

CRITERIOS DE ORDENACIÓN DE LAS ÁREAS TURÍSTICAS EN LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SECTORIAL EN ANDALUCÍA*

Javier Sola Teyssiere

Catedrático de la Escuela Universitaria de Derecho Administrativo.

Universidad de Sevilla

I. ENCUADRAMIENTO PREVIO

1. La interacción entre el turismo y la ordenación del territorio

Para abordar con fundamento el tema objeto de esta ponencia resulta conveniente realizar unas observaciones previas tendentes a poner de manifiesto la interacción entre el turismo y la ordenación del territorio.

No es difícil observar que el convencionalmente denominado "producto turístico" integra, en realidad, distintos componentes, entre los que se puede diferenciar la siguiente dualidad:

- A) Por un lado, los servicios turísticos prestados por los empresarios del sector bajo contraprestación, como pueden ser los de alojamiento, restauración, etcétera, a los que nuestras normas jurídicas han prestado desde hace años una especial atención, bajo el principio de protección de los usuarios, y sobre los que la Administración ha venido ejerciendo una loable labor de supervisión.
- B) Por otro, un conglomerado de elementos de variada naturaleza determinantes del "escenario", del contexto donde físicamente se desarrollan las vivencias de los turistas, entre los que, a su vez, se podrían diferenciar:
 - a) De una parte, la correcta prestación de ciertos servicios públicos de especial interés para el buen desenvolvimiento de la actividad turística, como pueden ser la limpieza viaria, la seguridad ciudadana, los transportes, el horario de los museos, los servicios de información, etc.

* El presente trabajo recoge el texto de la Ponencia desarrollada por el autor en las Jornadas sobre el futuro de la Ordenación Territorial, celebradas en Sevilla, en la sede del Instituto Andaluz de Administración Pública y organizadas por este organismo, durante los días 14 a 16 de noviembre de 2007, al que se han añadido unas mínimas notas a pie de página.

- b) De otra, aspectos de índole estructural, como son los relativos a: a) la correcta conservación del entorno, ya sea natural o urbano, del destino; b) la suficiencia de las infraestructuras; c) la prestación en buenas condiciones de los suministros necesarios; d) la adecuada configuración de la urbanización turística, al servicio del usuario de este carácter (contemplando, por ejemplo, suficientes espacios libres, zonas verdes, instalaciones deportivas, oferta de ocio, etc.).

Nótese que tan importante resulta la supervisión pública de unos niveles aceptables de calidad respecto a la prestación de los servicios genuinamente turísticos, como del resto de elementos que integran el componente "ambiente". Y esto es así en cuanto que la motivación que mueve al turista a su desplazamiento es, generalmente, la obtención de una experiencia en el destino y no exclusivamente el disfrute de un determinado servicio turístico en particular, circunstancia que sólo excepcionalmente motivará dicho desplazamiento. Es la vivencia global y la valoración sobre el conjunto de los elementos señalados lo que determinará finalmente el nivel de satisfacción de los turistas y, por tanto, el efecto retorno y el de divulgación de una buena imagen del destino.

Y, sin embargo, sólo a partir de la década de los noventa del siglo pasado comienza a surgir una preocupación creciente —en sede pública y privada— sobre el conglomerado de elementos relativos al entorno que, obsérvese, presentan todos ellos una manifiesta impronta territorial.

Ello nos lleva a subrayar la interacción entre la actividad turística y la ordenación del territorio. Se trata, por así decirlo, de un fenómeno de ida y vuelta.

Por un lado, resulta evidente el fuerte impacto que la actividad turística produce sobre el territorio, dada la necesidad de utilización de importantes superficies de suelo para el asentamiento de las infraestructuras físicas que le sirven de soporte y también debido a la ocupación intensiva, frecuentemente estacional, de determinados espacios por los turistas; todo lo cual condiciona la organización del territorio.

De otro lado, es patente la incidencia, en ocasiones beneficiosa y otras veces negativa, que sobre la buena marcha del sector turístico producen ciertas decisiones de las instituciones competentes para la elaboración y ejecución de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, con frecuencia ajenas a la autoridad turística y contrarias a los intereses de los agentes de dicho sector.

Esta fricción entre intereses, a veces contrapuestos y no siempre debidamente coordinados desde las instancias administrativas, ha venido generando numerosos problemas, oportunamente aireados en su momento, entre los que cabe destacar: a) la denuncia de destinos en los que el excesivo desarrollo urbanístico ha devenido en situaciones de saturación y deterioro de los propios recursos turístico focos de atracción; b) la nefasta ocupación de zonas de alto potencial turístico por implantaciones residenciales que generan escasa rentabilidad económico-social a medio y largo plazo;

- c) el uso inadecuado de la calificación turística para justificar operaciones ligadas al negocio inmobiliario, ajenas a los intereses del sector turístico.

Como consecuencia de esta desmesura, significativos agentes activos del sector han venido mostrando una preocupación creciente ante la perspectiva de pérdida de competitividad y rentabilidad de su actividad. Situación que resulta inquietante, teniendo en cuenta la relevancia económica y social del sector turístico a nivel nacional y, muy especialmente, en nuestra región, por lo que debiera ser objeto de una atención prioritaria por parte de las Administraciones autonómica y municipales competentes en las diversas materias atinentes a dicha problemática: turismo, ordenación territorial, medio ambiente, urbanismo.

2. Los medios y principios de ordenación

De entre el abanico de medios al alcance de las Administraciones públicas, el instrumento más adecuado para intentar dar respuesta a toda esta problemática es, sin duda, la técnica de la planificación.

En el caso que nos ocupa debe procurarse además que dicha planificación sea *intersectorial* —dada la heterogeneidad de los intereses en juego—, *supramunicipal* —dado que, frecuentemente, se afectará a infraestructuras o servicios que exceden del único interés de un solo municipio— y, en nuestra opinión, preferentemente, con capacidad *vinculante* de parte de sus medidas sobre los Ayuntamientos. Ello nos lleva a señalar a los instrumentos de ordenación territorial como los más idóneos para llevar a cabo actuaciones para una correcta ordenación de los espacios desde el punto de vista del interés turístico.

Dicha ordenación debería, por otra parte, atender a tres principios básicos. En primer lugar, el principio de *sostenibilidad*, tratando de evitar, entre otras cosas, que se produzcan situaciones de sobresaturación que se vuelvan en contra del propio destino. En segundo lugar, la persecución del mayor nivel de *calidad* posible en relación con los servicios e infraestructuras públicas del destino, así como en relación con la implantación de urbanizaciones y edificaciones turísticas dotadas de prestaciones que generen mayor valor añadido; esto es, mayor rentabilidad por plaza turística. Por último, debería de atenderse, en nuestra opinión, al criterio de la *rentabilidad económico-social de los usos del suelo*, en el hemos venido insistiendo anteriormente en otros foros con reiteración¹. Se trata de un criterio que guarda relación con las

¹ Así en la Ponencia desarrollada por el autor en las *Jornadas sobre Turismo y Ordenación Territorial*, celebradas en Sevilla, en la sede de la Consejería de Turismo y Deporte, durante los días 2 y 3 de marzo de 2004, publicada posteriormente, bajo el título *La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente*, en la «*Revista Andaluza de Administración Pública*» nº 53, 2004, pág. 114. Vid. también, en el mismo sentido, **Sola Teysiére, J.**, *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, editado por el Instituto Andaluz de Administración Pública, 2ª edición, Sevilla 2007, págs. 137-138.

decisiones de afección de determinados suelos a los usos que se estimen socialmente más rentables, lo que conecta con la función social de la propiedad ex artículo 33.2 de la Constitución. En este sentido, parece que debiera optarse, como regla de principio, por aquellos modelos de oferta turística que se juzgaran más rentables desde el punto de vista del progreso social y económico y de la creación de empleo, principios rectores de la política social y económica enunciados en el artículo 40 de la Constitución.

La aplicación de este criterio por parte de los instrumentos ordenación territorial y urbanística puede justificar, por ejemplo, su decisión de otorgar preferencia² a la implantación de determinados usos (desarrollo turístico hotelero reglado) frente a otros ("turismo residencial") sobre un determinado espacio cuyo potencial turístico resulte reconocido. O, dentro del propio uso turístico así calificado de un destino, primar la especialización del producto, con la implantación de tipologías turísticas que contribuyan a la desestacionalización, como estrategia para incrementar la rentabilidad del mismo.

II. LA INCORPORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS EXPUESTOS EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SECTORIAL TURÍSTICA

1. El criterio de la rentabilidad económico-social de los usos del suelo

Precisamente, el artículo 53.3,c del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía³ (POTA) establece un criterio de ordenación para la urbanización de áreas turísticas que refleja la asunción del último principio aludido, al disponer, como directriz dirigida al planeamiento territorial y urbanístico, la de «favorecer en las áreas turísticas modelos de desarrollo menos consuntivos de suelo y de mayor valor

² Criterio de preferencia recomendado en diversos documentos: tanto trabajos de campo que muestran empíricamente la mayor capacidad de creación de empleo y actividad empresarial que se deriva de su aplicación [v. gr. el ilustrativo informe específico sobre turismo, contenido en el documento provisional preparatorio del Plan de Ordenación Territorial del Litoral Occidental de Huelva (Junta de Andalucía, 2000), que calcula una capacidad de generación de empleo sobre la economía local doce veces mayor del alojamiento hotelero respecto al modelo residencial]; como de carácter político estratégico, como es el caso, por ejemplo, del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre *La contribución del turismo a la recuperación socioeconómica de las zonas en declive* (DO C 24, de 31 de enero de 2006) en el que se mantiene: «Es el alojamiento de los turistas el componente del gasto que aporta estabilidad al negocio turístico y crea tejido empresarial complementario a su alrededor. La preferencia por la fórmula de turismo hotelero o alojamiento temporal sobre el turismo residencial debe quedar clara como garantía de viabilidad a largo plazo». Resulta también ilustrativa, 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 –).

³ Aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre.

añadido (establecimientos reglados de oferta turística) frente a modelos basados exclusivamente en la promoción inmobiliaria y la oferta de segundas residencias».

En la misma línea, pero esta vez con el carácter de norma, el POTA dirige a los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios litorales, como orientación general, la de «proponer modelos equilibrados de creación de oferta hotelera y segundas residencias» (norma 150).

En los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS) se encuentran exponentes que concretan la orientación aludida. Así, en el Plan de Ordenación del Litoral Occidental de Huelva⁴, se dirige al planeamiento urbanístico que prevea nuevos suelos para uso turístico y vacacional, la directriz de garantizar una determinada proporción entre plazas residenciales y turísticas, que oscila desde cuatro residenciales por una hotelera hasta una proporción de una por una, según los distintos ámbitos (art. 42.1). De la misma manera, el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga⁵ establece, igualmente como directriz para el planeamiento urbanístico, una proporcionalidad de dos plazas residenciales por cada plaza de alojamiento hotelero⁶, de aplicación a las denominadas "Zonas de Dinamización Turística" delimitadas por dicho Plan. A esta directriz se añade otra dirigida a garantizar que «las parcelas mejor ubicadas, y en especial, las más próximas a la línea de costa se destinen a establecimientos hoteleros» (art. 45.5), que plasma abiertamente el mencionado criterio de preferencia.

El *Informe de Sostenibilidad Ambiental* que acompaña al Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011⁷ (PGTS), señala que los modelos turísticos basados en vivienda vacacional, «además de su mayor incidencia territorial y ambiental, generan ocho veces menos empleo y doce veces menos renta que las fórmulas asociadas al alojamiento en establecimientos hoteleros». Es por ello que se atribuye al PGTS la adopción de una estrategia de apoyo a la utilización de alojamientos reglados y servicios turísticos; esto es, de un modelo de turismo sostenible en las facetas ambiental, económica y social, en contraposición a un modelo residencial.

Dicho *Informe*, no obstante, es consciente de las limitaciones del PGTS para abordar la problemática generada por el exceso de vivienda vacacional, lo que requeriría el despliegue de un conjunto de medidas de carácter ambiental y territorial que excede de las posibilidades del mismo, en cuanto que tiene la naturaleza de

⁴ Aprobado por Decreto 130/2006, de 27 de junio (BOJA nº 136, de 17 de julio).

⁵ Aprobado por Decreto 147/2006, de 18 de julio (BOJA nº 192, de 3 de octubre).

⁶ Excepto en la Zona del Delta del Río Vélez, en la que la proporcionalidad dispuesta es de una plaza residencial por cada plaza hotelera.

⁷ Aprobado por Decreto 261/2007, de 16 de octubre, (BOJA nº 230, de 23 de noviembre).

Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio⁸ –de cuyas debilidades se dará cuenta *infra* (ap. III)–. Ya en la documentación del PGTS, se diagnostica la problemática derivada de la existencia de viviendas de uso temporal en muchas zonas turísticas en proporciones muy superiores a la capacidad de alojamiento en establecimientos reglados (presión de la demanda sobre las infraestructuras territoriales, seguida de una afectación negativa a la actividad turística). Por ello, desde el propio PGTS se apela a la necesidad de que los Planes de Ordenación del Territorio formulen criterios territoriales respecto a la ordenación de los espacios turísticos, dada su consideración de componente territorial de interés estratégico, económico, social y ambiental. Se insiste en la idea al formular las orientaciones estratégicas para el espacio turístico litoral, afirmando que la política autonómica «deberá formalizar las recomendaciones sobre modelo turístico a los planes de ordenación del territorio, así como las composiciones deseables de modalidades de alojamiento y establecimientos de actividades y servicios turísticos».

2. Previsiones relacionadas con el criterio de sostenibilidad

Son varias las previsiones que, en relación con los modelos de urbanización de zonas turísticas, muestran una vinculación con el principio de sostenibilidad e interesa resaltar.

En primer lugar nos referiremos a la directriz de integrar los nuevos desarrollos turísticos en los núcleos urbanos preexistentes, evitando los procesos de expansión desligados de éstos, dirigida al planeamiento territorial y urbanístico en el artículo 53 del POTA.

Es posible observar una presencia creciente de este criterio de crecimiento por contigüidad con la urbanización preexistente, evitando la dispersión edificatoria, en diversas normativas e instrumentos que tienen una especial impronta en materia de ordenación territorial turística. Es el caso significado de las *Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*⁹, que disponen como criterio básico que debe primar en la zonificación turística el «crecimiento por consolidación de los terrenos ya clasificados situados en contigüidad con los núcleos y urbanizaciones turísticas existentes, considerando excepcionales las actuaciones aisladas» (directriz 9.2). Conviene destacar la relevancia de este criterio que excede del ámbito estrictamente turístico mostrándose como una de las grandes líneas de principio que presiden la configuración estructural básica del modelo territorial propuesto en las propias

⁸ Vid. Disp. adicional quinta de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo.

⁹ Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las *Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*.

*Directrices de Ordenación General de Canarias*¹⁰, elaboradas simultáneamente con las *Directrices* turísticas aludidas. Late en ambos instrumentos de ordenación –general y sectorial– un objetivo de contención de la extensión urbana, tanto para uso residencial como turístico, y no se duda para ello en apostar por el aumento de la compacidad de los núcleos de población, promoviendo en ciertos ámbitos el crecimiento edificatorio en altura, evitando la dispersión edificatoria y reorientando su crecimiento hacia los núcleos urbanos. Una orientación semejante se detecta en las *Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares*, en relación con los nuevos suelos urbanizables destinados a uso residencial, turístico o mixto que «deberán desarrollarse de forma integrada o contigua a los núcleos existentes que no sean de uso industrial o de servicios».¹¹

El propio POTA establece su apuesta por un modelo de ciudad, según el prototipo de la ciudad mediterránea, caracterizada por su compacidad, funcionalidad y diversificación económica, huyendo de «procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo» (norma 45.2).

Con carácter más específico, entre las directrices del POTA dirigidas a orientar la política urbanística en relación con los dominios territoriales de Sierra Morena– Los Pedroches y de las Sierras y Valles Béticos, se localiza una, de idéntica redacción para ambas zonas, que profundiza en la línea que se viene apuntando: «los usos y actividades turísticas y recreativas (incluyendo el uso residencial) deberán localizarse de manera preferente aprovechando el patrimonio edificado ya existente en las ciudades y asentamientos históricos y promoviendo la reutilización y la renovación de las viviendas y edificaciones sin uso o abandonadas»¹². Junto a ello se postula un control de los procesos de urbanización ilegales en dichas zonas, así como de la urbanización difusa de carácter turístico-vacacional.

Respecto a la zona litoral, la orientación general dirigida al planeamiento territorial subregional y al urbanístico por la norma 150 del POTA es sustentar los nuevos desarrollos urbanos en un crecimiento hacia el interior de los núcleos, rompiendo la tendencia a nuevos crecimientos exógenos a aquéllos.¹³

En segundo lugar, es de reseñar otro criterio cuyo objetivo es la protección ambiental de determinados espacios naturales, que frecuentemente además tienen

¹⁰ Vid. con más detalle al respecto las directrices 48, 55 y 69 de las *Directrices de Ordenación General de Canarias*.

¹¹ Artículo 32 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, que aprueba dichas *Directrices*.

¹² Vid. artículos 133.2 y 146.2, respectivamente.

¹³ El criterio de contigüidad está presente, asimismo, en algunos de los Planes de Ordenación del Territorio subregionales en nuestra región. Es el caso, por ejemplo, del POTS Costa del Sol – Axarquía que establece dicho criterio de continuidad urbana, atendiendo «prioritariamente a la ocupación ordenada de los vacíos generados por desarrollos anteriores», entre sus directrices para la ordenación de usos vacacionales colindantes a suelos urbanos o urbanizables (art. 43.1)

un especial valor turístico. En este sentido, el POTA emplaza al planeamiento territorial y urbanístico a la protección y conservación de los espacios naturales, el paisaje y los elementos patrimoniales, frente a los procesos de expansión edificatoria, «evitando los fenómenos de conurbación de las áreas turísticas» (directriz 53.3,d), con especial atención a los ecosistemas litorales, «evitando la formación de continuos urbanos en el frente costero» (norma 150.3,b).

Se trata de un criterio complementario del anteriormente comentado, que conecta con la pauta dirigida al planificador por la Ley de Costas, en relación con la *Zona de influencia*, indicando la necesidad de que las construcciones eviten la formación de pantallas arquitectónicas en el borde de la zona de servidumbre de protección, o la acumulación de volúmenes, no pudiendo superar la densidad de edificación en dicha zona a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal correspondiente.¹⁴

Los Planes de Ordenación del Territorio subregionales de la Costa del Sol Oriental-Axarquía y del Litoral Occidental de Huelva, ya citados, incluyen ambos una directriz de ordenación de las zonas turísticas litorales en esta misma dirección. Con una redacción similar, se viene a disponer que en cada ámbito de ordenación, se evitará la conformación de frentes urbanizados, no permitiéndose la exteriorización hacia la vertiente litoral de más de un determinado porcentaje (40% POTS-Huelva; 60% POTS-Axarquía) de la superficie total de las fachadas y cubiertas de la edificación. Por otra parte, en los bordes de cada uno de estos ámbitos de ordenación se adoptarán criterios específicos de integración paisajística, contenidos en los propios Planes.

La preservación del entorno natural, de los tramos de costa aún sin urbanizar—evitando un continuo edificatorio en el litoral—, y de los valores paisajísticos—evitando un efecto pantalla arquitectónica—, constituyen, como se ha comprobado, los objetivos principales de este criterio de ordenación.

En tercer lugar, el POTA dirige al planeamiento territorial y urbanístico el criterio de dimensionar la oferta y los usos de los espacios turísticos atendiendo a la capacidad de carga de los mismos, con especial atención a las necesidades de suministro de agua y energía. La directriz 53.3,g) delimita el concepto de capacidad de carga por alusión al «conjunto de factores que permiten el uso turístico sin una excesiva presión sobre los recursos turísticos, y sin una alteración ecológica, territorial y paisajística inadmisibles, disponiendo, a su vez, de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y

¹⁴ Vid. artículo 30 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

la atención de las demandas de la población», utilizando una redacción similar a la definición contenida en las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias¹⁵.

Obviamente, la planificación debería tender a adecuar los usos y acompañar los ritmos de crecimiento a la capacidad de acogida del territorio. Si el objetivo es desarrollar un área turística bajo el criterio de sostenibilidad, se impone analizar previamente la capacidad de carga recreativa del territorio en cuestión entendida, según el criterio de la OMT, como el «número máximo de personas que pueden visitar al tiempo un lugar turístico, sin dañar el medio físico, económico o sociocultural, y sin reducir de manera inaceptable la calidad de la experiencia de los visitantes».

El Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía establece, en este sentido, una directriz de aplicación a los instrumentos de planeamiento general que prevean clasificar suelos para uso vacacional turístico, instándolos a justificar la incidencia de las implantaciones previstas «en función de la capacidad de carga del municipio», atendiendo a los factores siguientes:

- a) Incidencia en los ecosistemas afectados y en los recursos naturales y paisajísticos del entorno.
- b) Incidencia sobre la población, el mercado de trabajo y sobre los servicios básicos disponibles.
- c) Valoración de la capacidad de las infraestructuras existentes para absorber los cambios derivados de dicha actuación.
- d) Capacidad de los recursos turísticos disponibles y del mercado para garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda» (art. 44.1).

Otra aplicación del principio de la capacidad de carga es perceptible en el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana¹⁶, en el que, sin duda debido a la especial sensibilidad ambiental del territorio que sujeta a ordenación, desciende más en el grado de concreción; estableciendo, por ejemplo, determinaciones en relación con los índices de edificabilidad (que reduce) en determinados espacios destinados a uso turístico o, incluso, fijando directamente la tipología y la capacidad

¹⁵ Dichas Directrices definen la capacidad de carga en los siguientes términos: «el conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una alteración ecológica, territorial y paisajística inaceptables, ni una afección excesiva sobre la sociedad residente, y disponiendo de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y de la población de servicios que demande» (directriz 25.1). Como ha notado F. J. Villar Rojas, *La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias*, Rev. *Actualidad Administrativa*, n.º 24, 2003, pág. 587, con ello se convierte en norma una definición doctrinal, que la propia memoria de las Directrices atribuye a MATHIESON y WALL.

¹⁶ Decreto 341/2003, de 9 de diciembre (BOJA de 3 de febrero).

permitida, en número de plazas turísticas, según las distintas zonas o núcleos delimitados por el Plan.¹⁷

En todo caso, convendría concluir este epígrafe resaltando la necesidad de avanzar técnicamente en la concreción de las técnicas y del procedimiento para la valoración de la capacidad de carga de las distintas zonas turísticas, estableciendo jurídicamente, de forma más precisa, las reglas necesarias para su efectividad. Prescindiendo de algunas tímidas determinaciones normativas¹⁸, la realidad muestra que se ha progresado poco en este asunto.

3. El objetivo de calidad del producto turístico

La calidad es un concepto estrechamente ligado con el de sostenibilidad, en tanto que se presenta asociada al grado de satisfacción personal obtenida por el turista como usuario del producto, contemplando este último como un todo, que abarca, no sólo los concretos servicios ofertados por las empresas del sector, sino también las condiciones globales del destino, atendiendo sobre todo a criterios de sostenibilidad ambiental. Significativamente, integrando ambos conceptos, se utiliza en algunos documentos relevantes la expresión *Aturismo sostenible de calidad*.¹⁹

¹⁷ Cfr. artículos 56 a 67 del citado Plan.

¹⁸ Entre las escasas realizaciones en esta materia, además de las recogidas en el texto, se puede aludir a las Directrices de Ordenación del Turismo canarias que, además de definir conceptualmente la "capacidad de carga" como se ha visto, parten del principio de que toda decisión que suponga la ocupación de suelo para un uso turístico requiere la justificación, técnicamente fundamentada, de no sobrepasar la capacidad de carga de la zona turística que resulte afectada. Dicha capacidad debe ser obligatoriamente analizada en todo instrumento de planeamiento que prevea la ocupación de suelo con destino turístico, ya se trate de planes insulares de ordenación o de planes urbanísticos generales o de desarrollo. Dicho análisis debe realizarse en un documento autónomo que habrá de tener en cuenta una completa lista de factores que, conforme a la directriz 25 de las Directrices citadas, resultan relevantes para su determinación. Entre los factores sujetos a valoración se encuentran la capacidad ecológica, la capacidad social, la capacidad paisajística, la capacidad de las infraestructuras de accesibilidad, la capacidad del mercado, la disponibilidad de recursos tecnológicos y de recursos turísticos, así como la afección a los recursos naturales, considerándose elementos sensibles, a estos efectos, los espacios litorales, los relieves definidores del paisaje o los suelos agrícolas, entre otros. En el ámbito doctrinal, **Villar Rojas** ha criticado duramente la imprecisión de los factores y el carácter abierto de los conceptos utilizados para la determinación del agotamiento de la capacidad de carga. En este sentido denuncia el empleo por las Directrices de conceptos indeterminados, de *expresiones con tantos significados como personas las utilicen+, cuya utilización como presupuesto de medidas restrictivas de derechos de los ciudadanos (la congelación del incremento del número de plazas alojativas) considera inadmisibles, atendiendo a los requerimientos de certidumbre que deben reunir las medidas limitativas de derechos. En resumen, concluye este autor, *tal y como aparece diseñada por la norma, la capacidad de carga opera como un cheque en blanco que permite el control político de la actividad turística sin causa que lo justifique+; *La ordenación territorial del turismo: luces y sombras...*, cit., págs. 597-599.

¹⁹ Vid. **Comisión de las Comunidades Europeas**, *Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo*, Bruselas, 13 de noviembre de 2001, [COM (2001) 665 final], pág. 10, en el que se manifiesta que *los objetivos de la actuación A Turismo y Empleo+ son crear las condiciones y poner

En el ámbito europeo, se ha producido en los últimos años una apuesta decidida por asumir como principio director de la política turística el desarrollo de un turismo de calidad. A nivel interno, hace ya tiempo que dicho principio pasó a constituir uno de los conceptos nucleares en torno a los que se articula la estrategia de promoción del sector turístico diseñada por la Administración estatal española²⁰. A nivel autonómico, el objetivo de calidad está presente, de una u otra forma, en la totalidad de los textos legales sobre ordenación del turismo que han dictado las Comunidades Autónomas, asumiéndose por dichos textos como un criterio finalista, en coherencia con el objetivo de apoyar el incremento de la competitividad del sector.

La asunción del principio de calidad y su proyección en los instrumentos de planeamiento territorial que afectan al turismo, muestra de manera muy visible la sustitución de los antiguos criterios ligados al crecimiento cuantitativo por otros que marcan una orientación diferente a las determinaciones de naturaleza territorial y urbanística de las zonas turísticas. El objetivo finalista es claro: se trata de incrementar el ingreso por turista, a través de la mejora de la calidad, como opción preferente frente a la de incrementar los ingresos globales basándose en un crecimiento cuantitativo que pudiera afectar al equilibrio territorial del destino.

Desde el punto de vista estrictamente territorial, atendiendo a los problemas vinculados con la calidad en la ordenación del turismo, se plantean dos situaciones diferenciadas, en cuanto requieren medidas de distinta naturaleza.

Por una parte, ha de contemplarse la problemática relacionada con determinadas zonas turísticas ya existentes, respecto a las que, partiendo de un criterio de aprovechamiento de un patrimonio en funcionamiento que no parece razonable dilapidar, ha de dirigirse la acción pública a la mejora de su calidad y, en la medida de lo posible, a su restauración desde el punto de vista ambiental. Se trata de dar respuesta, con medidas reparadoras, a problemas de saturación, o sobredimensionamiento, que acechan en ocasiones a ciertos destinos turísticos ya maduros, amenazando con el deterioro y la pérdida de calidad de los mismos.

El POTA dirige al planeamiento territorial y urbanístico, como criterio de ordenación de áreas turísticas existentes que pudieran presentar los problemas

los medios para que haya un *turismo sostenible de calidad* y que sean competitivas las empresas turísticas europeas».

²⁰ Cfr., al respecto, tanto el actual *Plan Horizonte 2020 del Turismo Español*, como el anterior *Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006*. Este último arrancaba con la siguiente declaración: *Partiendo del análisis de la demanda y de la previsión de su evolución, se definen mediante la cooperación entre el sector y las Administraciones Públicas, las líneas de actuación sobre la oferta y su puesta en el mercado, se apuntan los objetivos de sostenibilidad y rentabilidad a conseguir, y se establece el **principio inspirador** que da coherencia a dichas líneas de actuación configurándolas como un Plan. **Este principio es el de la calidad**». Sobre la evolución de la idea de calidad en la política turística española, vid. **Tudela Aranda, J.**, *La problemática jurídica de la calidad turística*, *Revista Aragonesa de Administración Pública+ n1 23, 2003, págs. 135 y ss.

aludidos, el de reconversión dirigida a lograr: a) un mayor nivel de diversificación de usos; b) una mejora de sus condiciones urbanas y ambientales (directriz 53.3,b).

En relación específicamente con los espacios más consolidados del ámbito litoral, la norma 150 del POTA emplaza a la utilización de *Programas de Recualificación de Destinos*, que es una figura prevista en el artículo 17 de la Ley de Turismo de Andalucía para atender zonas afectadas por desequilibrios estructurales, consecuencia de su rápido crecimiento o de su fragilidad territorial, o que soporten un nivel excesivo de densidad turística. La Ley turística andaluza ha abordado el fenómeno de la saturación desde una perspectiva un tanto diferente al de otras leyes autonómicas, presentando, como matiz diferenciador, el centrarse más intensamente en la rehabilitación o restauración de la situación de equilibrio que en las medidas restrictivas (v.g. moratorias).

En coherencia con lo anterior el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011 recoge entre sus instrumentos los aludidos programas, indicando que la Administración autonómica podrá identificar situaciones en las que considerará necesario intervenir para reorientar procesos en espacios turísticos de elevado valor estratégico para la Comunidad. Dichas intervenciones «se concentrarán en destinos maduros y de gran representatividad en el conjunto del espacio turístico regional, como es el caso de la Costa del Sol (Plan Qualifica)». Concretamente, entre las medidas del Programa I (“Adecuación del espacio turístico) del PGTS, se incluye la denominada “Políticas de recualificación de destinos litorales” a la que, por cierto, se le atribuye la estimación de asignación financiera más elevada de entre todas las medidas singulares contenidas en el Plan (195 millones de euros).

Por otra parte, ha de atenderse a la problemática que plantea la creación de nuevos emplazamientos turísticos atendiendo a criterios de sostenibilidad y de calidad. El tratamiento, desde una perspectiva de ordenación territorial, de la proyección de nuevos espacios turísticos exige como presupuesto partir de una adecuada valoración de los atractivos turísticos de la zona, lo que, a su vez, aparece conectado con la estimación de su rentabilidad y su contraste con la supuesta a otros usos.

La Ley de Turismo andaluza ha dispensado una atención especial a esta problemática contemplando la posibilidad de declaración de *Zonas de Preferente Actuación Turística* para aquellas comarcas y áreas territoriales en que se den situaciones o perspectivas que demanden una específica acción ordenadora o de fomento (art. 16). El precepto aludido establece los requisitos y las líneas maestras del procedimiento para la declaración, así como el contenido mínimo de los *Planes de Actuación Turística Integrada* a través de los que deberían, en su caso, instrumentarse las actuaciones derivadas de aquella declaración.

A priori se detecta que la legislación turística andaluza ha sido receptiva a la corriente doctrinal dominante que insiste en la necesidad de garantizar una coordinación entre la planificación turística y la planificación territorial y urbanística,

como medio para alcanzar los objetivos de desarrollo turístico sostenible y de calidad de la oferta turística. La funcionalidad del instrumento previsto en la Ley se centra en la voluntad de desarrollar determinadas zonas, poseedoras de recursos susceptibles de generar flujos turísticos, que, a la vez, presentan un potencial turístico no agotado –por lo que gráficamente son calificadas como *emergentes*–. Desarrollo que, no obstante, no se persigue a cualquier precio, sino a través de una actuación ordenadora que propicie la compatibilidad de un crecimiento sostenido de la actividad turística con los objetivos de sostenibilidad, respeto y conservación del medio natural y urbano, y del patrimonio histórico del territorio afectado.

El POTA hace mención expresa al instrumento aludido al establecer las orientaciones generales dirigidas a los POTS y al planeamiento urbanístico referidos al ámbito litoral: «En los ámbitos menos consolidados del desarrollo turístico se llevarán a cabo, en el marco del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía, Planes de Actuación Turística Integrada de ámbito supramunicipal dirigidos a fomentar un crecimiento ordenado de la oferta turística» (norma 150.3,d).

Sin embargo, en este aspecto parece detectarse una falta de coordinación o discrepancia entre el POTA y el Plan General del Turismo Sostenible, pues no se encuentra en este último mención alguna a los Planes de Actuación Turística Integrada. En vez de ello el PGTS, al justificar la coherencia de sus contenidos con el POTA, manifiesta dar cumplimiento a la norma reproducida mediante los llamados Programas de turismo sostenible de iniciativa local, así como mediante las “acciones demostración” incluidas entre las medidas del subprograma de “Políticas activas en espacios turísticos litorales”. Sin embargo, basta una somera lectura de las fichas de medidas que contemplan ambos instrumentos para advertir que su configuración se encuentra bastante alejada de la diseñada en la Ley de Turismo para las Zonas Preferentes.

En definitiva, da la sensación de que la Consejería del ramo ha renunciado a la utilización de un instrumento que le hubiera podido resultar la mayoría de las veces dificultosa, por los recelos de supuesta “injerencia” en la órbita municipal que podría suscitar. No obstante, consciente de la importancia de los objetivos subyacentes a dicho instrumento, parece que ha tratado de encauzarlos a través de un mecanismo concertado de fomento –sin duda, mucho más ágil–, dispuesto por la Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía y se instrumentan medidas para su desarrollo.²¹

²¹ BOJA nº 239, de 13 de diciembre.

III. EL MODELO ANDALUZ DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA Y TERRITORIAL EN CONTRASTE CON EL PREVISTO EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Exposición de Motivos de la Ley de Turismo de Andalucía, partiendo del reconocimiento de que el turismo constituye una de las actividades económicas con mayor incidencia territorial en la Comunidad y que, por tanto, ha de jugar un papel fundamental en la construcción del modelo territorial de Andalucía, configura legalmente al *Plan General de Turismo* (art. 15) como el principal instrumento de planificación sectorial turística, teniendo por objeto la definición del modelo y de la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad. Por su parte, como ya se ha señalado, la propia Ley (disp. ad. 50) lo califica como Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio, que es uno de los instrumentos de ordenación previstos en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía²². Esto conlleva la subordinación del Plan sectorial turístico a las determinaciones que les pudieran afectar de los dos instrumentos principales de planificación territorial previstos en dicha Ley; esto es, del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y las de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, conforme a nuestro sistema de ordenación territorial, como se pone de manifiesto en el siguiente gráfico.

EL MODELO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y TURÍSTICA EN ANDALUCÍA



Figura 1.

La calificación formal del Plan General de Turismo como Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio asegura, a su vez, una cierta orientación específicamente territorial de los contenidos del mismo. Ello se hace visible en el texto del PGTS, en el que destacan los contenidos de su Programa I (“Adecuación del Espacio Turístico”) y la serie de medidas integradas en el mismo:

1. Colaboración con los entes locales en acciones de mejora de infraestructuras y fomento de uso de las playas.
2. Iniciativas de ciudades turísticas.
3. Iniciativas de turismo sostenible promovidas desde entidades locales.

²² Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

4. Políticas de recualificación de destinos litorales.
5. Políticas activas en espacios turísticos litorales:
 - Operaciones de revitalización.
 - Acciones demostrativas.
 - “Zonas semilla”.
6. Adecuación de espacios turísticos en ciudades monumentales.

No obstante, la incidencia genuinamente territorial del PGTS presenta en realidad un alcance atenuado, toda vez que la Ley de Ordenación del Territorio²³ andaluza reconoce a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio unos efectos jurídicos “minusvalorados” en comparación con los atribuidos al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y a los Planes de Ordenación del Territorio subregionales. Entre las carencias destaca, especialmente, la relativa a la falta de vinculatoriedad de aquéllos en relación con el planeamiento urbanístico (cfr. figura 1) lo que, sin duda resta capacidad de influencia y protagonismo a la Administración turística en cuanto al posible alcance e impronta territorial de su actuación.

El PGTS resulta, pues, un plan bienintencionado en sus declaraciones y realizaciones atinentes a los aspectos territoriales –con incidencia especial en la técnica de la recualificación– pero a la vez, consciente de sus limitaciones en dicho terreno, se centra bastante en el fomento de la modernización de los servicios turísticos así como en la promoción, resultando a la postre más bien un plan de carácter sectorial económico.

En el contexto autonómico, se puede observar que la mayoría de las Comunidades han previsto algún tipo de planificación sectorial en sus respectivas leyes turísticas, aunque la función asignada a la misma presenta perfiles materiales y jurídicos muy diversos. Lo cual es lógico, teniendo en cuenta las distintas necesidades de planificación turística territorial que se presentan en cada Comunidad Autónoma, en función de las circunstancias singulares de su propio territorio (costero o interior), del desarrollo turístico adquirido, del potencial de sus recursos, amén de otros factores.

Sin entrar en detalles y de forma muy genérica, se pueden distinguir, a estos efectos, cuatro situaciones:

- A) Un primer grupo de Comunidades cuyas leyes turísticas no han previsto un plan de turismo de carácter general y alcance regional (sin perjuicio de planes de menor entidad), en el que se encuentran Cantabria, Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana y Murcia.

²³ Vid., especialmente, artículos 20 a 24 de dicha Ley.

- B) Un segundo grupo que han previsto en sus respectivas leyes sobre turismo planes turísticos que presentan connotaciones más bien de carácter económico o estratégico de tipo sectorial pero, en todo caso, con escasa repercusión en los aspectos territoriales. En consecuencia, no se ha establecido claramente una relación de los mismos con los instrumentos de ordenación territorial (Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Navarra).
- C) Un tercer grupo de Comunidades Autónomas que contemplan una planificación turística coordinada con la planificación territorial, en el podemos incluir a las Comunidades del País Vasco, Asturias, Cataluña y Aragón.
- D) Por último, debido a la presión, especialmente intensa, que el turismo produce sobre el territorio de los dos archipiélagos, en Canarias y Baleares se ha llevado a cabo una inserción muy estrecha entre la planificación turística y la planificación territorial.

De entre los modelos expuestos, parece de interés prestar especial atención al modelo señalado en tercer lugar, de cuyo contraste con el modelo vigente en nuestra región podría extraerse alguna proposición de utilidad. Se trata de un modelo organizativo de los instrumentos de ordenación territorial, bastante extendido en el panorama autonómico —aunque con ciertas especificidades—, que puede representarse gráficamente conforme al siguiente esquema:

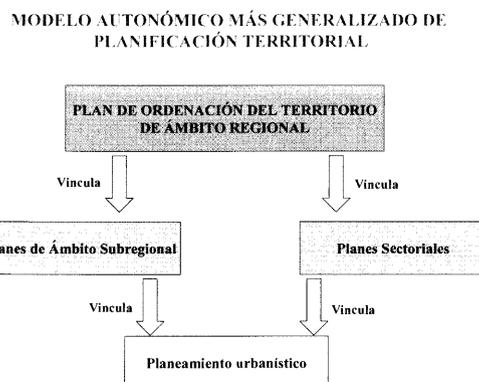


Figura 2²⁴.

En las Comunidades Autónomas del País Vasco, Asturias, Cataluña y Aragón, las propias leyes turísticas han dispuesto la formulación de una planificación turística general valiéndose de alguno de los instrumentos de ordenación territorial previstos en las leyes de ordenación territorial autonómicas. Concretamente, se ha previsto una planificación turística interrelacionada con la territorial, instrumentada a través de la figura de los Planes Territoriales Sectoriales.

²⁴ Los dos gráficos incluidos en el presente trabajo han sido elaborados conjuntamente con el Prof. Dr. Pedro Escribano Collado.

Como puede observarse, en este modelo los Planes de ámbito subregional y los sectoriales (turismo, ordenación comercial, etc.) pueden actuar en paralelo²⁵, atribuyéndose también a las determinaciones de estos últimos la capacidad de vincular al planeamiento urbanístico. Es esto último lo que marca la diferencia fundamental respecto a la situación en Andalucía.

Al hilo de lo anterior y aprovechando la oportunidad que nos brinda el cualificado foro de estas Jornadas, puede ser una buena ocasión para expresar, brevemente y para terminar, una sugerencia: la conveniencia de que se fuera planteando una reforma de la vigente Ley de Ordenación del Territorio andaluza.

Expresándolo escuetamente y sin ánimo de exhaustividad, en dicha reforma se debería valorar la conveniencia de incorporar la figura de los planes territoriales sectoriales —en sustitución de los actuales Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (figura que resulta muy descafeinada)—, acomodándolos a la configuración de los mismos dispuesta en otras Comunidades Autónomas en los términos expuestos —otorgándoles expresamente capacidad de vinculación al planeamiento urbanístico—.

En paralelo, cabría pensar en dar carta de naturaleza a un plan de ordenación del litoral (como se ha hecho en Asturias, por ejemplo), que estableciera unas directrices y determinaciones vinculantes para este espacio especialmente polémico en nuestra región, superando precedentes fallidos —como fue el de las “Directrices Regionales del Litoral de Andalucía” de 1990—, y nuevos planteamientos “excéntricos” como el “Programa Regional de Ordenación del Litoral” previsto en el POTA (norma 151), que carece de encaje y de cobertura legal por parte de la vigente Ley de Ordenación del Territorio.

Es precisa y señaladamente, esta deficiente cobertura del principio de legalidad, detectable en variados aspectos del POTA como ha puesto de manifiesto el profesor ESCRIBANO COLLADO²⁶, a la que tendría que dar una respuesta generalizada la reforma legal aludida. Como apunta este autor, no es ya sólo el tiempo transcurrido desde 1994, sino, sobre todo, las posibilidades que brindaría el poder aprovechar e incorporar el avance en el bagaje de conocimientos y la experiencia sobre ordenación territorial adquiridos en estos últimos años, lo que aconsejaría emprender la reforma sugerida.

²⁵ Aunque puede existir una relación jerárquica de superioridad de los primeros, en caso de contradicción.

²⁶ Escribano Collado, P., *Ordenación del Territorio y principio de legalidad: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, en Libro Homenaje al Profesor Bassols Coma, en prensa. Entre otros aspectos, resalta la falta de previsión, en la ley actual, de habilitación para que las determinaciones del POTA extiendan sus efectos directamente al planeamiento urbanístico.