establecer medidas de factura similar. Prescindiendo de unos antecedentes contenidos en las versiones iniciales de los Planes Insulares de Ordenación de Lanzarote (1991) y de Gran Canaria (1995), conviene referir directamente que la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias ordenó la adaptación del planeamiento urbanístico municipal a los estándares mínimos fijados en la propia Ley y a los que complementariamente se establecieron vía reglamentaria y en los Planes Insulares de Ordenación. Concretamente, el artículo 35 de la Ley turística ordena al planeamiento municipal definir la densidad máxima admisible en las parcelas destinadas a alojamiento turístico conforme a un estándar mínimo de entre 50 y 60 metros cuadrados de solar por plaza de alojamiento, remitiendo a un desarrollo reglamentario ulterior los criterios de ponderación para su fijación.

Haciendo uso de la habilitación legal mencionada, el Decreto 10/2001, de 22 de enero, *por el que se regulan los estándares turísticos*, ha venido a regular, entre otras cosas, el estándar de densidad de uso turístico que «determina la superficie mínima de parcela neta necesaria para la construcción de cada plaza de alojamiento turístico» (art. 2.1). Dicho estándar ha de ser fijado por el planeamiento atendiendo a criterios tales como la densidad de población, la capacidad alojativa actual y prevista del municipio, la suficiencia de infraestructuras y servicios o la calidad de la oferta turística existente, entre otros. No obstante, el Decreto establece directamente un estándar mínimo de densidad del suelo turístico de 60 m² de superficie de parcela neta por plaza, que habrá de ser verificada de cara al otorgamiento de las autorizaciones previas de los establecimientos de aloja-

creación de oferta hotelera y segundas residencias» (art. 150). Estos criterios tienen su plasmación concreta en algunos instrumentos de ordenación territorial subregionales en esta misma Comunidad, como en el Plan de Ordenación del Territorio subregional de la Costa Occidental de Huelva⁷⁰ en el que se establecen distintas proporciones entre plazas residenciales y hoteleras en relación con los nuevos desarrollos con destino vacacional y turístico previstos por el planeamiento –según las distintas zonas y con determinados matices en los que no es oportuno entrar en este momento– (art. 42, con carácter de directriz). También en el Plan de Ordenación del Territorio subregional de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga⁷¹ se establece una proporcionalidad de dos plazas residenciales por cada plaza de alojamiento en las denominadas Zonas de Dinamización Turística delimitadas en las que se prevén usos residenciales. En estas Zonas, «los instrumentos de planeamiento general establecerán las condiciones de ordenación que garanticen que las parcelas mejor ubicadas, y en especial, las más próximas a la línea de costa se destinen a establecimientos hoteleros» (art. 45).

A modo de reflexión adicional, conviene hacer notar que en la decisión de fijación de los parámetros relativos a la implantación proporcional, dentro de un mismo sector, de usos turísticos y residenciales, deben valorarse factores que pueden condicionar la «rentabilidad» de la operación, como pueden ser la apreciación de sobreoferta de alojamiento reglado en la zona (o la situación contraria), o la conveniencia de mover la iniciativa empresarial facilitándole una reversión a corto plazo de parte de la inversión –a través de la actividad de promoción inmobiliaria residencial–, teniendo en cuenta, en su caso, los altos costes previstos derivados de la urbanización del terreno.

2. Determinación de unos estándares de densidad

De la asignación de un uso turístico a una determinada zona debería derivarse la aplicación de unos estándares específicos capaces de contener la densidad de población en unos límites sostenibles⁷² que no produzcan una merma de la calidad del destino turístico.

La legislación sectorial turística ha desarrollado una técnica que nos parece más eficaz, respecto a la implantación efectiva de unos determinados límites de densidad de población, que la tradicionalmente seguida en la práctica urbana, consistente en la determinación por el planeamiento de unas densidades brutas o índices zonales de densidad, normalmente expresados en número de habitantes por hectárea.

La técnica aludida consiste en el establecimiento de un estándar expresivo de un número mínimo de metros cuadrados de solar por plaza de alojamiento, exigible a las autorizaciones de nuevos establecimientos de alojamiento turístico. Dicho de otro modo, ello supone condicionar el número máximo de plazas de alojamiento de posible implantación en un nuevo establecimiento turístico en función de la superficie del solar en el que éste se proyecte ubicar. De tal manera que si un empresario dispone de un solar, pongamos por caso, de 12.000 m², podrá obtener autorización para construir un establecimiento hotelero con una capacidad máxima de 200 plazas, si el estándar de aplicación se ha fijado en 60 m²/plaza. Se trata, en definitiva, del establecimiento de lo que en términos urbanísticos se denomina un estándar de densidad neta máxima, que resulta de aplicación por parcela edificable.

Y es por esto último, precisamente, por lo que manifestábamos la mayor eficacia de este sistema, en cuanto que el control de su aplicación es llevado a efecto por la Administración turística haciendo depender de su cumplimiento el otorgamiento de cada autorización sectorial turística (que es previa a la licencia municipal), por lo que, consiguientemente, el control de la densidad se produce parcela a parcela o, si se prefiere, con ocasión de cada proyecto singular. Frente a ello, las densidades teóricas fijadas por el planeamiento en referencia a unos espacios zonales, mucho

56. Decreto 130/2006, de 27 de junio.

57. Decreto 147/2006, de 18 de julio.

58. Téngase en cuenta que, en ocasiones, se llega a constatar un desbordamiento de la capacidad de acogida de

ciertos destinos realmente insostenible, soportando un aumento de la presión humana en temporada alta que llega a alcanzar la cifra de 900 habitantes por km² (lo que supone doce veces la media nacional) y, en algunos destinos, 1.200 habitantes por km², tal como informa F. Prats Palazuelo, en su artículo periodístico *Crisis y revisión del modelo turístico en el litoral español*, diario «*El País*», de 21 de junio de 2003.

62. Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico*, cit., pgs. 241-243.

63. En relación con este segundo aspecto, vid. las detalladas explicaciones de Socias Camacho, J. M., *La ordenación de*

las zonas turísticas, cit., pg. 140.

64. (ext.), de 16 de mayo de 2003.

61. Aprobado por Acuerdo del Pleno del *Consell Insular* de 25 de abril de 2003 y publicado en el BOCALB num. 69

Planificación y gestión del territorio turístico, cit., pg. 241.

60. Vid. Socias Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, cit., pg. 157; y Blasco Esteve, A.,

59. En este sentido Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares*, cit., pg. 240.

miento turístico⁶⁴. Los Planes Insulares de Ordenación se han acomodado al estándar mínimo mencionado, elevándolo en algunos casos⁶⁵.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se han introducido parámetros de corte parecido, a través de una norma sectorial turística. En concreto, a través de la regulación dispensada a los establecimientos hoteleros por el Decreto 47/2004, de 10 de febrero⁶⁶.

Conforme a esta norma, todo establecimiento hotelero en Andalucía ha de ser clasificado en adelante obligatoriamente, además de en los tradicionales grupos (hoteles, hostales, pensiones, hoteles-apartamentos) y categorías (las consabidas estrellas), en una de estas cuatro modalidades: playa, ciudad, rural o carretera.

Para los establecimientos clasificados en la modalidad de playa ubicados en suelo urbano no consolidado, urbanizable ordenado o urbanizable sectorizado, se establece, una *ratio* de 110 m² de parcela neta por unidad de alojamiento, cualquiera que sea su categoría (salvo en los de «Gran lujo», que se eleva a 150 m²).

En el caso de los establecimientos de playa o rurales ubicados en suelo no urbanizable la *ratio* se eleva a 300 m² por unidad de alojamiento, añadiendo una exigencia de unidad parcelaria mínima para su emplazamiento de 30.000 m². Por su parte, a los establecimientos de carretera emplazados en áreas o zonas de servicio se les exige una *ratio* de 150 m² por unidad de alojamiento.

Obsérvese que en la normativa andaluza, a diferencia de la de Baleares y Canarias, el segundo elemento de la proporción es la unidad de alojamiento y no la plaza turística, de tal manera que si consideramos dos plazas por unidad de alojamiento, podemos establecer una comparación equiparable de la *ratio*, que en Andalucía sería de 55 m² por plaza turística en los establecimientos de playa, algo inferior a la mínima exigida en los archipiélagos.

El propio Decreto exige la justificación documental del cumplimiento de los requisitos expuestos en el momento de solicitar la inscripción provisional del establecimiento a la Administración autonómica, encomendando además a los Ayuntamientos su verificación al tramitar las correspondientes licencias de apertura, obra o primera utilización.

Es importante señalar, finalmente, la oportunidad de que en las zonas de uso global turístico, los instrumentos de planeamiento correspondientes extiendan la aplicación de los estándares examinados, o similares, además de a todo tipo de establecimientos de alojamiento turísticos reglados, a las edificaciones de uso residencial permitidas dentro de la zona, bajo la estimación de un parámetro de conversión de entre 3 a 4 plazas de alojamiento por vivienda.

3. Establecimiento de unos estándares dotacionales característicos: determinaciones recogidas en la legislación urbanística autonómica

En las zonas turísticas se debe procurar adecuar la oferta de dotaciones a las demandas reales de los usuarios turísticos, tendiéndose a alcanzar una mayor previsión de terrenos para zonas verdes, zonas deportivas y equipamientos complementarios, como medio de conseguir una mejora de la calidad de las mismas.

64. Como excepción, se prevé en el Decreto la posibilidad de que los instrumentos de planeamiento reduzcan el estándar de densidad hasta 50 m² de superficie por plaza en algunos supuestos como, por ejemplo, en el de núcleos turísticos en suelo urbano sometidos a operaciones de rehabilitación, en el caso de que la aplicación del estándar de densidad existente sea inferior a 50 m²/plaza.

65. V. gr. el *Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la isla de La Gomera*, aprobado por Decreto 56/2003, de 30 de abril, establece en 70 m² la superficie mínima de parcela neta necesaria para la construcción de cada plaza de alojamiento turístico en los ámbitos delimitados como nuevos espacios turísticos. Por su parte, en el *Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura*, las normas particulares de cada una de las zonas turísticas delimitadas por el Plan, por lo general elevan dicho estándar a cifras que oscilan entre los 90 y los 120 m² de solar por plaza, según zonas.

66. Para ello ha sido necesario llevar a cabo, previamente, unas reformas puntuales de la Ley del Turismo de Andalucía —lo que se ha materializado por medio de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de *acompañamiento*—, que han otorgado la cobertura legal necesaria al reglamento citado para disponer el régimen sustantivo que se expone en el texto.

Los POOT baleares incluyen unas estipulaciones en relación con los que llama *equipamientos* de los que deben disponer las zonas turísticas. A estos efectos, el artículo 12 de las Normas Generales señala que las Determinaciones Particulares de cada Zona Turística han de fijar unas reservas de equipamiento, que tendrán carácter de mínimas, y se han de concretar en los siguientes estándares:

- a) Metros cuadrados por habitante para parques públicos y zonas verdes.
- b) Metros cuadrados por habitante para zonas deportivas de uso público.
- c) Metros cuadrados por habitante para equipamientos complementarios cultural-recreativo, asistencial, sanitario, comercial, etcétera.

Al margen de excepciones puntuales, no se aprecian grandes diferencias entre los estándares fijados por las correspondientes Determinaciones Particulares para las distintas Zonas. Socías ha calculado un estándar medio de entre 5 a 7 metros cuadrados por habitante para parques públicos y zonas verdes; de entre 2 a 2,75 metros cuadrados por habitante para zonas deportivas; y de 1 metro cuadrado, por lo general, para equipamientos complementarios⁶⁷.

A la vista de los concretos estándares establecidos para una determinada zona turística y de la población prevista para la misma, la obligada adaptación al POOT del planeamiento general deberá establecer las concretas reservas de suelo para espacios libres, zonas deportivas y equipamiento complementario, tomando como superficies mínimas las resultantes de la aplicación de la operación anterior.

Por otra parte, algunas de las leyes autonómicas sobre urbanismo han incorporado previsiones específicas en relación con las reservas para dotaciones en los suelos con uso turístico o para los municipios turísticos, aunque no son coincidentes en la línea de criterios adoptados, pudiendo distinguirse las siguientes:

A) En la línea que consideramos deseable, el artículo 36.1,b) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, dispone que los instrumentos de ordenación urbanística que tengan por objeto la ordenación pormenorizada de sectores en suelo urbanizable, deberán establecer en el suelo turístico una reserva mínima de 50 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de edificación, destinada a espacios libres públicos, dotaciones y equipamientos. De éstos, al menos 30 metros cuadrados por cada 100 de edificación se destinarán a espacios libres públicos y como máximo 7 metros cuadrados por cada 100 de edificación a dotaciones⁶⁸.

El apartado segundo del propio artículo se ocupa de señalar la independencia de este tipo de reservas con respecto a la reserva de sistemas generales que, con relación a los espacios libres, es establecida por la propia Ley conforme al estándar mínimo tradicional de cinco metros cuadrados por habitante o «plaza alojativa» (art. 32.1,A,7,a).

Por tanto, la propia Ley urbanística canaria fija directamente y con carácter general un estándar urbanístico, específico para suelo turístico, indicativo de los niveles de equipamiento en metros cuadrados a nivel de sector, a observar obligatoriamente por el planeamiento urbanístico.

También la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, tiende a establecer mayores exigencias de calidad para las zonas con destino turístico respecto a las de uso residencial. De esta forma, se establece un estándar mínimo de reserva para dotaciones en suelo con uso característico turístico de entre un 25 y un 30% de la superficie del sector, debiendo destinar como mínimo un 20% a parques y jardines, y entre 1 y 1,5 plazas de aparcamiento público

67. Vid. Socías CAMACHO, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., pgs. 203-204.

68. Lo que es coherente con la intención del legislador canario de «elevar la calidad de soporte territorial del producto turístico», según apunta A. DOMÍNGUEZ VILA, *La ordenación urbanística*, en ob. col. *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística* (Dir. por L. PAREJO ALFONSO), Madrid, 1999, pg. 217. Como plasma-ción de lo anterior, tanto el *Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la isla de La Gomera* (Decreto 56/2003, de 30 de abril) como el Plan Insular de Ordenación de Tenerife recogen expresamente dicho estándar mínimo general relativo a los espacios libres, dotaciones y equipamientos, al que el Plan tinerfeño superpone alguna especificación, como es la de destinar obligatoriamente a equipamientos deportivos o a dotación pública deportiva como mínimo 6 m² de suelo por cada 100 m² construidos (art. 3.7.4.4).

por cada 100 metros cuadrados de techo edificable (art. 17.1,2^a,c). Estos estándares son sustancialmente superiores a los establecidos para las mismas dotaciones en suelos con uso residencial⁶⁹.

B) La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, establece la posibilidad de disponer un régimen urbanístico especial a los municipios turísticos, permitiéndoles superar la limitación de densidad máxima establecida con carácter general, pero imponiéndoles correlativamente, caso de adoptar esta opción, la elevación de los estándares dotacionales, tanto para sistemas generales como para sistemas locales.

Efectivamente, el artículo 38.2 de la Ley cántabra dispone, para suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, un estándar de densidad máxima de 70 viviendas por hectárea junto a una edificabilidad máxima de 1 metro cuadrado construido por metro cuadrado de suelo en municipios con población de diez mil habitantes o superior. En los de menor población estos parámetros se reducen a un máximo de densidad de 50 viviendas por hectárea y a un máximo de edificabilidad de 0,5 metros cuadrados construidos por metro cuadrado de suelo. En el apartado siguiente del mismo artículo se prevé expresamente que en los municipios turísticos⁷⁰ se podrá superar el estándar de densidad máxima que se acaba de señalar, aunque no la edificabilidad que, igualmente, se ha reseñado. La explicación de esta singular previsión parece apuntarse en la Exposición de Motivos de la Ley, cuando se alude a la menor cantidad de metros cuadrados de los apartamentos turísticos para la misma densidad. En todo caso, el incremento no podrá superar el 25% de las magnitudes de densidad establecidas con carácter general.

De todo ello se deduce que el planeamiento, en los municipios turísticos cántabros de más de 10.000 habitantes, puede permitir la construcción de hasta 87⁷¹ viviendas (apartamentos turísticos) por hectárea, mientras que en los municipios turísticos de menos de 10.000 habitantes podrá permitir hasta 62⁷² viviendas por hectárea, respetando los metros cuadrados de edificabilidad máxima que rigen para cada caso, en el entendimiento de que este tipo de viviendas requieren menor dimensión.

Teniendo en cuenta la referencia a los apartamentos turísticos contenida en la Exposición de Motivos de la Ley, ésta parece ser la intención del legislador de Cantabria, aunque se echa en falta quizás la inclusión de algún factor de conversión de la unidad de vivienda o de apartamento para la cuantificación de la población, al estilo de los que, según se ha visto, se establecen en otras Comunidades (cómputo de 3 habitantes por vivienda), y también alguna previsión acerca de la edificación en tipología de establecimientos hoteleros. En todo caso, la consecuencia es que la Ley urbanística de Cantabria admite la posibilidad, en los municipios turísticos, de que el planeamiento disponga unas determinaciones que den como resultado una mayor densidad de población, a costa, probablemente, de que la población turística resida en viviendas o apartamentos de menor dimensión.

No obstante, de manera simultánea, se estipula para estos municipios un incremento, proporcional al aumento de densidad fijado, de los estándares de espacios libres y equipamientos (centros sanitarios, culturales, deportivos...) de sistemas generales, establecidos con carácter mínimo en cinco metros cuadrados por habitante en ambos casos (art. 39).

Junto a ello, igualmente se establece un incremento, proporcional al aumento de densidad fijado, de los estándares de espacios libres públicos (20 m² por cada 100 m² de superficie construida), equipamientos (12 m² por cada 100 m² construidos de vivienda) y aparcamientos públicos

69. Por otra parte, el mismo artículo de la Ley andaluza fija un índice máximo de edificabilidad de aplicación a los sectores con uso característico turístico de 0,3 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo que, asimismo, es sustancialmente más restrictivo que el correspondiente a los sectores de uso residencial (1 m² de techo por m² de suelo).

70. La propia Ley dispone que el Gobierno de Cantabria determinará la lista de municipios turísticos a estos efectos, sobre la base de los criterios que se aprobarán reglamentariamente. En el artículo 39.2 de la LTCantabria se contempla la figura del municipio turístico a efectos de su programa de promoción y fomento del turismo sostenible, de la colaboración del Gobierno regional en su elaboración y de su inclusión en el Plan de Turismo de la Comunidad.

71. $70 + (<25\% \times 70) = 87$

72. $50 + (<25\% \times 50) = 62$

(2 plazas –al menos una pública– por cada 100 m² de superficie construida) establecidos para los sistemas locales (art. 40⁷³).

C) Otras leyes urbanísticas autonómicas, sin embargo, permiten la minoración de los estándares referidos a sectores de carácter turístico. Así, la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (art. 31.2), permite minorar, mediante resolución motivada del Consejero competente en materia de urbanismo, los estándares mínimos de calidad fijados en el apartado primero del mismo artículo en relación con la edificabilidad, reservas de suelo con destino dotacional público y aparcamientos, cuando se trate de sectores autónomos cuyo destino sea el turístico; aunque se puntualiza que la disminución de las reservas dotacionales públicas no podrá ser superior al 50% de las establecidas con carácter general⁷⁴.

De forma parecida la Ley 9/2001, del Suelo, de Madrid, permite, mediante Orden motivada del Consejero competente en materia de urbanismo, la reducción de los estándares establecidos para las llamadas *redes locales* –que se corresponden con las reservas de dotaciones locales de espacios libres, equipamientos, servicios y aparcamientos– en sectores que tengan como uso característico el turístico (art. 36.7). La Ley madrileña indica que se podrá producir dicha reducción hasta quedarse en un valor igual o superior al 80% de los estándares establecidos con carácter general, lo que es lo mismo que decir que se permite un 20% máximo de minoración respecto a los valores de dichos estándares.

Por su parte, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra contiene una previsión que tiene cierto interés reseñar. El artículo 53 de dicha Ley establece un módulo de reserva de terrenos para equipamiento comunitario polivalente en suelo urbanizable sectorizado y/o urbano no consolidado de uso residencial, a excepción del educativo y del de salud, cuya superficie ha de ser, como mínimo, la mayor de las dos siguientes: 15 m² por vivienda o por cada 100 m² construidos de uso residencial. Seguidamente se prevé la posibilidad de, por vía reglamentaria, reducir el indicado módulo atendiendo, entre otras circunstancias, al carácter turístico de las urbanizaciones.

D) Finalmente, la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, constituye un supuesto distinto a los anteriores, en cuanto que no prevé un incremento de los estándares ni la posibilidad de su minoración sino algo distinto: la posibilidad de cambiar el destino de una de las reservas dotacionales en función de su localización en un sector de uso turístico. De este modo, el módulo de reserva de 10 m² para centros docentes y culturales, impuesto a los planes parciales, podrá destinarse, total o parcialmente, a incrementar las reservas de espacios verdes, libres, deportivos, de recreo y para aparcamientos en las urbanizaciones turísticas y en las de segunda residencia, entre otras (art. 47.3).

4. Fijación de parámetros sobre infraestructuras y servicios relativos a la urbanización turística

Otro aspecto crucial estriba en la necesidad de establecer criterios de cualificación urbanística de los espacios donde se desenvuelve la mayor parte del tiempo de estancia del turista.

En este sentido, el artículo 11.2 de las Normas Generales de los POOT baleares establece unas dotaciones mínimas de infraestructura que rigen, en cualquier caso, para los nuevos desarrollos urbanísticos, que se concretan en las siguientes:

- a) Pavimentación de calzadas, aparcamiento, aceras, red peatonal y espacios libres.
- b) Redes de distribución de agua potable, riego e hidrantes contra incendios.
- c) Red separada de alcantarillado, con vertido final de las aguas residuales a una estación depuradora.

73. En la nueva redacción dispensada a dicho artículo por la Ley 10/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Administrativas y Fiscales.

74. De manera similar, la antigua Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística, permitía, mediante resolución motivada del Conseller competente en materia de urbanismo, la minoración de los estándares de cumplimiento preceptivo por el planeamiento parcial referidos a las reservas de suelo con destino dotacional público, en los supuestos de sectores autónomos cuyo destino fuera el de edificios turísticos o de ocupación estacional (art. 22.3). Dicha disposición, sin embargo, ha desaparecido en el texto de la nueva Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, que deroga a la anterior.

- d) Red subterránea de distribución de energía eléctrica.
- e) Red subterránea de alumbrado público.
- f) Jardinería en el sistema de espacios libres.
- g) Red telefónica subterránea y/o de servicios por cable⁷⁵.

Por su parte, el artículo 35 de la LTCanarias –que lleva por título «Estándares relativos a la urbanización turística»– remite a un desarrollo reglamentario ulterior la fijación de los criterios de ponderación, así como otras determinaciones relativas a los módulos dotacionales, requisitos de aptitud natural del suelo y estándares mínimos de infraestructuras y servicios, referidos, todos ellos, al suelo turístico. Haciendo uso de la mencionada habilitación legal⁷⁶, el Decreto 10/2001, de 22 de enero, *por el que se regulan los estándares turísticos*, ha venido a regular (art. 8) las dotaciones mínimas de infraestructura y servicios con las que deben contar todas las zonas, núcleos o urbanizaciones turísticas⁷⁷ y, en general, todo el suelo calificado de uso turístico de nueva creación, que es semejante a la establecida por la normativa balear que se acaba de examinar⁷⁸.

La concesión de las autorizaciones previas previstas en la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, se condiciona a la garantía de disposición de las infraestructuras y servicios reseñados. La exigencia de las dotaciones mínimas de infraestructura y servicios constituyen así, aparentemente, más que un estándar –como las denomina el Decreto citado– un requisito ligado al procedimiento de otorgamiento de la autorización sectorial turística previa, tratándose de una norma de aplicación directa derivada del propio Decreto, lo que no es propio de los denominados estándares urbanísticos⁷⁹.

Junto a lo anterior, en el Título II del Decreto reseñado, se establece un extenso catálogo de objetivos y criterios dirigidos al planeamiento urbanístico con el fin de asegurar la calidad del diseño y la ejecución de la urbanización turística.

De entrada, se afirman una serie de criterios generales dirigidos a la conformación y definición de la urbanización turística. A estos efectos el instrumento de planeamiento al que le corresponda la ordenación de la misma: *a)* evitará la formación de masas continuas de alojamientos; *b)* establecerá límites al crecimiento por contigüidad; *c)* definirá el modelo de implantación disponiendo las tipologías, conformación parcelaria, materiales utilizables y demás especificaciones necesarias; *d)* determinará el número de plantas de la edificación, siendo fijadas en su defecto directamente por el Decreto en un máximo de cinco para tipología hotelera y de cuatro para cualquier otra.

Como regla general, salvo justificación del Plan Insular, la dimensión mínima del sector de suelo urbanizable será de diez hectáreas (excepto para el caso de unidades aisladas de explotación en modalidad hotelera), a fin de garantizar unos mínimos de eficacia dotacional⁸⁰.

75. El listado de dotaciones reflejado contiene una serie de exigencias actualizadas que suponen un plus con respecto a las recogidas en el artículo 70.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RD 2159/1978, de 25 de junio), que pueden concretarse en: *a)* la exigencia de vertido de las aguas residuales a una estación depuradora; *b)* la exigencia de que las redes de distribución de energía eléctrica y de alumbrado público sean subterráneas; *c)* la exigencia de red telefónica subterránea y/o de servicios por cable, no previstas expresamente en el Reglamento de Planeamiento.
76. Aunque la Exposición de Motivos del Decreto citado a continuación apela, razonablemente, también a la habilitación reglamentaria derivada de la LOTCanarias, en función de los contenidos urbanísticos del mismo.
77. Entendiendo por tales las calificadas así por el planeamiento y aquellas otras en que se permita un uso turístico igual o superior al 30% de la edificabilidad total y/o de la superficie de las parcelas.
78. Naturalmente, los Planes Insulares se vienen adaptando a los requisitos de infraestructuras exigidos con carácter general por el Decreto citado. De esta forma, el Decreto 55/2003, de 30 de abril, por el que se aprueban definitivamente las determinaciones relativas a la ordenación de la actividad turística del *Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura*, desarrolla, muy detalladamente dichas exigencias en su artículo 80. Por otra parte, el Plan Insular de Ordenación de Tenerife, al adaptarse a dichas exigencias, introduce además una serie de especificaciones tendentes a concretar las características de las mismas, tales como caudales mínimos, dimensiones de tuberías y colectores, etcétera.
79. De manera similar, el artículo 11.3 de las Normas Generales de los POOT balears ordena la denegación de las autorizaciones para la construcción de alojamientos turísticos en zonas que carezcan de un nivel adecuado de infraestructuras, tratándose igualmente de una norma de aplicación directa dispuesta por los propios instrumentos de ordenación territorial.
80. En un contexto genérico, GONZÁLEZ FUSTEGUERAS recomienda una dimensión mínima de 15 hectáreas, «salvo disposición debidamente justificada en los planes urbanísticos o cuando respondan a unidades aisladas de explotación en modalidad hotelera»; *El uso turístico en el planeamiento general...*, cit., pg. 419.

En relación con la calificación como uso turístico, en la franja litoral de un kilómetro de profundidad se considerará la influencia del mar como dotación general de ocio, asociable al suelo calificable para dicho uso. Para calificar suelo de este uso a partir de dicha distancia, ha de asegurarse la disposición de equipamiento de ocio suficiente para dotarlo de atractivo propio.

Junto a los anteriores criterios de carácter general, se establecen otros específicos en relación con el diseño de diversos elementos de la urbanización turística, tales como: *a)* los espacios libres (se facilitará el paseo y los juegos infantiles, se potenciará la flora autóctona...) y las zonas de transición entre la urbanización y los espacios adyacentes (pantallas vegetales o acústicas...); *b)* la red viaria interior (calles de sentido único, se favorecerá la moderación de la velocidad, carril-bici...), la red peatonal (dimensiones de las bandas, rebajes de bordillo, vegetación en aceras...) y los aparcamientos (distribución proporcionada a los usos, máximo del 50% al aire libre...); *c)* las estaciones de transformación y de bombeo; *d)* los equipamientos (emplazamiento de los comercios, de uso recreativo y de los servicios generales)⁸¹.

En pro de la debida coordinación, se implementa, finalmente, el informe preceptivo de la Consejería competente en materia de turismo, de manera concurrente con los informes que corresponden a la Consejería de Política Territorial, en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento que contemplen el uso turístico del suelo. La participación de estas dos Consejerías en la elaboración del Decreto examinado es perceptible en la propuesta conjunta del mismo, mientras que la Disposición final primera otorga la habilitación para su desarrollo y ejecución también conjuntamente a ambas.

A raíz de lo examinado, puede suscribirse la afirmación de SUAY acerca de que el contenido del Decreto canario constituye una apuesta por el turismo de calidad, sobre la base de una norma que, además –según asevera dicho autor–, ha gozado de un amplio consenso social y político⁸². Efectivamente, se trata, en suma, de propiciar la calidad y el atractivo del espacio turístico incidiendo en el cuidado de los elementos que permiten hacer satisfactoria la experiencia turística.

Posteriormente, las Directrices de Ordenación del Turismo canarias han incluido una norma de aplicación directa, excesivamente ambiciosa quizás –incluyendo aspectos urbanísticos junto a otros de variada naturaleza– que, no obstante, puede resultar significativa en el contexto de esta exposición. Así, la directriz 15.3 ordena a los Ayuntamientos velar por las condiciones de calidad del espacio turístico, atendiendo directamente, o mediante la formulación de Planes Especiales de Ordenación, ordenanzas municipales o proyectos de ejecución, a los siguientes elementos: *a)* el equipamiento de los espacios públicos; *b)* el mobiliario urbano; *c)* la señalización; *d)* los centros de información turística; *e)* los accesos rodados y los aparcamientos; *f)* la publicidad exterior; *g)* la ocupación del suelo público por empresas privadas; *h)* la limpieza urbana; *i)* los suministros de agua, energía y telecomunicaciones; *j)* la seguridad ciudadana; *k)* la calidad de las aguas en piscinas y playas; *l)* los servicios sanitarios y de incendios; *m)* la vigilancia ambiental; *n)* la vigilancia y mantenimiento de las playas; *o)* la recuperación de caminos y senderos.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Para terminar, parece oportuno dejar enunciadas, brevemente, tres consideraciones sobre cuestiones en las que, por el momento, se observan escasas realizaciones y que, sin embargo, presentan, en nuestra opinión, una importancia o potencialidad relevantes.

En primer lugar, resulta obligado resaltar la necesidad de avanzar en la concreción de las técnicas y del procedimiento para la valoración de la capacidad de carga de las distintas zonas, estableciendo jurídicamente las reglas precisas para su efectividad. Prescindiendo de algunas úmi-

81. Tomando lo anterior como modelo el Plan Insular de Tenerife dispone unas pormenorizadas directrices relativas al diseño y ordenación de los espacios libres públicos de las áreas urbanas turísticas y de las zonas de transición; de la red viaria interna de tráfico rodado, peatonal y de bicicletas; de las dotaciones de aparcamientos; y de los equipamientos (arts. 3.7.4.5 y ss.). Por su parte, el *Plan Insular de Ordenación de El Hierro* establece los criterios de localización, ordenación y dimensionado de los sectores con destino turístico (art. II.3.1.1) y también unas directrices sobre la ordenación y diseño de las cuatro nuevas áreas turísticas de actuación prioritaria, ordenando el carácter abierto o no privativo de las urbanizaciones, la preferencia peatonal en el diseño de la red viaria, etc. (art. III.5.1.3).
82. SUAY RINCÓN, J., *Turismo y urbanismo: la ordenación turística...*, cit., pg. 315.

das e imprecisas determinaciones normativas⁸³, la realidad muestra que se ha progresado poco en este asunto.

En segundo lugar, parece oportuno abogar por la profundización en la práctica de delimitación, desde los instrumentos de ordenación territorial, de espacios que se consideren de alto valor como recurso turístico y su reserva para desarrollar sobre ellos una planificación integrada que prime los usos productivos turísticos sobre los mismos⁸⁴.

Por último, aun conscientes de lo espinoso del asunto, entendemos que no debe desecharse de raíz la posibilidad de excepcionar de la reserva de viviendas de protección oficial respecto a la edificabilidad residencial permitida en zonas de uso global turístico, en cuanto éstas alcanzaran determinadas condiciones mínimas prefijadas.

La reserva aludida, como toda determinación de carácter general, puede no acomodarse a toda circunstancia y lugar. Debería valorarse la eventualidad de su supresión o, al menos, su aplicación de forma flexible –v. gr. contemplando su compensación en otros sectores–, en aquellas zonas de uso turístico en las que el grado de implantación de actividades genuinamente turísticas y complementarias supere un determinado nivel considerado óptimo. Con más razón, incluso, en los supuestos en los que a la edificación residencial permitida dentro de la zona se le impongan los mismos estándares de calidad dispuestos para la edificación turística.

En definitiva, manteniendo el principio de función social de los usos del suelo, se trataría de «permutar» su materialización de viviendas en régimen de protección pública en usos productivos con proyección en la generación de actividad económica y empleo.

-
83. Entre las escasas realizaciones en esta materia, se puede aludir a las Directrices de Ordenación del Turismo canarias que, además de definir conceptualmente la «capacidad de carga», dirigen al planeamiento urbanístico una serie de criterios de ordenación de las zonas o sectores destinados a uso turístico, entre las que podemos resaltar: La acreditación, en el caso de ordenación pormenorizada de un sector turístico, de la disponibilidad y capacidad suficiente de los sistemas generales referidos a abastecimiento de aguas, energía eléctrica, evacuación y depuración de aguas, eliminación de residuos, red viaria y transporte, extinción de incendios y protección civil (directriz 11.6).
84. Bajo las figuras que se quiera: Zonas de Preferente Uso Turístico, Zonas de Dinamización Turística, Zonas de Interés Turístico Autonómico o similares. Resulta significativa, en este sentido, la regla establecida en el artículo 62 del Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, que establece una reserva para usos turísticos de la franja de 500 metros paralela a la costa, para los nuevos asentamientos, «situándose fuera de dicha franja la edificación destinada a uso residencial» (ello en relación con la denominada «Área Funcional Suroccidental» –Águilas, Mazarrón, y parte de los términos de Cartagena y Lorca–).