

8. Ordenación del Territorio y Turismo en Andalucía: el tratamiento del espacio turístico en los planes subregionales de ordenación del territorio¹

Alfonso Fernández Tabales

Enrique Santos Pavón

Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico

Regional.Universidad de Sevilla

aftabales@us.es

esantos@us.es

¹ El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto del Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación denominado Gobernanza Territorial y Conformación Espacial de Destinos Turísticos. Discursos, Procesos y Dialécticas en Diferentes Escenarios Turísticos (CSO2010-20284). El estudio de casos realizado tiene su origen en la tesis doctoral El desarrollo turístico del litoral de Huelva: factores, procesos y conflictos territoriales en un espacio turístico emergente (Santos Pavón, 2008) y ha sido convenientemente actualizado para esta publicación.

1. El estado de la cuestión. Claves de la problemática actual Turismo-Ordenación del Territorio

Este apartado de introducción se destina a plantear, como paso previo al análisis concreto del tratamiento del turismo en varios Planes de Ordenación del Territorio (POTs) de ámbito subregional, cuáles son los aspectos esenciales que en la actualidad dirigen el debate de la relación entre ambos términos. Dichos aspectos serían los siguientes.

1.1. La coordinación entre planificación territorial y planificación turística

En el marco competencial actual del Estado Español tanto la planificación turística como la ordenación territorial se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas, sin embargo, cabe señalar que el nivel de coordinación entre ambas políticas sigue siendo a día de hoy claramente insuficiente. De hecho, lo usual es que la denominada coordinación se limite a garantizar que la planificación turística no se realice en contradicción con lo establecido en los Planes o Directrices de Ordenación del Territorio, sin que las administraciones de carácter turístico participen de manera decidida en la elaboración y seguimiento de aquellos planes de O.T. referidos a espacios de nítida vocación turística.

Ante este contexto, se hace necesaria una mayor sensibilidad de las entidades competentes en ordenación territorial ante la planificación turística, tomando en consideración los contenidos y determinaciones de ésta, ya que sólo así las políticas turísticas podrán alcanzar sus objetivos declarados de cualificación integral de los destinos, finalidad para la que en el actual marco normativo la Ordenación del Territorio es un instrumento de mucha mayor potencia y capacidad de actuación que la propia planificación turística.

Esta necesidad de coordinación sí parece haber sido asumida en las administraciones turísticas (quizás por ser las instancias que aspiran a participar en un ámbito de decisión en el que hasta ahora han tenido un papel escasamente relevante), reconociendo desde la propia legislación sectorial la importancia de la ordenación territorial para el desarrollo de la actividad. A título de ejemplo,

y como aceptación de dicha importancia, la aún vigente *Ley de Turismo de Andalucía* (Ley 12/1999, de 15 de Diciembre) al fijar las determinaciones relativas a las Zonas de Preferente Actuación Turística, figura creada en la propia Ley, establece en su artículo 16.6 que “cuando así lo haga aconsejable la diversidad de los recursos turísticos existentes o la conveniencia de proceder a una ordenación integral de la Zona de Preferente Actuación Turística, se procederá a la formulación de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional”.

1.2. La relación entre oferta residencial y oferta propiamente turística

No parece exagerado afirmar que actualmente el problema central vinculado a la relación turismo-territorio sea la identificación o confusión, aún imperante en numerosos ámbitos, entre los usos residenciales (plasmados en viviendas de segunda residencia) y los propiamente turísticos (es decir, aquellos vinculados a establecimientos o empresas de carácter turístico: hoteles, camping, apartamentos reglados, oferta complementaria, etc.), que suelen coexistir en los mismos espacios de ocio.

El punto esencial de diferenciación estriba, como es bien conocido desde hace tiempo, en la distinta rentabilidad económica y social que se vincula a uno u otro uso; así, los usos residenciales presentan un mayor consumo de recursos territoriales (suelo, agua, paisaje, ...) mientras que generan unos beneficios, medidos en renta o empleo, ostensiblemente menores que los derivados de establecimientos o productos propiamente turísticos. En este sentido, según cálculos realizados en la elaboración del Avance del *Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva* (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2000: 70-73) una misma porción de suelo litoral dedicado a uso hotelero generaría ocho veces más empleo y doce veces más renta que si se destina a segunda residencia. A ello se une que el uso residencial sólo genera beneficios apreciables durante el proceso de construcción, de lo que se deriva su necesidad intrínseca de ampliar constantemente la “frontera productiva” de la urbanización y edificación, en un proceso continuado de consumo de nuevos suelos para mantener la rentabilidad de las empresas implicadas (Requejo, 2003).

En este contexto, la proliferación explosiva de las urbanizaciones de segunda residencia que han experimentado en los últimos años los ámbitos litorales y serranos, ha evidenciado la necesidad de diferenciar el tratamiento de los usos turísticos frente a los de residencia secundaria en la ordenación territorial, que hasta hace unos años los venía considerando elementos integrantes de una misma realidad, la ocupación del suelo vinculada al disfrute de periodos vacacionales, necesidad que en el momento actual aparece como inaplazable.

1.3. La articulación del litoral con el interior

Uno de los problemas más significativos y repetidos en la relación turismo-organización territorial ha sido tradicionalmente la débil articulación de la oferta turística instalada en el frente litoral con el ámbito interior circundante. Esta debilidad se ha traducido en toda una serie de repercusiones negativas, tanto territorial como sectorialmente, que han lastrado la optimización de las potencialidades de numerosos emprendimientos turísticos. Actualmente, a través de la planificación integral del espacio turístico desde una escala comarcal, se plantea revertir dichas tendencias: en lo territorial, buscando evitar los fenómenos de enclavamiento de las urbanizaciones turísticas y garantizando una adecuada conectividad con los núcleos urbanos preexistentes y con las redes de articulación comarcales o regionales; en lo sectorial, por su parte, se proyecta la rentabilización de los recursos paisajísticos, naturales y culturales del interior como fórmula para complementar la oferta de sol y playa. Línea ésta que se considera imprescindible para el mantenimiento de la competitividad de los destinos litorales en el escenario actual, en el que la demanda, en especial la más cualificada, ha abandonado definitivamente la práctica de fórmulas de ocio pasivo y estático, exigiendo cada vez más integrar en el producto turístico litoral los atractivos de la región en la que éste se enmarca, y que le otorgan un componente añadido de autenticidad y diferenciación.

1.4. La concepción del urbanismo como instrumento de financiación municipal

Como reflexión final, pero no por ello de menor importancia, es necesario hacer referencia a una problemática de carácter político-

institucional, que puede llegar a anular todas las propuestas y planteamientos técnicos que se aporten para la solución de las cuestiones aquí tratadas. Todo ello pasa por el reconocimiento de que los problemas de la ocupación masiva e inadecuada de suelos de gran valor (litorales y serranos) para usos residencial-turísticos son de índole esencialmente política, y en buena medida está vinculado a las necesidades de financiación de los municipios implicados. Esta afirmación introduce un nuevo condicionante, posiblemente de carácter fundamental, en el debate de la relación turismo-territorio, ya que no resulta aventurado plantear que hasta que el problema de la financiación municipal no encuentre vías de solución ajenas al urbanismo (aspecto que obviamente escapa al ámbito de la política territorial) probablemente no exista un margen real o fáctico para la planificación territorial en los términos propuestos o, lo que sería igualmente grave, para la aplicación real de los contenidos o determinaciones aprobados en estos planes.

2. El tratamiento del turismo en los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. Estudio de casos en la costa de Huelva

Los planes subregionales de ordenación del territorio, cuya figura queda establecida en la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía, constituyen instrumentos de planificación física que pretenden incidir, entre otros muchos aspectos, sobre la configuración territorial y la evolución futura de la actividad turística en sus ámbitos de actuación, lo cual se constata claramente en el caso de los dos planes que afectan al litoral onubense: el *Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva* y el *Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana*. A continuación analizaremos dichos planes en lo relativo a sus contenidos y determinaciones turísticas, para extraer finalmente unas conclusiones generales.

2.1. El Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva

La elaboración de los primeros planes subregionales de ordenación del territorio en Andalucía comenzó en la segunda mitad de

la década de los noventa, siendo el litoral occidental de Huelva uno de los ámbitos elegidos para iniciar los trabajos de análisis y diagnóstico previos a la formulación de dichos planes².

Si en noviembre de 1995 la Consejería de Obras Públicas y Transportes ponía en marcha los trabajos conducentes a la realización del plan subregional de dicho ámbito, dos años después, en 1997, se culminaba la redacción del documento de análisis, titulado *Reconocimiento Territorial y Definición de Objetivos y Criterios de Planificación de la Comarca del Litoral Occidental Onubense*, realizado por un equipo multidisciplinar formado al efecto, en el que colaboró un grupo de geógrafos de la Universidad de Huelva. Este documento, dado su carácter analítico, ha de considerarse como un estudio informativo cuyo objetivo declarado es “reconocer las oportunidades y problemas de carácter territorial del litoral occidental onubense” (pg. 5). En ningún caso el documento manifiesta intenciones normativas, ni siquiera propositivas, aunque en él se admite que “de este proceso de trabajo podría derivarse la formulación de un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional conforme a la Ley 1/94”³.

Ese carácter analítico se aprecia en la propia presentación del documento, donde se afirma que en la zona se suceden una serie de hechos territoriales sobre los que es necesario profundizar y que justifican su elaboración, tales como el enorme dinamismo socioeconómico del área (que se concreta en el reciente y espectacular crecimiento de la agricultura intensiva y la actividad turística), la necesidad de preservación de los recursos hídricos, ambientales y paisajísticos y, en definitiva, la sucesión de continuos cambios en la estructura territorial y la aparición de complejos

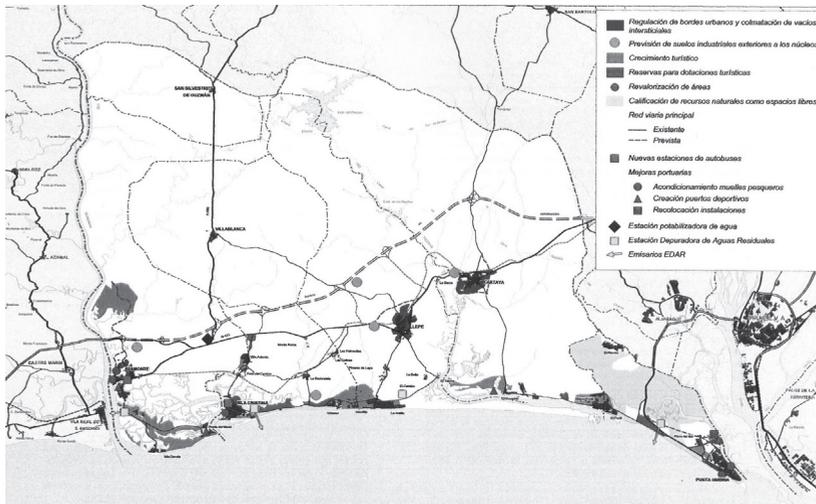
² A pesar de esta circunstancia, la tramitación de este plan ha sido más lenta y difícil que la de otros ámbitos litorales de Andalucía, caso del Poniente Almeriense, la Costa del Sol Oriental-Axarquía o Doñana, cuyos planes encontraron menos dificultades para su aprobación definitiva.

³ En este sentido, se afirma que el documento “constituye una toma de posición más detallada respecto a las características de los procesos territoriales que se dan en el ámbito y debe servir como base para el proceso de discusión institucional que a partir de ese momento, entendemos, debe intensificarse” (pg. 5). Proceso que, año y medio más tarde, dará como resultado el acuerdo de formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, aprobado mediante el decreto 52/1999 de 3 de marzo.

conflictos de orden espacial. Estas circunstancias, puestas de relieve en un contexto institucional en el que la administración autonómica muestra una clara voluntad política de desarrollar las determinaciones de la Ley 1/94, explicarán el interés por avanzar en el proceso de elaboración de un *Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva*.

Pero esa intención, que implicaría la realización de un documento de diagnóstico tras la finalización del estudio de reconocimiento territorial, se topará con importantes dificultades, derivadas principalmente de las previsiones de desarrollo turístico recogidas en los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes en aquel momento (figura 1). De hecho, el equipo encargado de la elaboración del diagnóstico, los técnicos de la empresa consultora Clave S.L., percibieron que el tema más conflictivo de cara a asegurar la continuidad del proceso de elaboración del plan lo constituía el modelo de desarrollo turístico de la zona, o más bien el desajuste entre el modelo tendencial resultante de la suma de decisiones locales y el modelo territorial deseable desde una perspectiva territorial supramunicipal (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, 2000).

Figura 1. Modelo de crecimiento y esquema de infraestructuras propuestos por el planeamiento urbanístico de los municipios del litoral occidental de Huelva



Fuente: *Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. Informe Específico sobre Turismo* (Consejería de Obras Públicas

y Transportes, Junta de Andalucía, 2000). http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02_Planes_Subregionales/Planes_Subregionales_existentes/LitoralOccidentalHuelva/02_mi.pdf

Ante la falta de coincidencia entre las pretensiones de desarrollo residencial-turístico explicitadas en el planeamiento urbanístico local, y los objetivos y criterios de ordenación territorial manejados por la administración regional, la Consejería de Obras Públicas y Transportes consideró oportuno la elaboración de un *Informe Específico sobre Turismo*, finalizado en noviembre de 2000 y concebido como un esfuerzo informativo y de diagnóstico que sirviese de base para establecer un debate con los responsables políticos de los municipios afectados y terminar definitivamente con la situación de estancamiento en que se encontraba el plan.

La principal aportación de este Informe es que trata de “profundizar en las implicaciones socioeconómicas, territoriales y ambientales de los diferentes modelos u opciones de desarrollo turístico, a fin de adoptar posiciones comunes que definan el modelo deseable y posible para esta zona del litoral andaluz” (pg. 3). En este sentido, un ejercicio de análisis muy interesante que ofrece el informe es la comparación entre el modelo de desarrollo turístico basado en la oferta residencial y el denominado turismo de servicios. Las conclusiones son bien claras, puesto que en el caso de una superficie de 100.000 m² de edificabilidad bruta dedicada a uso residencial turístico o a uso hotelero, se calcula que la segunda opción supondría la generación de ocho veces más empleo y la creación de doce veces más riqueza, amén de los menores impactos territoriales y ambientales que el modelo hotelero produciría. Por lo tanto, no existen dudas acerca del modelo de desarrollo turístico deseable, al menos en lo que respecta a la oferta de alojamiento a potenciar; dudas que sí se advierten cuando se realiza la comparación entre el modelo de desarrollo turístico concentrado y el disperso, tal y como puede comprobarse en la tabla 1.

Tabla 1. Comparación entre el modelo de edificabilidad concentrada y el modelo de desarrollo disperso

Tipo de edificabilidad	Ventajas	Inconvenientes
Concentrada	Obtención de suelos para espacios libres y dotacionales de actividades	Intensidades elevadas en los espacios urbanos, situados normalmente junto a la costa
Dispersa	Reducción del riesgo de impactos paisajísticos derivados de las construcciones y edificaciones	Colmatación del suelo disponible y reducción de los espacios de acceso libre o de uso público Mayor coste en infraestructuras y servicios.

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. Informe Específico sobre Turismo (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2000)

Basándose en estos análisis, el documento defiende la necesidad de adoptar un cambio de orientación radical en las estrategias de desarrollo turístico locales, tratando de evitar el despilfarro del recurso suelo en operaciones inmobiliarias destinadas a segundas residencias, opción que además se considera incompatible con la deseable implantación de un potente y consolidado sector de turismo de servicios. El informe no es ajeno a la evidencia de que no todos los municipios cuentan con los mismos recursos ni con las mismas posibilidades de desarrollo, por lo cual no todos seguirán la misma estrategia, y es por ello que se hace hincapié en la necesidad de articular un modelo turístico comarcal basado en la coordinación y la cooperación⁴.

⁴ En este sentido, son muy significativas las palabras que aparecen en el documento y que defienden “la configuración de un espacio turístico comarcal a partir de una distribución compensada de aprovechamientos y cargas territoriales entre los distintos municipios, con base en sus recursos y en sus respectivas aportaciones a la riqueza común que es el espacio productivo del turismo” (pg. 47).

Estos planteamientos generales se completan con una serie de principios de ordenación del espacio turístico comarcal, que expresan de forma sintética y precisa los criterios de desarrollo y ordenación turística por los que apuesta la administración autonómica, y que se recogen en las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2006). A continuación se exponen los principales *contenidos de dichas determinaciones*:

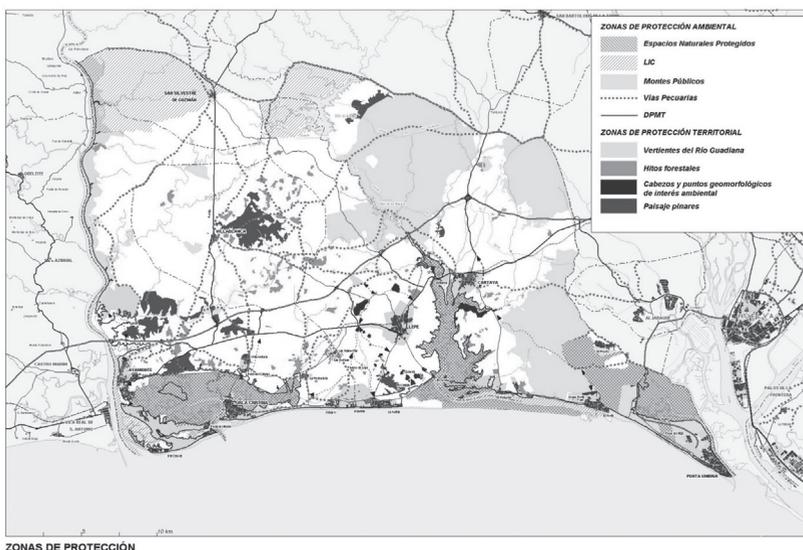
- La decidida voluntad de propiciar la diversificación de la oferta vacacional y turística y su integración en el medio natural, mediante la incorporación del río Guadiana y las masas forestales interiores a la dinámica turística del ámbito (para lo que se propone una red de itinerarios apoyados en vías pecuarias y caminos rurales).
- El fomento del turismo de servicios y la oferta reglada de alojamiento frente a la oferta inmobiliario-turística o residencial, exigiéndose la creación de una plaza hotelera por cada dos plazas residenciales en la franja más próxima a la línea de costa (al sur de la carretera N-431). Este criterio general se suaviza al norte de la N-431 (una plaza hotelera por cada cuatro plazas residenciales) o se hace más exigente de forma puntual en los nuevos desarrollos que se proyecten en Puente Esuri (Ayamonte) o La Dehesilla (Punta Umbría) (una plaza hotelera por cada plaza residencial).
- En relación con la determinación anterior, el plan apuesta claramente por la oferta hotelera de calidad, al no computar como plazas hoteleras aquéllas que tengan una categoría inferior a tres estrellas.
- Con respecto a la edificabilidad, el plan establece para cada sector de ordenación una edificabilidad bruta de 0,15 m²/m², no disponiendo límites de edificabilidad neta o en parcelas.
- En los nuevos desarrollos se debe prever la reserva de suelos para equipamientos, dotaciones y servicios para la previsible demanda en la temporada turística, especialmente sanitarios y de seguridad pública.
- Los sistemas generales de espacios libres se ubicarán en los suelos de mayor relevancia paisajística, garantizando de esta forma su salvaguarda frente a la actividad constructiva.
- En cada ámbito de ordenación se evitará la conformación de frentes urbanizados, no permitiéndose la exteriorización, en su

- caso, hacia su fachada litoral de más del 40% de la superficie total de fachadas y cubiertas de la edificación.
- Finalmente se establecen una serie de determinaciones sobre alojamientos hoteleros y campos de golf de interés público en suelo no urbanizable, que plantean una serie de exigencias en términos de capacidad, extensión o distancias mínimas a núcleos urbanos preexistentes, siempre en el sentido de poner limitaciones estrictas a este tipo de actuaciones.

Este conjunto de determinaciones constituye lo más interesante, desde el punto de vista turístico, del *Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva*, no sólo por el sentido de las mismas, claramente dirigido al fortalecimiento del turismo de servicios en detrimento de la opción residencial-turística y a la mejora de la calidad territorial y urbanística de las nuevas actuaciones turísticas, sino por el grado de concreción de las mismas, que llega al punto de proponer ratios de construcción de oferta hotelera y residencial, poner límites concretos a la edificabilidad bruta de los nuevos sectores a urbanizar, o precisar parámetros cuantitativos para evitar la conformación de frentes edificados en la fachada litoral.

De todas formas, también hay que señalar que los contenidos normativos del plan quedaron un tanto rebajados con respecto a los planteamientos iniciales de la administración regional, como consecuencia de la consideración de las exigencias y las sugerencias de los ayuntamientos de los municipios afectados, cuya negociación por cierto dilató en exceso la tramitación y la aprobación definitiva del plan. Así, por ejemplo, al norte de la carretera N-431 se rebajó el mínimo planteado inicialmente para todo el ámbito subregional en lo referente a la ratio entre oferta hotelera y oferta residencial de nueva creación (pasando de una plaza hotelera por cada dos plazas residenciales a una relación de una a cuatro), o desapareció la limitación de la edificabilidad neta o en parcelas de $0,50 \text{ m}^2/\text{m}^2$ (aunque se mantuvo el límite de edificabilidad bruta en $0,15 \text{ m}^2/\text{m}^2$), o se desestimó la reserva del 25% de la superficie de las nuevas actuaciones turísticas para espacios libres ajardinados y espacios recreativos asimilables al sistema general de espacios libres (no estableciéndose ninguna cifra concreta).

Figura 2. Zonas de protección del POT del Litoral Occidental de Huelva



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. Informe Específico sobre Turismo (Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, 2006). http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02_Planes_Subregionales/Planes_Subregionales_existentes/LitoralOccidentalHuelva/02_mi.pdf

2.2. El Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana

Bien distinto fue el proceso de formulación y elaboración del *Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana* (también conocido como *POTAD*), que no tuvo que enfrentarse a grandes diferencias de criterio entre la administración regional y los ayuntamientos afectados, y que tampoco encontró especiales dificultades en su tramitación, circunstancias que se debieron en gran medida a la amplia experiencia planificadora con la que contaba este ámbito y al intenso trabajo desarrollado con anterioridad para favorecer la participación local y el consenso.

La demostración más palpable de la importancia y el reconocimiento otorgado a la experiencia y los esfuerzos de planificación previos, la constituye el hecho de que el plan de ordenación del territorio se concibiese como la revisión del *POTC de Doñana y su Entorno*. Una

revisión que acordó el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante el Decreto 87/1993, de 6 de julio, y que se fundamenta en la necesidad de considerar las nuevas circunstancias jurídicas y de enfoque surgidas en aquel momento:

- *novedades jurídicas*, como la sentencia del TSJA de 28 de octubre de 1992 (que declaraba la nulidad de la clasificación de suelos establecida en el *PDTC de Doñana*), la aparición de una nueva legislación de protección de la naturaleza a nivel autonómico y estatal (Ley 2/89 y Ley 4/89, respectivamente), o la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (Ley 1/94);
- y *razones de enfoque*, que subrayaban la necesidad de incorporar los criterios y estrategias de ordenación del territorio y desarrollo socioeconómico expuestos en el dictamen de la Comisión Internacional de Expertos de 1992, o en el *Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Doñana 1993-2000*, a lo que habría que unir la oportunidad de tener en cuenta las notables transformaciones territoriales operadas en el ámbito en la década de los noventa.

Como consecuencia de estas nuevas circunstancias jurídicas y de enfoque, en marzo de 1996 se iniciaba el proceso de revisión del PDTC⁵, realizándose la presentación pública del documento, por parte de la COPT, el 14 de marzo de 2002, bajo la denominación de *Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana*, documento que será definitivamente aprobado a finales del año 2003 y publicado en BOJA a principios de 2004⁶. El plan se marca tres *objetivos generales*, que superan en alcance a los expresados en el PDTC de 1988: en primer lugar, proteger, mejorar y regenerar los espacios con valor ambiental, paisajístico o cultural; en segundo lugar, favorecer una mejor articulación del ámbito para optimizar el desarrollo de las funciones económicas y territoriales; y en última instancia, ordenar y compatibilizar los usos del suelo para contribuir a la mejora de las potencialidades económicas (pg. 71).

⁵ Proceso que tiene como punto de partida el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Andalucía, de 20 de febrero de 1996, por el que se formula la revisión del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su Entorno.

⁶ Una diferencia importante del nuevo instrumento con respecto al PDTC de Doñana y su Entorno será su ámbito de aplicación, que ahora se restringe a la zona localizada íntegramente en la provincia de Huelva, desestimando la afección de los sectores gaditano y sevillano de la comarca.

Estos tres objetivos generales (el primero de orden ambiental, el segundo en relación a las estructuras y sistemas territoriales, y el tercero referido a la zonificación) se desgranar en siete objetivos de carácter más específico, entre los que destaca el relativo a la actividad turística, que expresa la intención de “reorientar el aprovechamiento turístico recreativo hacia fórmulas menos dependientes del uso residencial y del excursionismo y más vinculadas al interés de los valores naturales, paisajísticos y culturales del ámbito” (pp. 73-74). Se aprecia claramente en esta pretensión la notable influencia ejercida por las estrategias propuestas en el dictamen de 1992, el cual apostaba por el desarrollo de otras modalidades turísticas diferentes al tradicional modelo residencial, tan característico de los núcleos urbano-turísticos del litoral, optando de forma decidida por el turismo de naturaleza.

Entrando ya de lleno en los contenidos de la memoria de ordenación del plan, en ella se ponen de manifiesto los criterios que orientan el modelo de desarrollo turístico pretendido, al mismo tiempo que se justifican y describen las propuestas planteadas, las cuales se estructuran en torno a los tres objetivos señalados anteriormente y diecisiete líneas de actuación. Entre esas líneas de actuación se encuentran varias con evidente incidencia sobre la conformación del futuro modelo de desarrollo turístico del ámbito⁷, aunque existe una en concreto que expresa la necesidad de “contribuir al aprovechamiento de las oportunidades de uso turístico del territorio, determinando criterios de localización de las actuaciones que garanticen su compatibilidad con la conservación de la naturaleza” (línea de actuación C.2., pgs. 199-205). En dicho epígrafe, denominado con ese título un tanto genérico, se agrupan fundamentalmente dos tipos de medidas: las relativas a la reorientación de procesos en los núcleos urbanos con una clara funcionalidad turística (reconversión urbana y turística de Matalascañas, Mazagón o El Rocío), y las referidas a la potenciación de los aprovechamientos turísticos de tipo naturalístico en el medio

⁷ Sirva como ejemplo la línea de actuación A.3., que pretende “proteger y regenerar los espacios litorales de valor ambiental o paisajístico” (pg. 167), la línea B.5., que trata de “evitar la formación de nuevos núcleos de población” (pg. 193) o la línea C.3., que se plantea como objetivo “valorizar los espacios forestales, fluviales y litorales con potencialidad de uso recreativo para satisfacer las crecientes demandas de la población turística y de la población residente en las aglomeraciones urbanas próximas al ámbito” (pg. 205).

rural (vinculadas a enclaves rurales interiores de la comarca de Doñana).

Tabla 2. Propuestas turísticas del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana: programa de “Adecuación del espacio turístico para una explotación sostenible”

Subprograma	Acción	Organismo	Plazo
Ordenación núcleos turísticos	Reconversión urbana Matalascañas	Ayto. Almonte	C
	Ordenación turística de Mazagón	Aytos. Moguer y Palos Fra.	M
	Ordenación de La Rábida	Ayto. Palos de la Frontera	M
	Ordenación de El Rocío	Ayto. Almonte	C,M
	Equipamiento de salud población estacional	Consejería de Salud	C
	Equipamiento de seguridad población estacional	Ayuntamientos del ámbito	C
	Función turística y recreativa poblado Escobar	Ayto. Puebla del Río	C
Espacios recreativos	Áreas recreativas forestales	Municipios, Dip. Prov. Huelva y Sevilla, Consejería Medio Ambiente	C
	Accesos y aparcamientos en playas libres y de baja densidad de ocupación	Consejería Medio Ambiente	C,M
	Unidades de equipamiento playas	Consejería Turismo	C
	Paseos marítimos	Min. Medio Ambiente y Aytos. del ámbito	M
	Itinerarios recreativos	Consejería Medio Ambiente	C
	Adecuación margen derecha río Guadalquivir	Consej. Medio Ambiente y Agricultura y Pesca; Autoridad Portuaria y municipios	M,L
	Adecuación margen izquierda del Tinto	Consej. Medio Ambiente y Agricultura y Pesca; Autoridad Portuaria y municipios	L

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2003)
Tabla 3. Distribución de inversiones por subprogramas

Programas	Subprogramas	Millones de euros
Articulación territorial	Red viaria	67,12
	Transporte público	2,76
	Sistemas de abastecimiento de agua	35,76
Adecuación del espacio turístico para una explotación sostenible	Ordenación de los núcleos turísticos	21,52
	Espacios recreativos	15,60
Protección y valorización de los recursos ambientales y territoriales	Protección de recursos	28,19
	Valorización del paisaje	15,57
	Forestación de cauces y arroyos	5,41
Planeamiento y estudios	Planeamiento urbanístico	0,69
	Estudios	1,65
Total		194,27

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2003)

Las medidas de reconversión de los núcleos consolidados pretenden conseguir la creciente especialización de Matalascañas y Mazagón como centros turísticos con mejores condiciones urbanísticas, de equipamientos y servicios. Esto implica la realización de la reordenación urbana de Matalascañas (art. 58 de la normativa), dirigida a la mejora interna de sus infraestructuras y equipamientos y a ordenar la zona de contacto del núcleo con el Parque Nacional de Doñana, la playa y el Parque Dunar. A esta medida se une la puesta en marcha de acciones emblemáticas para la mejora del espacio público que propicien un cambio en la imagen urbana de Matalascañas, además de la decidida renuncia al futuro crecimiento del núcleo.

Con respecto a Mazagón, se propone la realización de una ordenación conjunta por parte de los municipios a los que pertenece (Palos de la Frontera y Moguer), de modo que se garantice la homogeneidad del tratamiento urbanístico del núcleo. Dicho plan debe comprender la reforma interior de Mazagón, la reserva

de suelos para la localización de equipamientos que atiendan a las necesidades de la población estacional, la ordenación del crecimiento del núcleo al este del Parador (zona para la que se fija una edificabilidad bruta máxima de $0,15 \text{ m}^2/\text{m}^2$)⁸ y la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección de los terrenos forestales situados al norte de la carretera A-494 (art. 56).

También el núcleo de El Rocío es objeto de una propuesta de ordenación, en este caso a concretar mediante la realización de una delimitación que ponga fin al proceso de crecimiento sin control, la mejora de la articulación entre el núcleo urbano y los espacios colindantes de valor natural, la ordenación de los accesos, aparcamientos, áreas recreativas y equipamientos, o la cualificación de la imagen urbana mediante actuaciones emblemáticas en espacios públicos y el tratamiento de fachadas (art. 57).

El segundo grupo importante de medidas, dirigidas a mejorar el uso turístico del territorio en el entorno de Doñana, se decanta por el aprovechamiento turístico de los atractivos naturales y los valores del medio rural del interior de la comarca. En esta línea se insertan las determinaciones referidas a la rehabilitación y la potenciación turística de los antiguos poblados forestales actualmente abandonados, las cuales contemplan la realización de delimitaciones de suelo urbano para dichos núcleos con el objetivo de definir claramente sus límites máximos de crecimiento, además de fijar topes a su capacidad de alojamiento e imponer condicionamientos desde el punto de vista constructivo (art. 60)⁹.

⁸ Precisamente esta propuesta, a pesar de las bajas densidades fijadas, ha sido la más protestada por las organizaciones ecologistas que participaron en la fase de consulta pública del plan. Esto puede entenderse si se tiene en cuenta que estos colectivos nunca aceptaron la “herencia” dejada por la desestimación del proyecto de Costa Doñana (decisión que implicaba, en la práctica, su relocalización en terrenos de Mazagón, gracias a una permuta de suelos).

⁹ Concretamente, se establece una capacidad máxima conjunta de 600 plazas de alojamiento turístico para los cuatro poblados (El Abalarío, Bodegones, Cabezudos y La Mediana), con una concentración máxima de 200 plazas para cada uno de ellos, y siempre en establecimientos que no superen las dos plantas de altura. Además se exige que los poblados cuenten con sistemas de depuración de vertidos de bajo coste y que utilicen energías renovables, además de prohibirse el uso del aglomerado asfáltico en los viarios de acceso e interiores.

Acciones y normas de similar carácter se plantean en relación con el aprovechamiento turístico de las zonas agrícolas que circundan los espacios de valor ambiental, puesto que se permite en ellas el emplazamiento de alojamientos turísticos, siempre y cuando se trate de establecimientos hoteleros o asimilados que no superen las 200 plazas, que se encuentren perfectamente integrados en el paisaje en cuanto a forma y materiales, y que se sitúen a una distancia mínima de cinco kilómetros entre ellos. Cosa parecida ocurre con la normativa sobre campamentos turísticos en el medio rural, que posibilita la creación de nuevas instalaciones en las zonas interiores, pero de dimensión inferior a las 350 plazas y con una distancia mínima de tres kilómetros entre cada equipamiento; en cambio, un sentido bien diferente manifiestan las normas referidas a campamentos turísticos en la franja litoral, puesto que no se permite la creación de nuevas plazas de camping en el tramo costero comprendido entre Matalascañas y Mazagón, a la vez que se limita la capacidad de los campamentos existentes a 3.000 plazas por instalación y se determina una distancia mínima entre ellos de tres kilómetros (art. 67).

Además de las señaladas, existe otro destacable conjunto de determinaciones con importante incidencia sobre el futuro modelo de aprovechamiento turístico del territorio: desde las normas que clasifican las playas en diferentes categorías (art. 30 a 34)¹⁰, hasta las que prohíben la construcción de nuevos puertos deportivos (art. 79), pasando por las que tratan de potenciar los usos recreativos en espacios forestales (art. 35 y 36) o la puesta en marcha de una red de itinerarios paisajísticos (art. 115)¹¹.

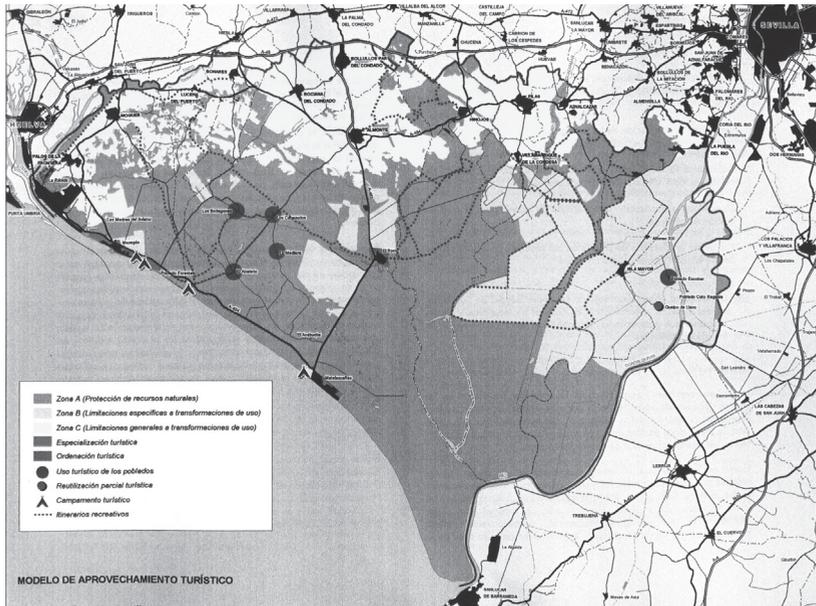
En definitiva, el *Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana* se caracteriza principalmente por concretar normativamente

¹⁰ En dichos artículos se distingue entre playas urbanas, playas de baja densidad de ocupación y playas libres, cada una de ellas con distintas exigencias y normas en cuanto a accesos, características de los aparcamientos, instalaciones o equipamientos.

¹¹ En el plan se establece que las carreteras paisajísticas han de reunir una serie de requisitos técnicos específicos, como la necesidad de que cuenten con una señalización y una imagen visual que hagan perceptible que se está en una zona de especial interés, la obligación de disponer de pasos para la fauna adaptados a vertebrados e invertebrados, o la condición de que ofrezcan zonas de aparcamiento adecuadas, puntos de información e interpretación, y miradores.

las estrategias y propuestas ya esbozadas en el dictamen de 1992, aunque sobre la base del reconocimiento de las notables transformaciones territoriales operadas en el entorno de Doñana en los últimos diez años. Las principales novedades que aporta el documento están en relación con la precisión de las medidas propuestas para facilitar el aprovechamiento turístico de los valores naturales y rurales del interior de la comarca (figura 3), puesto que se llegan a detallar cuestiones como el tipo de instalaciones permitidas, el número máximo de plazas de alojamiento ejecutables o la distancia mínima entre las actuaciones que se desarrollen.

Figura 3. Modelo de aprovechamiento turístico propuesto en el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana



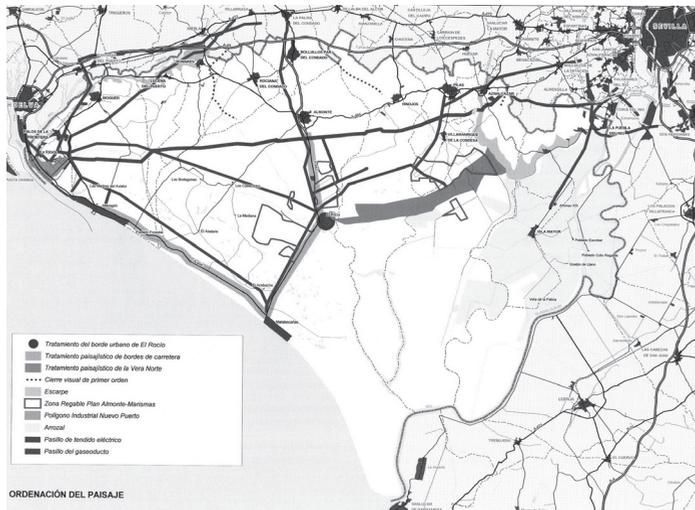
Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2006). http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02_Planes_Subregionales/Planes_Subregionales_existentes/Amb_Donyana/01_Donana_MI.pdf

Del mismo modo, también son reseñables, por su novedad, el conjunto de normas relativas a la protección y gestión del paisaje (figura 4), aspecto éste no tratado con suficiente rigor y profundidad en instrumentos anteriores, y que en el plan subregional de ordenación del territorio se concretan en la protección paisajística

del entorno visual de las edificaciones singulares ubicadas en suelo no urbanizable, el tratamiento paisajístico de la carretera Almonte–Matalascañas mediante la reforestación con especies arbustivas, la integración paisajística de los núcleos urbanos con su entorno rural, o la protección paisajística de los escarpes y de los cierres visuales (art. 114-124).

No se observan novedades similares en lo que se refiere a las medidas y normas planteadas para la reordenación urbanística de los núcleos turísticos consolidados; así vuelven a proponerse medidas que ya aparecían en documentos anteriores, como la elaboración de planes de reforma interior para Matalascañas y Mazagón, o la delimitación del suelo urbano del asentamiento de El Rocío. Lo que sí hay que reconocer al documento es que pone fin definitivamente a la mayor parte de las expectativas de crecimiento residencial turístico que había sobre la zona, puesto que descarta la expansión de Matalascañas, limita el desarrollo de Mazagón al sector localizado entre el Parador Nacional y el núcleo, ordena y controla el crecimiento de El Rocío, afianza la estricta conservación del tramo costero entre Mazagón y Matalascañas e, incluso, prohíbe la construcción de nuevos puertos deportivos que pudieran servir de excusa a nuevas promociones inmobiliario turísticas.

Figura 4. Propuestas de ordenación del paisaje del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana



Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, 2006). <http://www.>

3. Conclusiones

Como conclusiones de carácter general, tras la disección de las determinaciones sobre el espacio turístico contenidas en los dos planes subregionales de ordenación del territorio considerados en este trabajo, se pueden extraer las siguientes:

- En primer lugar que los planes de ordenación del territorio tienen la decidida voluntad de incidir sobre el modelo de desarrollo turístico del ámbito sobre el que actúan, lo cual se plasma principalmente en el reconocimiento y el tratamiento diferenciado del espacio turístico, distinguiéndolo claramente del suelo urbano residencial convencional. Este hecho se constata, de forma más concreta, en el establecimiento de normas, directrices y recomendaciones para dicho espacio que van desde la indicación de proporciones y ratios de oferta hotelera y residencial de nueva creación, o la imposición de límites concretos a la edificabilidad, hasta el fomento de la integración y/o la complementariedad turística entre el litoral y el interior, o la introducción de exigencias paisajísticas a los nuevos desarrollos turísticos.
- En segundo lugar se debe destacar la “debilidad” o “fragilidad” que manifiesta la *Ordenación del Territorio* frente a la “potencia de arrastre” del *Planeamiento Urbanístico*, que a menudo trata de imprimir su carácter al modelo de desarrollo turístico municipal por encima de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio, a pesar de que aquél esté vinculado legalmente a estos últimos.

Esto se concreta, en la práctica, en las dificultades de tramitación y en la “rebaja” de contenidos normativos que en ocasiones afectan a los instrumentos de ordenación del territorio como consecuencia de la falta de acuerdo de la administración regional con los municipios afectados, lo cual da lugar a la dilación excesiva de los procesos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y a que éstos lleguen “demasiado tarde” para abordar los conflictos

territoriales que pretendían resolver, como es el caso del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. Frente a dicha situación, existen otros casos en los que se observa una apuesta relativamente clara y consensuada sobre la necesidad de un modelo de desarrollo turístico nítidamente distinto del inmobiliario-turístico tradicional, caso del Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana, lo cual se comprueba en el sentido de la ordenación y las determinaciones normativas referidas al espacio turístico.

4. Bibliografía

- BOUAZZA ARIÑO, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo: un modelo de desarrollo turístico sostenible desde la ordenación del territorio*. Editorial Atelier, Madrid.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1989): *Plan director territorial de coordinación de Doñana y su entorno*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1997): *Reconocimiento territorial y definición de objetivos y criterios de planificación de la comarca del litoral occidental onubense*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2000): *Plan de ordenación del territorio del litoral occidental de Huelva. Informe específico sobre turismo*, Junta de Andalucía, Sevilla. <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/ordenacion/texto/5c4ba31e-2221-11df-8891-555105b916a8>
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2003): *Plan de ordenación del territorio del ámbito de Doñana*, Junta de Andalucía, Sevilla. [http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02_Planes_Subregionales/Planes_Subregionales_existentes/Amb_Donyana/01_Donana MI.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/estaticas/sites/consejeria/areas/ordenacion/02_Planes_Subregionales/Planes_Subregionales_existentes/Amb_Donyana/01_Donana_MI.pdf)
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2006): *Plan de ordenación del territorio del litoral occidental de Huelva*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- EXCELTUR (2005): *Estudio de los impactos socioeconómicos, ambientales y sobre el empleo del actual modelo de desarrollo turístico español del litoral mediterráneo, Baleares y Canarias*, Área de Estudios e Investigaciones de Exceltur en

- colaboración con Deloitte, Madrid.
- FERIA TORIBIO, J. M. y otros (2005): “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 87-116.
- FERNÁNDEZ TABALES, A. (2004): “Turismo y Ordenación del Territorio”, en *Quaderns de Política Econòmica*, Revista Electrónica, Segunda Época, nº 7. Universidad de Valencia, pp. 35-47.
- GRANADOS CABEZAS, V. y ROMÁN DEL RÍO, C. (1993). “Desarrollo sostenible en Doñana”, en *Revista de Estudios Regionales* nº 37, Universidades de Andalucía, pgs. 167-204.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1992): *Dictamen sobre estrategias para el desarrollo socioeconómico sostenible del entorno de Doñana*, Comisión Internacional de Expertos sobre el Desarrollo del Entorno de Doñana, Presidencia de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- PERELLI DEL AMO, O. (2002): “Ordenación territorial y turismo”, en *Un nuevo escenario para el turismo*, *Revista Economistas* nº 92, Colegio de Economistas de Madrid, pgs. 55-66.
- PRATS PALAZUELO, F. (2005): “Notas de trajo en torno al litoral, el turismo y la oferta de alojamiento reglado y no reglado en Andalucía”, en *Boletín ciudades para un futuro más sostenible* nº 29, revista electrónica: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29>, ETSA Universidad Politécnica de Madrid y Ministerio de la Vivienda.
- REQUEJO LIBERAL, J. (2002): “La segunda residencia lanza una OPA sobre el litoral andaluz: una grave amenaza sobre el modelo de ordenación territorial para el litoral”, en *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo*, III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Madrid, pgs. 527-532.
- SANTOS PAVÓN, E. (2008): *El desarrollo turístico del litoral de Huelva: factores, procesos y conflictos territoriales en un espacio turístico emergente*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Serie Tesis Doctorales nº 10, Sevilla.
- SOLA TEYSSIERE, J. (2005): *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía, Sevilla.