

# Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas

Javier Sola Teyssiere

2ª edición

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2004



Instituto Andaluz de Administración Pública  
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



# **ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS TURÍSTICAS**

2ª Edición

*Declarado «Libro de Interés Turístico Nacional» por Resolución de 31 de mayo de 2006,  
de la Secretaría General de Turismo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio  
(BOE de 23 de junio de 2006)*

*Trabajo galardonado con una mención especial del Premio Blas Infante de Estudio e  
Investigación sobre Administración y Gestión Pública en su VIII Edición, en su  
modalidad B, sobre “Administración Pública, su organización, funciones, técnicas de  
gestión del Servicio Público y su proyección, con carácter general, en el entorno nacional,  
europeo e internacional”*



**ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA  
DE LAS ZONAS TURÍSTICAS**

**Javier Sola Teyssiere**

*Catedrático de Escuela Universitaria  
de Derecho Administrativo*

Instituto Andaluz de Administración Pública

SEVILLA 2007

Sola Teysiere, Javier

Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas / Javier Sola

Teyssiere

– 2ª ed. – Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007

291 págs. ; 24 cms.

D.L. SE-140-07

I.S.B.N.-13: 978-84-8333-377-8

Derecho urbanístico . – Turismo . – Ordenación del territorio . – Legislación .  
– España .

349.4 (094.5) (460)

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LAS ZONAS TURÍSTICAS  
2ª EDICIÓN

AUTOR: Javier Sola Teysiere

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias  
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

I.S.B.N.-13: 978-84-8333-377-8

Depósito Legal: SE-140-07

*A M<sup>a</sup> Pepa Teysiere*





## | **NOTA A LA SEGUNDA EDICIÓN**

Agotada la primera edición de esta monografía, el Instituto Andaluz de Administración Pública nos ha animado a preparar una nueva, bajo el estímulo también de la concesión del título de «Libro de Interés Turístico Nacional» por parte de la Secretaría General de Turismo.

En esta segunda edición se han actualizado los datos y las fuentes normativas y doctrinales que se han juzgado necesarias, a la vez que se han incorporado algunas otras observaciones surgidas de nuevas lecturas, trabajos o reflexiones realizadas por el autor.

Una vez abordada la revisión y tras una valoración global de la misma, no ha parecido conveniente alterar el esquema estructural de la obra, por lo que se ha procurado introducir los nuevos contenidos preferentemente en notas a pie de página y sólo cuando ha resultado ineludible como añadidos o modificaciones al texto anterior.

Este trabajo es fruto de la labor investigadora propia de un profesor universitario pero también, en buena parte, de las experiencias adquiridas en la ya larga labor de colaboración del autor con la Consejería competente en materia de turismo de la Junta de Andalucía, a cuyo Consejo Asesor en materia de legislación se honra en pertenecer.

Dado que, aparentemente, parece que el libro ha tenido buena acogida, es ahora cuando deseo manifestar públicamente mi deuda de gratitud con el Profesor Dr. D. Pedro Escribano Collado, en tanto que muchas de las ideas vertidas en el es-

tudio derivan de conversaciones mantenidas entre ambos a propósito de trabajos que hemos realizado conjuntamente, bajo su dirección.

Finalmente, quisiera agradecer al Director del Instituto Andaluz de Administración Pública, D. Joaquín Castillo Sempere, el interés mostrado en la publicación de esta segunda edición, así como a la responsable de publicaciones de dicho organismo, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Ángeles López Pardo, por el impulso dispensado a los trabajos de edición.

Javier Sola Teysiére

## | SUMARIO

ABREVIATURAS .....	15
--------------------	----

### CAPÍTULO PRELIMINAR

LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA ORDENACIÓN JURÍDICA DEL SECTOR TURÍSTICO .....	19
--	----

1. Importancia económica y peculiaridades del sector turístico .....	19
--	----

2. La ordenación jurídica del sector y el papel de las Administraciones Públicas .....	23
--	----

3. El principio de desarrollo turístico sostenible .....	29
--	----

4. El objetivo de calidad de la oferta turística .....	34
--	----

5. Relevancia singular de la ordenación territorial del turismo .....	37
---	----

### CAPÍTULO I

PLANIFICACIÓN TURÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO .....	45
---	----

1. Antecedentes en materia de ordenación territorial del turismo .....	45
--	----

2. La función pública de ordenación turística del territorio en el Estado constitucional .....	57
--	----

a. La moderna concepción de la ordenación del territorio y el turismo .....	58
---	----

b. La asunción de competencias en materia de ordenación del territorio y de turismo por las Comunidades Autónomas .....	67
---	----

a. Ordenación del territorio .....	67
------------------------------------	----

b. Turismo .....	73
------------------	----

<b>3. Los instrumentos de ordenación espacial del turismo: hacia una planificación intersectorial y supramunicipal turística</b>	82
<b>4. La planificación turística en el marco de la planificación territorial: el estado de la cuestión en las distintas Comunidades Autónomas</b>	87
a. Comunidades Autónomas que no han previsto una planificación turística de carácter general	91
b. Comunidades Autónomas que han previsto una planificación turística general independiente de la territorial	93
c. Comunidades Autónomas que contemplan una planificación turística general coordinada con la territorial, junto a la posibilidad de llevar a cabo una planificación turística de ámbito subregional a través de instrumentos de ordenación territorial	97
d. Comunidades Autónomas que han previsto una planificación turística general interrelacionada con la territorial a través de la utilización de Planes sectoriales de ordenación del territorio	101
e. Comunidades Autónomas que establecen un modelo de plena integración entre la planificación turística y la territorial	107

## CAPÍTULO II

<b>ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS ZONAS TURÍSTICAS</b>	117
<b>1. Normativa marco condicionante de la ordenación territorial turística</b>	117
a. La Ley de Costas	118
b. La normativa sobre Espacios Naturales Protegidos	121
c. La normativa sobre evaluación de impacto ambiental	125
<b>2. Problemática, principios y objetivos de la ordenación territorial de los espacios turísticos</b>	129
a. La problemática fáctica e institucional	129
b. Los principios de ordenación	136
<b>3. La necesidad de contención de los crecimientos turísticos desmesurados: la capacidad de carga</b>	140
<b>4. Ordenación del crecimiento turístico vinculado a zonas litorales</b>	145
a. Ordenación del crecimiento espacial de las zonas turísticas a través de los instrumentos de ordenación territorial: el caso balear	145
b. Ordenación del crecimiento turístico a través de instrumentos integrados de ordenación de los recursos naturales y territoriales: el caso de Canarias	152

a. La moratoria turística .....	153
b. Las Directrices de Ordenación General y del Turismo .....	155
c. Las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación .....	157
c. Ordenación del desarrollo de establecimientos turísticos en la zona litoral a través de una actuación normativa coordinada: el caso asturiano .....	165
<b>5. Densidad poblacional y parámetros de calidad turística de naturaleza urbanística .....</b>	<b>171</b>
a. La «ratio turística» en la normativa balear .....	171
b. Los estándares de densidad de uso turístico en la normativa canaria .....	178
c. La introducción de parámetros similares en Andalucía a través de la nueva regulación dispensada a los establecimientos hoteleros .....	183
<b>6. Ordenación y contención de la oferta turística a través de la limitación o condicionamiento de las autorizaciones turísticas .....</b>	<b>185</b>
a. La imposición de límites cuantitativos y ritmos de crecimiento .....	185
b. Ordenación selectiva a través del condicionamiento de la autorización .....	193
<b>7. Actuaciones sobre zonas saturadas o afectadas por desequilibrios .....</b>	<b>196</b>
a. Las previsiones sobre zonas saturadas en la legislación turística .....	196
b. Recualificación de zonas turísticas .....	198
<b>8. Ordenación de zonas de preferente uso turístico .....</b>	<b>203</b>
a. Las determinaciones sobre zonas preferentes en la legislación turística .....	203
b. Las zonas de preferente actuación turística en Andalucía .....	208

### CAPÍTULO III

<b>ORDENACIÓN PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA URBANIZACIÓN Y LA EDIFICACIÓN TURÍSTICA .....</b>	<b>215</b>
<b>1. El uso característico turístico .....</b>	<b>215</b>
a. La asignación de usos del suelo en general .....	215
b. La problemática asociada a la mezcla de usos .....	217
c. El criterio de separación de usos turísticos y residenciales .....	220
<b>2. La fijación de parámetros relativos a la urbanización turística .....</b>	<b>225</b>
a. La conveniencia de adoptar unos parámetros urbanísticos específicamente turísticos .....	225

b. La dotación de infraestructuras y equipamientos de la urbanización turística en las Islas Baleares .....	226
c. Los parámetros y criterios de ordenación de la urbanización turística en Canarias .....	229
a. El estándar general de dotaciones locales en suelo turístico .....	229
b. Los criterios de ordenación de las Directrices de Ordenación del Turismo ...	230
c. El Decreto de estándares turísticos .....	231
d. La plasmación del modelo en el PIO de Tenerife .....	235
d. Determinaciones recogidas en otra legislación urbanística autonómica .....	236
<b>3. Actuaciones de rehabilitación urbana en zonas turísticas degradadas .....</b>	<b>239</b>
a. Las operaciones de intercambio de aprovechamiento: la técnica del esponjamiento .....	240
b. La rehabilitación urbana en la legislación turística y las Directrices canarias .....	243
<b>4. Parámetros relativos a las edificaciones para uso turístico .....</b>	<b>247</b>
a. Los parámetros edificatorios establecidos por el planeamiento territorial balear .....	248
a. Los POOT .....	248
b. El PTIMenorca .....	252
b. Los parámetros edificatorios en la normativa turística y el planeamiento territorial canarios .....	254
a. El Decreto de estándares .....	254
b. El planeamiento territorial .....	257
<b>5. Reconversión de establecimientos de alojamiento turístico .....</b>	<b>263</b>
a. La técnica de la reconversión en la normativa balear .....	263
b. La renovación edificatoria en las Directrices Canarias .....	268
<b>EXTRACTO Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>273</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>279</b>

## | ABREVIATURAS

LOTCanarias	Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias
LTAndalucía	Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía
LT Aragón	Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón
LT Asturias	Ley 7/2001, de 22 de junio, del Turismo del Principado de Asturias
LT Baleares	Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares
LT Canarias	Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias
LT Cantabria	Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria
LT Cataluña	Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña
LT León	Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Ordenación del Turismo de Castilla y León

LTCMancha	Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha
LTCValenciana	Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Promoción y Ordenación del Turismo en la Comunidad Valenciana
LTExtremadura	Ley 2/1997, de 20 de marzo, del Turismo de Extremadura
LTGalicia	Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia
LTMadrid	Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid
LTMurcia	Ley 11/1997, de 12 de diciembre, del Turismo de la Región de Murcia
LTNavarra	Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra
LTPVasco	Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco
LTRioja	Ley 2/2001, de 31 de mayo, del Turismo de La Rioja
OMT	Organización Mundial del Turismo
PATI	Planes de Actuación Turística Integrada (Andalucía)
PDZT	Proyecto de Decreto de Zonas Turísticas (Andalucía)
PICTE	Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006
PIO	Plan Insular de Ordenación (Canarias)



---

PIOFuerteventura	Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura, aprobado de modo parcial por Decreto 100/2001, de 2 de abril, modificado posteriormente por Decreto 159/2001, de 23 de julio y por Decreto 55/2003, de 30 de abril, <i>por el que se aprueban definitivamente las determinaciones relativas a la ordenación de la actividad turística del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura</i>
PIOHierro	Plan Insular de Ordenación de El Hierro, aprobado definitivamente y de forma parcial por Decreto 82/2002, de 17 de junio
PIOLanzarote	Plan Insular de la Isla de Lanzarote, cuya versión inicial fue aprobada por Decreto 63/1991, de 9 de abril, modificado por Decretos 95/2000, de 22 de mayo; 89/2003, de 12 de mayo; y 176/2004, de 13 de diciembre.
PIOTenerife	Plan Insular de Ordenación de Tenerife, aprobado definitivamente por Decreto 150/2002, de 16 de octubre
POOT	Planes de Ordenación de la Oferta Turística: Decreto 54/1995, de 6 de abril, que aprueba el de la isla de Mallorca (modificado por Decreto 14/2000, de 4 de febrero) y Decreto 42/1997, de 14 de marzo que aprueba el de las islas de Ibiza y Formentera (modificado por Decreto 99/1998, de 6 de noviembre)
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
PORNA	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias, aprobado por Decreto 38/1994, de 19 de mayo
PRD	Programas de Recualificación de Destinos (Andalucía)
PTEGomera	Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la isla de La Gomera, aprobado por Decreto 56/2003, de 30 de abril
PTIMenorca	Plan Territorial Insular de Menorca, aprobado por Acuerdo del Pleno del <i>Consell Insular</i> de 25 de abril de 2003

ZPAT                      Zonas de Preferente Actuación Turística (Andalucía)

ZRD                      Zonas de Recualificación de Destinos (Andalucía)

## Capítulo Preliminar

# LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA ORDENACIÓN JURÍDICA DEL SECTOR TURÍSTICO

## 1. Importancia económica y peculiaridades del sector turístico

La importancia económica del sector turístico en España y, en general, en la Unión Europea es patente. En la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 17 de marzo de 2006, sobre *Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo*<sup>1</sup>, se pone de manifiesto que aproximadamente dos millones de empresas –sobre todo PYME– se dedican a desarrollar actividades turísticas en la Unión Europea, contribuyendo a más del cuatro por ciento del PIB y del empleo comunitarios. España, por su parte, ocupa uno de los primeros puestos en el *ranking* mundial por número de visitas e ingresos, alcanzando un número de entrada de turistas en el año 2005 de 55,6 millones (segundo puesto mundial con una cuota de mercado en torno al 7%) y un volumen de ingresos por turismo que, en el mismo año, ascendió a la cifra de 46.060 millones de euros. Durante el año 2003 el número de asalariados que trabajaron en actividades propias del sector turístico rondó la cifra de un millón setecientas cincuenta mil personas, lo que viene a representar un porcentaje del 11,4 del total de los asalariados en España. La aportación del sector turístico su-

---

<sup>1</sup> COM (2006) 134 final. Cfr., con anterioridad, los datos similares recogidos en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre *Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo*, Bruselas, 13 de noviembre de 2001 [COM (2001) 665 final], pág. 4.

pera el 11% del PIB de la economía española, presentando un efecto multiplicador del 1,7 sobre el sistema económico<sup>2</sup>. El turismo presenta, evidentemente, una gran capacidad multiplicadora indirecta, potenciando un crecimiento de actividad considerable en otros sectores productivos complementarios, como pueden ser el comercio, los equipamientos especializados o los servicios profesionales. Por lo demás, se perfila como uno de los sectores económicos con mejores perspectivas de futuro en el contexto de la economía europea<sup>3</sup> y aun en el contexto mundial<sup>4</sup>.

Desde un punto de vista estructural se trata de un sector en el que la oferta no es unívoca o consistente en el ofrecimiento de un único bien o servicio sino que, por el contrario, se caracteriza por su complejidad, apareciendo frecuentemente segmentada en la prestación de una serie de servicios concatenados, o accesorios del principal, cuya satisfacción responde a la demanda integral del usuario o turista. De esta forma, la oferta de los distintos servicios relacionados entre sí corre a cargo de diversos agentes que intervienen en la que podríamos denominar “cadena de producción”, tales como los operadores turísticos mayoristas, las agencias de viajes, las empresas de transportes, los titulares de los alojamientos turísticos o los empresarios de restauración; que puede verse complementada por la prestación de los servicios de los guías turísticos, por la oferta de otras actividades de ocio o espectáculos o, incluso, por actividades comerciales, como la venta minorista de artículos de recuerdo o *souvenir*<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Las fuentes de los datos anteriores proceden de diversos documentos elaborados por el Instituto de Estudios Turísticos, disponibles en la página web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Secretaría de Estado de Turismo y Comercio. Secretaría General de Turismo (<http://www.mcx.es/turismo>; o también <http://www.iet.tourspain.es>), especialmente los correspondientes a la serie *El Turismo Español en cifras* y el titulado *Balance del turismo en España en 2005*.

<sup>3</sup> Como se destaca en la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre *Un marco de cooperación...*, cit., pág. 4.

<sup>4</sup> El estudio *Turismo: Panorama 2020* prevé un número de llegadas de turistas internacionales en todo el mundo de casi 1.600 millones en 2020, lo que supone un incremento de 2,5 veces sobre el volumen de finales de los noventa. La previsión de ingresos provenientes del turismo internacional para 2020 se acerca a los 2 billones de dólares, siendo los ingresos registrados en 1995 de cuatrocientos mil millones. Fuente: Organización Mundial del Turismo, *Turismo: Panorama 2020. Previsiones mundiales y perfiles de los nuevos segmentos de mercado*, Madrid, 2002, págs. 9-10.

<sup>5</sup> En su artículo *El modelo turístico, el liderazgo y el cambio* (diario «El País» de 29 de enero de 2005), J. Gómez-Navarro, destaca el carácter de actividad económica transversal del turismo, que afecta a otros muchos sectores. Según el autor: «Un visitante que está en nuestro país una semana, utiliza entre 90 y 120 servicios prestados por instituciones públicas y privadas».

Por otra parte, es un hecho constatado la creciente diversificación de la oferta, tendente hacia una especialización de la misma en otros tantos de los llamados *turismos específicos*, fruto de la presión de una demanda cada vez más cualificada y exigente. Frente al anteriormente omnipresente turismo de sol y playa, se vienen desarrollando con gran empuje otras alternativas como el turismo rural, el turismo deportivo, el turismo termal, el turismo cultural o el de negocios. Cada uno de estos tipos requiere el ofrecimiento de un producto integrado en el que aunque, obviamente, se presentan elementos, por así decirlo, comunes, han de potenciarse otros elementos singularizados y distintos, según los casos. De esta forma, en el turismo rural predomina el elemento naturaleza y, en consecuencia cobra una importancia especial la correcta conservación medioambiental del entorno ofertado; en el denominado turismo cultural pasarán a primer plano las condiciones de accesibilidad y el grado de protección deparado a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, destacando así algún elemento peculiar en cada una de las modalidades de turismo específicas.

En la conformación de lo que, convencionalmente, puede designarse como el producto turístico se concitan muy diversos elementos que, en una visión simplificadora, bien pudieran descomponerse en dos grupos tipológicos con caracteres diferenciados. De una parte, un componente integrado por lo que, genéricamente, cabría calificar de servicios prestados contractualmente al usuario turístico, tales como los relativos al transporte, alojamiento o restauración, como más significativos. De otra, el componente relativo al *ambiente*, entendido este término en su sentido amplio<sup>6</sup> de condiciones o circunstancias que confluyen en un determinado lugar geográfico susceptibles de resultar atractivos para la estancia turística, y que está integrado por elementos de lo más variado ligados a aspectos tales como la climatología, la correcta conservación del entorno natural o urbano, la suficiencia de las infraestructuras, la adecuada configuración de la urbanización y de las edificaciones turísticas, el marco monumental, la oferta museística, las expresiones culturales singulares, la buena disposición de acogida de la población residente o el nivel de prestación de determinados servicios públicos (seguridad ciudadana, limpieza viaria, transportes, servicios de información etc.)<sup>7</sup>. Aspectos ligados por tanto, por un lado, al medio físico –natural o

---

<sup>6</sup> En el sentido de la acepción tercera del término “ambiente” contenida en el Diccionario de la RAE: «Condiciones o circunstancias de un lugar, que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están».

<sup>7</sup> Marchena Gómez y Repiso Rubio señalan cómo en el futuro los desplazamientos tendrán entre sus motivaciones “la búsqueda de la individualidad y de lo auténtico” y que entre los rasgos auténticos de todo

transformado por el hombre—, y, por otro, a determinadas expresiones de la actividad humana —culturales o conductas sociales—<sup>8</sup>.

La experiencia<sup>9</sup> global que los turistas obtengan de todo ese conjunto es lo que va a determinar el nivel de satisfacción<sup>10</sup> de los mismos, lo que está en relación directa con la transmisión de una buena imagen del destino de que se trate, que debe repercutir favorablemente en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad o crecimiento, según cada caso, que para aquél se hubieran marcado. Ello es de una gran importancia en un mercado caracterizado, entre otras cosas, porque el comportamiento del usuario puede llegar a mostrarse muy volátil, pudiendo verse influido negativamente por experiencias adversas sufridas en relación con cualquiera de los servicios contratados (retraso en el transporte, baja calidad del alojamiento respecto a las expectativas sugeridas por la publicidad) o, igualmente, en relación con los aspectos ambientales en el sentido indicado anteriormente (entorno natural degradado, congestión urbana, rechazo de los residentes, inseguridad ciudadana, etc.).

Las dificultades de estabilización o “fidelización” de la demanda en este sector son notorias teniendo en cuenta la cantidad y variedad de los destinos ofertados y, en consecuencia, la facilidad de intercambio de unos por otros; a la par que lo que se comercializa es, en términos estrictos, un producto no básico para atender a las necesidades vitales de los individuos. La voluntad de los potenciales tu-

---

territorio se cuenta su calidad ambiental. Pero no una mera calidad referida exclusivamente a lo típicamente «ecológico», sino “al concepto más amplio de «ambiente», como entorno complejo dotado de habitabilidad, comodidad y seguridad”; *Nuevas tendencias turísticas. Algunas reflexiones en torno a la promoción*, en ob. col. *Planificación territorial y comercialización turística* (Dir. J. Enrique Bigné y Diego López), Castellón de la Plana, 2000, pág. 18.

<sup>8</sup> Para R. C. Boullón, los servicios no son los únicos ni los más importantes componentes del producto turístico, «porque en realidad los servicios son un medio más que un fin: el fin es la práctica de actividades turísticas». El turista contrata los servicios para resolver sus necesidades, pero su verdadera motivación es la de realizar otras actividades. «En consecuencia, a la acepción tradicional de producto hay que sumar otra, que a partir del consumidor establece que para éste, el producto turístico es aquel que le permite pasear, visitar los atractivos, hacer deportes y divertirse»; *Planificación del espacio turístico*, Ed. Trillas, 3ª ed. (2ª reimp.), México, 2001, pág. 38.

<sup>9</sup> Para S. Bravo Cabria, “el producto comercializado es fundamentalmente la «experiencia turística», y está compuesto no solo por la cesta de bienes y servicios que consumen los turistas, sino también por el grado de satisfacción de las expectativas que albergan cuando eligen un determinado destino”; *La competitividad del sector turístico*, Banco de España «Boletín Económico», Septiembre 2004, pág. 4.

<sup>10</sup> Para O. Perelli del Amo, el destino turístico representa una unidad multidimensional integrada por un conjunto de elementos que conforman la oferta de bienes y servicios: unos de carácter intangible (cuyas posibilidades de transformación son más sencillas), mientras que otros son de base territorial (en cuyo caso su transformación es más compleja). Esta unidad multidimensional «tiene la peculiaridad de que todos sus elementos constitutivos afectan a la satisfacción del turista y, por tanto, condiciona su competitividad a largo plazo»; *Ordenación territorial y turismo*, Rev. «Economistas», nº 92, 2002, págs. 55-56.

ristas puede verse influida por acontecimientos que trasciendan en noticias que afecten directa o indirectamente al lugar o incluso ser afectada por la influencia social que designa un determinado destino como lugar de moda. Ello al margen de factores exógenos al propio destino que también, en ocasiones, pudieran afectar negativamente al conjunto del sector o a amplias zonas geográficas en las que se desenvuelve (crisis económicas generalizadas o inestabilidad política de una región), resultando, en términos generales, un sector muy sensible a todo tipo de influencias de carácter psicológico y social<sup>11</sup>.

## 2. La ordenación jurídica del sector y el papel de las Administraciones Públicas

Desde un punto de vista meramente descriptivo del derecho positivo de aplicación, se constata la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de un conjunto numeroso de normas que presentan un contenido y finalidad específicamente turísticos. Es el caso de las leyes autonómicas sobre turismo que todas las Comunidades Autónomas<sup>12</sup> han procedido a dictar y que suelen presentar un contenido ambicioso, que abarca: la definición de las competencias administrativas y de los principios rectores de la regulación del sector; la determinación del estatuto jurídico-administrativo de la empresa turística y de los distintos tipos en que ésta se clasifica; los derechos del usuario turístico; la ordenación de los recursos turísticos; las directrices de la promoción pública del sector, en su caso; así como, por último, el régimen de infracciones y sanciones.

---

<sup>11</sup> Cfr. la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre *Un marco de cooperación...*, cit., pág. 6.

<sup>12</sup> Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía; Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón; Ley 7/2001, de 22 de junio, del Turismo del Principado de Asturias; Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria; Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha; Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Ordenación del Turismo de Castilla y León; Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña; Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid; Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Promoción y Ordenación del Turismo en la Comunidad Valenciana; Ley 2/1997, de 20 de marzo, del Turismo de Extremadura; Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia; Ley 2/1999, de 24 de marzo, del Turismo de las Islas Baleares; Ley 2/2001, de 31 de mayo, del Turismo de La Rioja; Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra; Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco; y Ley 11/1997, de 12 de diciembre, del Turismo de la Región de Murcia.

Junto a estas leyes de contenido general y carácter administrativo, se observan otras estatales de naturaleza civil y mercantil reguladoras de determinados contratos de específica impronta en el ámbito turístico, como pueden ser la Ley 21/1995, de 6 de julio, de regulación de los viajes combinados o la Ley 42/1998, de 15 de diciembre, de regulación de los derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico. A partir de ahí, cabría referirse a un conjunto bastante numeroso de normas reglamentarias que disciplinan diversos aspectos o actividades concretas dentro del sector. Bien de ámbito estatal (como es el caso de las enseñanzas turísticas<sup>13</sup>), o bien de alcance autonómico, normalmente como desarrollo de las leyes de las distintas Comunidades Autónomas que han sido aludidas (como es el caso, por ejemplo, de los numerosos reglamentos autonómicos reguladores de las actividades de turismo rural<sup>14</sup>).

Es de hacer notar, a continuación, que el desarrollo de las actividades turísticas se puede ver afectado (a veces de manera muy intensa –conforme al tipo de actividad–) por un buen número de normativas que no tienen como objeto o finalidad específica el turismo, como es el caso de la normativa medio ambiental, la de ordenación territorial y la urbanística, o la relativa a la policía de los espectáculos públicos o a las actividades recreativas, por mencionar las más significativas.

Pero mucho más interés reviste adoptar otra perspectiva: la de los distintos elementos que deben de estar en el punto de mira de la ordenación del sector de cara a la consecución de ciertos objetivos básicos previamente definidos; ya sean específicamente turísticos (protección de los turistas, calidad del producto turístico), o más generales pero que guardan una estrecha relación con el devenir de las actividades propias del sector (sostenibilidad, fomento económico y del empleo). En dicha línea de razonamiento cabe diferenciar dos aspectos que constituyen los focos principales de atención de las regulaciones atinentes al sector: *a)* de un lado, las actividades propias de los empresarios o de otras entidades que se traducen en servicios prestados al turista; *b)* de otro, los diversos elementos que componen los escenarios en que se desarrollan dichas actividades, esto es, los

---

<sup>13</sup> Vid. Real Decreto 259/1996, de 16 de febrero, de incorporación a la Universidad de los Estudios Superiores de Turismo o el Real Decreto 604/1996, de 15 de abril, que establece el Título Universitario Oficial de Diplomado en Turismo y las directrices generales propias de los planes de estudio conducentes a su obtención.

<sup>14</sup> V. gr. Decreto 20/2002, de 29 de enero, de turismo en el medio rural y turismo activo de Andalucía; Decreto 18/1998, de 5 de marzo, de regulación y ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural en Canarias; Decreto 31/1997, de 23 de abril, por el que se regulan los alojamientos y actividades turísticas en el medio rural de Cantabria; etc.



que a nivel doctrinal, e incluso normativo, vienen designándose como “bienes” o “recursos” turísticos<sup>15</sup>.

En relación con el primero, efectivamente el Derecho, tradicionalmente, se ha ocupado de llevar a cabo una regulación bastante profusa atinente al modo en que han de desenvolverse las actividades de los empresarios turísticos así como de los requisitos exigibles a determinados tipos de establecimientos. Dicho régimen, trufado de normas de carácter administrativo y de derecho privado, presenta en su conjunto un acusado carácter tuitivo<sup>16</sup> de la posición de los turistas informado, como no podía ser de otra manera, por el *principio constitucional de protección de los consumidores y usuarios* recogido en el artículo 51 de nuestro texto constitucional.

De otro lado, se comprende la atención prestada desde el Derecho, más recientemente, a la protección de los distintos bienes y recursos que posibilitan que un destino sea atractivo para el desarrollo del turismo; asunto que emerge como uno de los nuevos grandes retos planteados en relación con la ordenación del sector. La salvaguarda de los bienes aludidos encuentra de por sí debida justificación jurídica en diversos principios enunciados constitucionalmente, como el de utilización racional de los recursos naturales para defender el medio ambiente y mejorar la calidad de vida (art. 45), la conservación de los bienes que integran el patrimonio histórico (art. 46), o la protección de los bienes de dominio público (art. 132). Esta acción protectora, que fundamentalmente corresponde a las Administraciones públicas<sup>17</sup>, no puede ser contemplada como un interés sectorial “ajeno” a lo propiamente turístico desde el momento en que la adecuada conservación de estos recursos va a posibilitar, en buena medida, conseguir las condiciones favorables para el desarrollo económico de un sector crucial; contribuyendo, por tanto, al progreso social y al desarrollo del empleo, objetivos

---

<sup>15</sup> Cfr. **Blanquer Criado, D.**, *Derecho del Turismo*, Valencia, 1999, pág. 22; para quien, además de las actividades y bienes a las que se alude en el texto, el Derecho del Turismo se refiere a unos determinados sujetos (el turista, el empresario y la Administración Pública).

<sup>16</sup> Cfr. **Blanquer Criado, D.**, *Derecho del Turismo*, cit., pág. 26.

<sup>17</sup> Vid., en este sentido, **M. Marchena Gómez**, para quien «la responsabilidad de la calidad y el cuidado de estos recursos no son de las empresas sino de la Administración Pública, con normalmente escaso poder de negociación del propio sector sobre estos elementos clave, que en su faceta puramente territorial y ambiental constituyen, como decimos, el verdadero capital fijo de la actividad económica del Turismo»; *Una visión estructural del turismo para la década de los noventa 1990-2000 (Conclusiones Generales)*, en ob. col. *Ordenación y desarrollo del turismo en España y en Francia* (Dir. F. Fourneau y M. Marchena), Madrid, 1991, pág. 411.

igualmente dignos de atención constitucional (art. 40). La protección de dichos bienes cobra así una dimensión e interés propiamente turísticos, de ahí su calificación como “recursos turísticos” en la legislación sectorial del turismo.

Junto a lo anterior, el papel reservado a la Administración Pública presenta múltiples facetas que se puede intentar reconducir a las categorías tradicionales.

Por un lado, la Administración va a ejercer una función de policía o intervención sobre el sector, en su doble veste<sup>18</sup> de control preventivo previo al inicio de las distintas actividades de los empresarios turísticos (plasmada en instrumentos como los Registros administrativos o las autorizaciones administrativas previas), y control represivo, cuyo ejercicio se lleva a cabo *a posteriori*, a través de la vigilancia, inspección y seguimiento del desarrollo de las actividades de los particulares, llegando, en su caso, a reprimir las eventuales conductas infractoras de las reglas establecidas mediante la imposición de las correspondientes sanciones. Acomodando la función referida al objeto de este trabajo, y teniendo en cuenta que la actividad turística está estrechamente vinculada al uso de recursos naturales escasos, desde la OMT se ha considerado que el gran reto de la política turística consiste en compatibilizar el principio de libertad de mercado y de empresa con la preservación de las ventajas estructurales que aseguren la continuidad de aquella actividad en unas condiciones adecuadas<sup>19</sup>.

Por otro lado, la Administración pública española ha venido tradicionalmente desplegando una relevante actividad de promoción y de fomento del turismo desarrollada a través de instrumentos diversos, tales como premios (medallas y placas al mérito turístico, premios a Ayuntamientos que se hubieran distinguido en el embellecimiento de su término municipal, premios a periódicos y a periodistas por la divulgación de los valores del turismo español, etc.), ayudas económicas a las empresas turísticas (subvenciones directas, exenciones fiscales,

---

<sup>18</sup> Conforme a la clásica construcción de VIGNOCCHI, según la cual existen dos grandes modelos de control público sobre las actividades privadas, uno de signo preventivo y otro de signo represivo; vid. Vignocchi, G., *La natura giuridica dell'autorizzazione amministrativa*, Padova 1944, págs. 108 y ss. Entre nosotros vid. García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, 6ª ed., Madrid, 1999, págs. 112 y ss.

<sup>19</sup> «Esto implica mantener un mayor control público de la actividad del mercado, lo cual puede entrar en conflicto con las tendencias liberalizadoras de la economía desarrolladas en los últimos años. Ambos principios (la libertad de empresa y la exigencia de que el sector público establezca los mecanismos necesarios para preservar las condiciones que sustentan la actividad) están recogidos en las Constituciones de muchos países»; Organización Mundial del Turismo, *Introducción al Turismo*, Madrid, 1998, pág. 164.

crédito hotelero), o propagandísticas (denominaciones geoturísticas, declaraciones de “fiestas de interés turístico”)<sup>20</sup>. Más recientemente el *Plan Futures 1996-1999* disponía ayudas dirigidas a la incorporación de las nuevas tecnologías a las empresas turísticas. Por su parte, la actual legislación autonómica, aunque recoge –por lo general– diversas medidas de promoción y fomento de la actividad turística en su territorio, se muestra más selectiva, centrándose en estimular aquellas actuaciones que suponen una mejora cualitativa de la oferta turística o bien aquellas otras orientadas al crecimiento de determinados segmentos de la misma o los denominados turismos específicos<sup>21</sup>. Junto a ello se asigna a las respectivas Administraciones la función de llevar a cabo una importante labor de promoción publicitaria de la imagen de calidad de los propios destinos turísticos.

Aunque, como se ha dicho<sup>22</sup>, nos encontramos ante un sector en que la prestación de servicios es primordialmente desarrollada por el sector privado, no puede dejar de destacarse la transcendencia, para el buen desenvolvimiento de las actividades turísticas, del correcto funcionamiento de los servicios públicos de carácter general bajo la responsabilidad de las Administraciones públicas, especialmente los que se encuentran a cargo de la Administración municipal (abastecimiento y depuración de aguas, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria, transporte público de viajeros, etc.). Junto a ello, cabe reseñar un puñado de actividades de diversa naturaleza desarrolladas por las Administraciones a las que pudiera otorgarse la consideración de servicios públicos netamente turísticos: la asistencia al turista prestada por las distintas oficinas públicas de información turística; la relacionada con la formación en materia de turismo en centros públicos; o también las centradas en la investigación y estudio en esta materia, la difusión de datos estadísticos de interés para los distintos operadores del sector (Instituto de Estudios Turísticos) y la documentación y divulgación de trabajos científicos o profesionales y demás información de contenido turístico (Centro de Documentación del Turismo Español).

---

<sup>20</sup> Vid. sobre todo lo anterior **Fernández Álvarez, J.**, *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Tomo III (*Fomento del Turismo*), Madrid, 1974, págs. 1.133 y ss.

<sup>21</sup> En este sentido **Blanquer Criado** manifiesta que «la legislación autonómica establece un conjunto de medidas (subvenciones, ayudas económicas, premios) orientadas al fomento del crecimiento selectivo y cualitativo de la oferta turística»; *Derecho del Turismo*, cit., pág. 294.

<sup>22</sup> **Blanquer Criado, D.**, *Derecho del Turismo*, cit., pág. 55.

De otra parte, se puede señalar la existencia de cierta actividad meramente empresarial<sup>23</sup>, o de *gestión económica*<sup>24</sup>, de la Administración pública en el sector turístico. De ello es exponente la sociedad estatal *Paradores de Turismo, S.A.*, encargada de la gestión y explotación de la red de establecimientos de turismo del Estado, o algunas entidades constituidas por las Comunidades Autónomas habilitadas para la construcción de instalaciones turísticas, la gestión y explotación de establecimientos hoteleros y, por tanto, para la prestación directa de servicios en el mercado turístico (v. gr. la *Eusko Turismo Elkarte-Sociedad Vasca de Turismo*; o la *Empresa Pública Turismo Andaluz, S.A.*).

Junto a todo lo anterior, se evidencia la importancia creciente del papel a desempeñar por la Administración en el ámbito singular de la ordenación espacial del turismo, especialmente a través de la potestad de planificación. En relación con esta última cuestión resultan sugerentes las consideraciones vertidas por BLANQUER CRIADO quien, tras señalar que a partir de la asunción autonómica de la mayor parte de las competencias sobre el turismo es cuando se produce un cambio de enfoque de la acción pública sobre el sector desde la cantidad a la calidad, constata que las Comunidades Autónomas, en lugar de centrarse en la prestación de servicios de titularidad pública, «han descubierto que mediante el ejercicio de *las potestades de ordenación de bienes privados y actividades privadas* se satisface más cumplidamente el objetivo de la excelencia turística». Así, para este autor, «la ordenación urbanística mediante instrumentos de planeamiento turístico, la fijación de estándares de edificación y el esponjamiento urbanístico de zonas turísticas, la ordenación de la calidad de las edificaciones, la protección del entorno natural y urbano, la limitación de la contaminación acústica, la conservación verde de zonas no urbanizables mediante estímulos a la instalación de campos de golf, el desarrollo sostenible...», constituyen medidas administrativas que permiten comprobar «que en lugar de ser *remeros de actividades de titularidad pública, las Comunidades Autónomas han optado por ser timoneles de bienes y actividades de titularidad privada*»<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> En el sentido manejado por Parada R., *Derecho Administrativo*, Vol. I, 10ª ed., Madrid 1998, págs. 487 y ss.

<sup>24</sup> En la expresión de Villar Palasi, J.L., *La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo*, RAP nº 3, 1950, págs. 53 y ss.

<sup>25</sup> Blanquer Criado, D., *La ordenación jurídica de la calidad del turismo*, en ob. col. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, (coord. F. Sosa Wagner), Tomo III, Valencia, 2000, pág. 3.173.

### 3. El principio de desarrollo turístico sostenible

Las concepciones actuales sobre la dirección adecuada que debe tomar el desarrollo del sector turístico se asientan sobre un par de ideas fuerzas dominantes: los conceptos de desarrollo sostenible y de calidad.

La denominada *sostenibilidad* es una idea motriz, con gran capacidad de penetración, que ha logrado ejercer una gran influencia en el ámbito político, social y científico en la última década del siglo XX. Su capilaridad se ha puesto de manifiesto –también en el ámbito jurídico<sup>26</sup>–, extendiéndose como una mancha de aceite, hasta llegar a presidir buena parte de las concepciones teóricas que se vienen manteniendo sobre la evolución deseable a seguir en el desarrollo de determinados espacios socioeconómicos y de variadas ramas de actividad. Aunque, de momento, presenta resultados prácticos desiguales y, en determinados sectores, poco satisfactorios.

Desde luego, lo que es innegable es que en el campo del turismo<sup>27</sup> ha calado con éxito dicha idea, propalándose de tal manera que, hoy por hoy, es difícil no toparse con una alusión a la misma en toda declaración, programa, directriz o monografía científica relacionada con la materia turística, llegando a ser introducida, como se verá, en muchos textos normativos. Al hilo de esto último, el hecho de que la idea de sostenibilidad se haya, por así decirlo, incorporado formalmente a la legalidad adquiere una especial transcendencia jurídica de cara a su aplicación práctica. No obstante, al tratarse de un concepto novedoso<sup>28</sup> e inicialmente ajeno al derecho, la interpretación jurídica que se haga del mismo debe ser perfilada, por lo que conviene dedicar un cierto espacio a intentar desentrañar su sentido.

---

<sup>26</sup> Vid. al respecto Piñar Mañas, J. L., *El desarrollo sostenible como principio jurídico*, en ob. col. *Estudios de Derecho Público Económico*, libro homenaje al Profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo, (Dir. L. Cosculluela), Madrid, 2003, págs. 198 y ss.

<sup>27</sup> Sobre el principio de sostenibilidad en relación con el turismo, desde una perspectiva jurídica, vid., con carácter general, Ferreira Fernández, A. X. y Nogueira López, A., *Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible*, Rev. «Documentación Administrativa» n.º 259-260, 2001, págs. 251 y ss.; y Carballeira Rivera, M. T., *Turismo y medio ambiente: Propuesta para el próximo milenio*, «Revista Vasca de Administración Pública» n.º 55, 1999, págs. 71 y ss.

<sup>28</sup> Vid. una relación de las ideas de sostenibilidad mantenidas por diferentes autores relevantes en García / Gasull / Riu / Rosés, *Gestión del desarrollo sostenible en turismo*, Barcelona, 2001, págs. 187 y ss.

Suele señalarse el Informe titulado *Our Common Future* (más conocido como *Informe Brundtland*), presentado por la Comisión Mundial para el medio Ambiente y el Desarrollo a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1987, como punto de partida de la idea al definir el desarrollo sostenible como el que «atiende a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender a las suyas propias». Unos años más tarde el concepto de sostenibilidad adquiere carta de naturaleza viéndose institucionalizado en la documentación emanada de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 (más conocida como *Cumbre de la Tierra*), y más específicamente en el Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente (*Agenda 21*) adoptado en dicha reunión<sup>29</sup>.

A partir de ahí el concepto de desarrollo sostenible ha venido siendo acogido en numerosos foros de discusión y por diversos organismos internacionales y Gobiernos nacionales que, paulatinamente, comienzan a reconocer la conveniencia de adoptar criterios de sostenibilidad en las políticas de desarrollo de determinadas ramas de actividad.

En lo que atañe al sector turístico, la Organización Mundial del Turismo (OMT) definió en 1993 el concepto de desarrollo turístico sostenible de la siguiente manera: «El desarrollo sostenible atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida»<sup>30</sup>.

En 1995 se celebra en Lanzarote la I Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, auspiciada por Naciones Unidas, la OMT y la Unión Europea, entre otras organizaciones internacionales, fruto de la cual se dicta la *Carta del Turismo Sos-*

---

<sup>29</sup> En el marco de dicha reunión, la Organización Mundial del Turismo, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo y el Consejo de la Tierra elaboraron el informe titulado *Agenda 21 para la Industria de los Viajes y del Turismo: hacia un desarrollo ambientalmente sostenible*. Vid. OMT, *Guía para Administraciones Locales: Desarrollo Turístico Sostenible*, Madrid, 1999, pág. 23.

<sup>30</sup> Vid. OMT, *Guía para Administraciones Locales*, cit., pág. 22.

tenible. En dicho documento se desarrollan dieciocho puntos<sup>31</sup> que sientan las estrategias que se consideran acordes con los principios de sostenibilidad, partiendo de la idea básica conforme a la cual el desarrollo turístico «ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales»<sup>32</sup>.

Por su parte, en la Unión Europea, se comienza a asumir el principio de sostenibilidad desde que en 1992 se aprueba por la Comisión el *V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, en el que se proclamaba la necesidad de integrar la defensa del medio ambiente en las políticas sectoriales de la Unión, seleccionando cinco sectores básicos de aplicación prioritaria de la política de desarrollo sostenible (Industria, Energía, Transporte, Agricultura y Turismo)<sup>33</sup>. El principio en cuestión tiene posteriormente un reflejo omnipresente en el *Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (2002-2012)*<sup>34</sup>. En relación concreta con el sector turístico, el *Libro Verde de la Comisión en materia de Turismo*<sup>35</sup>, plantea la necesidad de integrar el concepto de desarrollo sostenible, mediante la mejora de la gestión de los recursos naturales y culturales, en las políticas de promoción y desarrollo del sector. Por otra parte, en las propuestas de actuación previstas en

<sup>31</sup> Ofrece un resumen de los mismos Valdés Peláez, L., *Turismo, desarrollo y sostenibilidad*, en ob. col. *Turismo y Medio Ambiente* (Ed. J.D. Buendía Azorín y J. Colino Sueiras), Madrid, 2001, págs. 26 y ss. El texto completo de dicho documento puede consultarse en AAVV, *Turismo sostenible*, Ed. IEPALA, Madrid, 2002, págs. 215 y ss.

<sup>32</sup> Además de la mencionada, son abundantes las iniciativas internacionales, de diversa índole y en distintos foros, que se han traducido en declaraciones sobre turismo sostenible. Una relación y un comentario de las principales puede verse en Fullana, P. y Ayuso, S., *Turismo sostenible*, Barcelona, 2002, págs. 35 y ss. Entre estas declaraciones puede resaltarse la relativa al *Turismo y desarrollo sostenible* adoptada por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en el informe sobre su séptimo período de sesiones (19-30 de abril de 1999), cuyo texto está disponible en la página de dicha organización: <http://www.un.org>. También el *Código Ético Mundial para el Turismo*, aprobado por la Asamblea General de la OMT celebrada en Santiago de Chile el 1 de octubre de 1999 ([www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org)), incorpora en uno de sus diez artículos (artículo 3: *El turismo, factor de desarrollo sostenible*) la sostenibilidad como uno de los principios que deben guiar el desarrollo del sector y servir de marco de referencia de la actividad de sus actores.

<sup>33</sup> Vid. al respecto Bengoechea Morancho, A., *La consideración del sector turismo en la política ambiental de la Unión Europea*, en ob. col. I Congreso Universitario de Turismo: *Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 1999, págs. 179 y ss. También Díez de Velasco Vallejo, M., *Reflexiones sobre el turismo y el desarrollo del medio ambiente en la Unión Europea*, en ob. col. II Congreso Universidad y Empresa: *Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000, págs. 492 y ss.

<sup>34</sup> Decisión nº 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002 (DOCE L242, de 10 de septiembre de 2002).

<sup>35</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *El papel de la Unión en materia de turismo. Libro verde de la Comisión*, COM (95), 97 final, Bruselas, 4 de abril de 1995.

la Comunicación de la Comisión sobre *Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo*<sup>36</sup>, se aboga por el «fomento del desarrollo sostenible de las actividades turísticas en Europa mediante la definición y la aplicación de una Agenda 21», concibiendo dicho documento como un programa global de actuación tendente a adaptar los principios de sostenibilidad a las peculiares características del sector turístico. Posteriormente, la Comisión ha elaborado un documento específico sobre *Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo*<sup>37</sup>, cuyas líneas de actuación son tenidas en cuenta en el apartado 2.2 de la más reciente Comunicación de la Comisión sobre *Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo*<sup>38</sup>.

En España, el criterio de sostenibilidad en relación con el turismo comienza a ser tenido en cuenta con la aprobación en 1992 del Primer Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (*Plan Futures*)<sup>39</sup>. El *Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración del Estado en materia turística*, presentado en 1997, dedica su estrategia octava a desarrollar «el concepto de sostenibilidad medioambiental en el sector turístico español, incorporando la conservación del medio ambiente como condición imprescindible para la perdurabilidad de los destinos y negocios turísticos»<sup>40</sup>. En aplicación de las estrategias mencionadas, en 1998 los Ministerios de Economía y Hacienda y de Medio Ambiente firman un acuerdo para la elaboración de un *Programa de Turismo Sostenible*, para integrar las políticas de medio ambiente y turismo que, a su vez, contiene cuatro programas específicos en materia de turismo y planificación, turismo y gestión medioambiental, turismo y espacios naturales protegidos y formación en turismo sostenible<sup>41</sup>. El vigente *Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006*, que define las líneas generales de política turística compartidas por las Administraciones estatal y autonómicas, sigue apostando por la implantación de

---

<sup>36</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo*, COM (2001), 665 final, Bruselas, 13 de noviembre de 2001.

<sup>37</sup> Comunicación de la Comisión de 21 de noviembre de 2003; COM (2003) 716 final.

<sup>38</sup> COM (2006) 134 final, de 17 de marzo de 2006.

<sup>39</sup> Vid. Valdés Peláez, L., *Estrategias de desarrollo turístico sostenible* en ob. col. *I Congreso Universitario de Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 1999, pág. 163.

<sup>40</sup> Vid. sobre el particular Iniesta Alonso-Sañudo, A., *La aplicación del concepto de turismo sostenible en España*, en ob. col. *Turismo sostenible*, Ed. IEPALA, Madrid, 2002, pág. 38.

<sup>41</sup> Vid. al respecto Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Medio Ambiente, *España: un turismo sostenible*, (ed. bilingüe español/inglés), Madrid, 1999, págs. 20 y ss.



modelos de desarrollo turístico sostenible como objetivo asociado al de la calidad. Concretamente se fija como objetivo propio la «sostenibilidad sociocultural y medioambiental de la actividad turística»<sup>42</sup>.

A nivel autonómico, es preciso destacar el hecho de que el criterio de sostenibilidad ha sido incorporado, expresa o implícitamente, en la mayoría de las Leyes autonómicas sobre ordenación del turismo dictadas hasta la fecha, acogéndolo como uno de los objetivos básicos o finalidades perseguidas por la regulación<sup>43</sup>. Así, por ejemplo, la LTA Andalucía, tras establecer que el objeto de la misma es la ordenación y promoción del turismo, fija como una de sus finalidades «la protección de los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad» (art. 1.2.d)<sup>44</sup>. En otros casos, aunque se obvia el término “sostenible” en el texto legal, late la idea implícita en el mismo, al establecer entre los fines u objetivos básicos de la regulación en la materia la *preservación de los recursos turísticos*, conforme a sus valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos<sup>45</sup>, urbanísticos y medioambientales, procurando un correcto aprovechamiento de los mismos<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Vid. Ministerio de Economía, *Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006*, Madrid, 1999, pág. 70.

<sup>43</sup> Vid. al respecto Ferreira Fernández, A. X. y Nogueira López, A., *Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible...*, cit., págs. 266 y ss.

<sup>44</sup> En sentido parecido, la LTMadrid se refiere a la consecución de los fines de protección, conservación, mejora y aprovechamiento de los recursos turísticos «bajo los postulados del desarrollo sostenible» (art. 4.2). La LTCValenciana, por su parte, declara tener como objeto, entre otros, el de «establecer los principios generales del desarrollo y fomento del turismo sostenible» (art. 1). La LTCLeón anuda la idea de sostenibilidad al instrumento de la planificación turística, estableciendo, entre los principios básicos que esta última debe perseguir, el de «promover el desarrollo integral y sostenible» (art. 36.c). La LTCantabria señala que la actuación administrativa «fomentará la utilización equilibrada y sostenible del recurso turístico natural» (art. 27.2.c). Entre los principios rectores de la actuación de la Administración turística regional, la LTMurcia se refiere a la protección del medio ambiente, en cuanto objeto de atracción y recurso turístico, «favoreciendo el desarrollo sostenible de las actividades económicas» (art. 4.11). LTRioja fija entre sus objetivos el de «propiciar el crecimiento de la actividad turística mediante la utilización de planes y desde el enfoque del desarrollo sostenible» (art. 5.b). La LTAsturias establece, entre sus principios básicos, la ordenación de la oferta turística, en armonía con la ordenación territorial, urbanística y medioambiental, «bajo los postulados de un desarrollo sostenible» (art. 4.b). La LTAragón recoge entre sus principios la protección del patrimonio natural y cultural y los demás recursos turísticos de la Comunidad, «conforme al principio del desarrollo turístico sostenible» (art. 4.d). Entre los principios de la LTN Navarra figura el de la contribución del turismo que se fomenta en dicha Comunidad al desarrollo de sus ciudadanos, de su espacio natural y de su patrimonio cultural, «con arreglo a los principios de respeto, mejora y sostenibilidad» (art. 4.d).

<sup>45</sup> El *Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente*, citado anteriormente, incluye entre sus actuaciones prioritarias la de «fomentar la integración de la conservación y la restauración del valor paisajístico en otras políticas, incluido el turismo...» (art. 6.2,e).

<sup>46</sup> En este sentido, artículo 3.4 LTPVasco; artículo 2.7 LTGalicia; artículo 4.7 LTCMancha; artículo 3.4 LTExtremadura. En sentido similar, artículo 1.2.c LTCanarias y artículo 1.3.e LTBaleares, introduciendo,

Como puede apreciarse, el concepto de *desarrollo sostenible* ha devenido en un principio marco o directriz, también de carácter jurídico<sup>47</sup>, que informa la dirección que necesariamente debe seguir la Administración en el desarrollo de su política turística<sup>48</sup>. De manera especialmente intensa, el principio de sostenibilidad aparece anudado en los textos legales a las actuaciones e instrumentos relativos a la ordenación de los recursos turísticos, sea cual sea su carácter, con especial incidencia en los aspectos de protección medioambiental. Como tal principio informador de la actividad administrativa en materia de ordenación de los recursos turísticos, formalmente consagrado en numerosa legislación, debe orientar los programas, planes y actuaciones en que aquélla se concreta.

#### 4. El objetivo de calidad de la oferta turística

La otra idea sobre la que hoy giran los planteamientos de desarrollo del modelo turístico, sobre todo en los destinos más evolucionados, es la de calidad turística.

Se trata de un concepto estrechamente ligado con el de sostenibilidad, en tanto la calidad aparece asociada al conjunto de condiciones del destino, hasta el punto de que, integrando ambos conceptos, se comienza a utilizar el giro “*turismo sostenible de calidad*”<sup>49</sup>.

La noción de calidad está integrada por la combinación de elementos de carácter objetivo y otros de percepción subjetiva o, dicho de otra manera, de «elementos tangibles y elementos intangibles». Por otra parte, la calidad se evalúa en función del grado de satisfacción del cliente y, para esta evaluación, lo importante

---

este último, un criterio novedoso («fomento del aprovechamiento correcto de los recursos turísticos a partir del respeto a la conservación del medio ambiente y a la *minimización de consumos*»).

<sup>47</sup> Sobre la juridificación y conversión del principio de desarrollo sostenible en un «verdadero *principio general del derecho*, aplicable e invocable», vid. Piñar Mañas, J. L., *El desarrollo sostenible como principio jurídico...*, cit., págs. 190 y ss.

<sup>48</sup> El estudio *Turismo: panorama 2020*, apunta la creciente concienciación y sensibilidad pública en relación con los problemas medioambientales y la transcendencia que ello irá denotando en la elección de los distintos destinos. Textualmente se señala que «para el nuevo desarrollo turístico el requisito de ser sostenible será más que nunca decisivo»; OMT, *Turismo: Panorama 2020. Previsiones mundiales y perfiles de los nuevos segmentos de mercado...*, cit., pág. 16.

<sup>49</sup> Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, *Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo*, cit., pág. 10, en el que se manifiesta que «los objetivos de la actuación “Turismo y Empleo” son crear las condiciones y poner los medios para que haya un *turismo sostenible de calidad* y que sean competitivas las empresas turísticas europeas».

no es tanto el nivel de calidad entendido en términos absolutos como la «correspondencia entre la expectativa y la realidad». De esta manera, la calidad no tiene porqué ir asociada a la idea de lujo, ni siquiera al nivel más alto de bienes y servicios objetivamente considerados, sino que debe ser considerada en función de los niveles de expectativa de los distintos segmentos de la demanda, asignando cada grado de calidad a «la que mejor corresponda a la expectativa de la clientela en función del coste»<sup>50</sup>.

La OMT viene entendiendo la calidad en el turismo como «el resultado de un proceso que implica la satisfacción de todas las necesidades y expectativas legítimas del consumidor respecto a los productos y servicios demandados, a un precio aceptable, de conformidad con los determinantes subyacentes de calidad, como la salud y seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad y armonía de la actividad turística considerada con su entorno humano y natural»<sup>51</sup>.

La idea de calidad aparece, pues, muy ligada al grado de satisfacción personal obtenida por el turista como usuario del producto, contemplando este último como un todo, que comprende los bienes, los servicios y las condiciones del destino<sup>52</sup>, que van a conformar la experiencia global de aquél<sup>53</sup>.

A nivel interno<sup>54</sup>, el objetivo de calidad adquiere tal importancia que ha pasado a constituir el concepto nuclear en torno al que se articula la política de promoción del sector turístico diseñada por la Administración estatal española. El *Plan*

---

<sup>50</sup> Las anteriores ideas aparecen recogidas en **Organización Mundial del Turismo**, *La calidad, un reto para el turismo*, (ed. trilingüe Inglés-Francés-Español), Madrid, 1997, pág. 2 de las Conclusiones.

<sup>51</sup> Tomado del documento *Quality in tourism: a conceptual framework*, disponible en la web de la Organización Mundial del Turismo: [www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org) (trad. propia).

<sup>52</sup> Como acertadamente apunta **D. Blanquer**, el estudio del turismo de calidad, *objetivamente* comprende «los bienes turísticos (desde la conservación del patrimonio histórico a la protección del entorno urbano pasando por el cuidado del entorno natural, la flora y la fauna silvestre) y los *productos turísticos* (transportes, viajes combinados, turismo rural, turismo deportivo, turismo de congresos...)»; *La ordenación jurídica de la calidad del turismo...*, cit., pág. 3.126.

<sup>53</sup> Cfr. **Comisión de las Comunidades Europeas**, *Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo*, cit., pág. 24.

<sup>54</sup> 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*» nº 23, 2003, págs. 135 y ss.

*Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006* (PCTE), arranca 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»<sup>55</sup>.

Principio de calidad que está en línea con el concepto integral de la misma manejado en los documentos internacionales, a los que anteriormente se ha hecho referencia, que abarca no sólo los concretos servicios ofertados por las empresas del sector, sino también las condiciones globales del destino<sup>56</sup>, atendiendo sobre todo a criterios de sostenibilidad ambiental. Se manifiesta así el verdadero sentido del concepto de calidad, «que no es otro que la satisfacción de las expectativas, gustos y necesidades de los consumidores»<sup>57</sup>. La idea de calidad se convierte, por otra parte, en el elemento principal de la promoción exterior del turismo español.

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. Frecuentemente, en la consideración de la elevación o potenciación de la calidad de los servicios, instalaciones y equipamientos turísticos como uno de los fines u objetivos perseguidos por los correspondientes textos legales<sup>58</sup>. También, como principio básico de la política turística de la Comunidad<sup>59</sup>, o, más específicamente, como uno de los objetivos del Plan de

<sup>55</sup> Ministerio de Economía, *Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006*, Madrid, 1999, pág. 3.

<sup>56</sup> Sobre la calidad del entorno natural y urbano como bienes turísticos, vid. D. Blanquer, *La ordenación jurídica de la calidad del turismo*, cit., págs. 3.145 y ss. También resalta esta faceta, desde el punto de vista del "Estatuto del Turista de calidad", J. Guillén Caramés: «el derecho a la calidad de un entorno natural y urbano ordenado, limpio y no contaminado en el que se preserve adecuadamente el patrimonio histórico y cultural; el derecho a la prestación de los servicios municipales de ejecución obligatoria...»; *Algunos aspectos de la protección jurídica del turista*, «Revista Española de Derecho Administrativo» n.º 115, 2002, pág. 378.

<sup>57</sup> Ministerio de Economía, *Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006*, cit., pág. 24.

<sup>58</sup> Así artículo 3.1 LTPVasco; artículo 5.a LTRioja; artículo 2.4 LTGalicia; artículo 1.e LTAndalucía; artículos 26 y 27 LTCantabria; artículo 4.3 LTCMancha; artículo 3.1 LExtremadura; artículo 4.1.a LTMadrid.

<sup>59</sup> Artículo 4.b LTAsturias; artículo 4.2 LTMurcia; artículo 4.g LTAragón; artículo 4.c LTNavarra.

Turismo autonómico<sup>60</sup>. En otros casos, la calidad es recogida legalmente como criterio para la mejora de la competitividad (art. 19.1 LTCValenciana) o como criterio de cara a las acciones públicas de fomento para la mejora de la oferta (art. 52.1 LTCanarias). En el caso de Baleares, el fomento de la calidad es contemplado como una de las funciones públicas en materia de ordenación y promoción del turismo (art. 1.2.e LTBaleares), bajo cuya cobertura se acomete (Título III: *Fomento de la calidad en la actividad turística*) una férrea disciplina de los establecimientos de alojamiento turístico, con la disposición de potestades administrativas fuertemente incisivas sobre las empresas afectadas, que serán objeto de atención más adelante (autorizaciones condicionadas a la baja de una previa, modernización permanente a través de la superación de planes de calidad, etc.).

Así pues, la calidad es asumida jurídicamente por los textos legales autonómicos como un criterio finalista<sup>61</sup>, como un objetivo hacia cuya consecución deben tender las políticas instrumentadas por las distintas Comunidades Autónomas bajo la cobertura de la ley sectorial correspondiente. Para su consecución se han dispuesto distintos medios en los textos legales (de fomento, limitaciones, planes específicos) según la concreta visión mantenida por cada legislador autonómico sobre la vía más adecuada para ello.

## 5. Relevancia singular de la ordenación territorial del turismo

Ahora bien, difícilmente van a poder alcanzarse los objetivos de calidad a que se ha hecho alusión, en el contexto de un desarrollo sostenible, sin atender de una manera especial a los problemas que plantea la ordenación espacial del fenómeno turístico. Así se puso de manifiesto tempranamente en las conclusiones del Seminario de la OMT celebrado en 1994 en Madrid bajo el título *La calidad, un reto para el turismo*: «Se puede triunfar en la calidad si se aborda el problema desde el princi-

---

<sup>60</sup> Concretamente del Plan de Turismo de Castilla y León (art. 37.1 LTCLeón).

<sup>61</sup> En coherencia con el objetivo de apoyar el incremento de la competitividad del sector pues, como ha señalado S. Bravo Cabria, «la evidencia disponible indica que la calidad de los servicios de turismo es uno de los elementos que más contribuye a la rentabilidad y, por tanto, a la competitividad»; *La competitividad del sector turístico...*, cit., pág. 9.

pio, incluidas las cuestiones de ordenación territorial, de diseño de infraestructuras, de arquitectura y de ecología»<sup>62</sup>.

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el convencionalmente denominado *producto turístico* resulta integrado por un conjunto heterogéneo<sup>63</sup> de elementos en el que, junto a los servicios, en sentido estricto, prestados al usuario (alojamiento, restauración, etc.), cobran una relevancia especial otra serie de elementos que BARRADO califica como «bienes y servicios no comercializables (calidad del aire, del paisaje urbano y del natural, tranquilidad, movilidad, dotación de infraestructuras, etc.) y que no tienen precio de mercado, por lo que difícilmente van a ser correctamente provistos, distribuidos y gestionados por el sector privado»<sup>64</sup>. A diferencia de otros sectores económicos en los que el producto puede ser objeto de distribución y transporte, en el turismo aquél se encuentra asentado y ligado inseparablemente a un determinado espacio físico. La valoración de la calidad que, sobre un determinado producto, mantienen los turistas se remite directamente a la vivencia global que hayan experimentado en relación con el conjunto del destino turístico<sup>65</sup>. La percepción de la calidad depende pues, en buena manera –como apunta BARRADO<sup>66</sup>– de la experiencia obtenida respecto a ese conjunto de elementos que se califican como no comercializables. De todo lo cual se puede extraer una observación, en cierto modo paradójica, pues si bien la gestión de los aludidos bienes queda al margen de las reglas del mercado, la evaluación de los

---

<sup>62</sup> Organización Mundial del Turismo, *La calidad, un reto para el turismo*, (ed. trilingüe Inglés-Francés-Español), Madrid, 1997, pág. 4 de las conclusiones. Vid. Bouazza Ariño, O., *El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario*, «Revista Aragonesa de Administración Pública» nº 27, 2005, págs. 199 ss., en el que el autor estudia el reconocimiento de la perspectiva integrada del turismo que se produce tanto en el ámbito internacional como en la Unión Europea.

<sup>63</sup> En este sentido, D. López Olivares afirma que el producto turístico «nos viene dado por los propios recursos, la oferta de alojamiento y turística complementaria, pero también por los servicios generales, la formación del personal en contacto, las tipologías edificatorias, las infraestructuras, los transportes, etc. Por lo tanto el producto turístico participa en su construcción de los diferentes aspectos territoriales y socioeconómicos desembocando en un *producto heterogéneo* de manera que se presenta como una pequeña dinámica socioeconómica en el ámbito de un sistema socioeconómico general»; *La ordenación y planificación integrada de los recursos territoriales turísticos*, Castellón de la Plana, 1998, pág. 31.

<sup>64</sup> Barrado Timón, D. A., *Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las Autonomías*, Rev. «Estudios Turísticos», nº 149, 2001, pág. 5.

<sup>65</sup> Para R. C. Boullón, «la imagen de un lugar turístico debe integrar tres factores: calidad y precio de los servicios tradicionales (alojamiento, alimentación y transporte), programa de actividades (diversiones, distracciones, excursiones y visitas) y calidad del atractivo ya sea natural o urbano»; *Planificación del espacio turístico...*, cit., pág. 95.

<sup>66</sup> *Ordenación territorial y desarrollo turístico...*, cit., pág. 5.

mismos (y por tanto de una buena parte de la calidad asignada al producto turístico) por parte del turista sí parece regirse por aquéllas. Con un peligro añadido: una provisión deficiente de alguno de estos bienes es susceptible, en ciertos casos, de “contaminar” la percepción de la globalidad del producto, dada la tendencia del turista a extender una mala experiencia al destino en su conjunto.

Las anteriores circunstancias implican, ineludiblemente, una llamada a la intervención normativa de los poderes públicos, en tanto incumbe a los mismos la garantía de la preservación y la promoción de toda una serie de valores y recursos directamente relacionados con la mejora de la calidad de la vida, objetivo constitucionalmente reconocido a nivel general (art. 45 de la Constitución), en el que es lícito insertar los objetivos específicos de calidad que atañen al turismo. La cuestión subsiguiente está en determinar el esquema normativo propicio para el logro de dicha finalidad en relación concreta con dicho sector.

De entrada es necesario desechar el esquema generalmente establecido para la protección de los turistas como consumidores o usuarios. Aunque algunos autores han podido manifestar que el turismo usa y consume los recursos naturales<sup>67</sup> o que los turistas acaban *consumiendo* no un producto al uso, sino un ámbito territorial, esto es, un destino<sup>68</sup>, parece claro que se trata de una utilización voluntaria en sentido figurado del término. Desde luego, desde el punto de vista jurídico, sólo impropriamente puede utilizarse para estos casos el término consumidor. Aunque una parte importante de la regulación del sector turístico está integrada por normas incardinables en el ámbito jurídico-doctrinal de la protección de los consumidores y usuarios, es evidente que éstas operan en el espacio de las relaciones de los usuarios turistas con las empresas y todo lo más, en algunos casos, en las relaciones originadas por la prestación de servicios públicos propios de la Administración. El esquema regulatorio dispuesto para la ordenación de dichas relaciones es el propio de la legislación sobre protección de los consumidores: la norma define unos derechos de éstos y fija unos deberes concretos de las empresas prestadoras de los servicios turísticos cuyo eventual incumplimiento habilita generalmente la reclamación civil por parte del consumidor, a la vez que puede posibilitar la reacción administrativa punitiva al venir tipificado como infracción. Sin embargo, es patente que el turista no ocupa la posición de consumidor o usuario respec-

---

<sup>67</sup> Blanco Herranz, F. J., *Nuevas respuestas legislativas para la planificación territorial del turismo en España*, Rev. «Papers de Turisme», nº 27, 2000, pág. 48.

<sup>68</sup> Barrado Timón, D. A., *Ordenación territorial y desarrollo turístico...*, cit., pág. 5.

to a los bienes o recursos a que se ha aludido anteriormente (la calidad del aire, el buen estado de conservación del entorno natural o urbano, la ausencia de ruidos, etc.), careciendo de la protección dispensada a aquéllos.

La respuesta jurídica para la protección de los recursos señalados obedece a otros planteamientos necesariamente distintos en tanto se trata, ya no de la atención a un interés particular de un consumidor en una relación concreta, sino de la correcta administración de bienes de interés para toda la colectividad que, a su vez, presentan un interés específico para el desarrollo de un determinado sector económico. La ordenación exige adoptar una óptica *suprasectorial*, lo que remite a una acción de coordinación por parte del poder público capaz de aunar los intereses específicos del sector turístico (cuya promoción constituye a su vez un fin público declarado por la mayoría de las leyes autonómicas) con otros intereses –más generales o también sectoriales– cuya provisión corresponde, en ocasiones, a distintas Administraciones públicas y, en otras, a diferentes órganos en el seno de una misma Administración.

Pero, por encima de la coordinación, la ordenación a la que nos referimos va a requerir innegablemente el uso necesario de la autoridad. Buena parte de las acciones públicas tendentes a la preservación del medio ambiente y a la satisfacción del principio de desarrollo sostenible van a ser actuaciones impuestas. No obstante, ha de advertirse que no se trata tanto de sancionar o corregir conductas infractoras como de evitar que éstas se produzcan, por cuanto, viéndose afectado un medio tan sensible como es el espacio físico, buena parte de las acciones indeseadas, una vez producidas, son difícilmente reversibles.

Todo ello nos remite a una acción pública preventiva y ordenadora de los distintos elementos aludidos que, obsérvese, están todos ellos relacionados, de una u otra manera, con el factor espacial. Se trata de un aspecto en el que conviene detenerse brevemente.

Por una parte el territorio, el suelo, constituye un recurso esencial para el desarrollo de la actividad turística<sup>69</sup>, necesario para el asentamiento de las infraes-

---

<sup>69</sup> Vid. las observaciones de O. Perelli del Amo relativas a la consideración del territorio como fuente de recursos turísticos, actuando como factor de producción y de identidad del producto turístico. De ahí que el autor defienda –al igual que se hace en este epígrafe– la necesidad de operar desde la ordenación territorial, «por el importante papel que juega el territorio en el producto turístico»; *Ordenación territorial y turismo...* cit., págs. 57 ss.



estructuras físicas en las que aquélla se desenvuelve; y, a su vez, el turismo presenta una fuerte incidencia en la transformación del espacio, condicionando la organización del territorio<sup>70</sup>. La necesidad imperiosa de espacio físico, como condición para el crecimiento del sector, propicia fuertes tensiones del mismo con las instituciones encargadas de la elaboración y ejecución de los instrumentos de ordenación del suelo.

Por otra parte, siendo cierto que algunas actuaciones turísticas han podido causar impactos ambientales indeseables, no lo es menos que ha venido calando la idea de que el desarrollo de un turismo de calidad requiere el cuidado de determinadas condiciones medio ambientales, lo que ha devenido en la convicción de que hay que procurar encauzar el futuro de la actividad turística de manera que coadyuve, incluso, a los fines de protección de los espacios naturales o de la conservación del patrimonio histórico-artístico. La protección ambiental y la conservación de la naturaleza, el paisaje o las infraestructuras territoriales y urbanísticas, puede ser entendida como un instrumento para la protección y promoción del turismo, «en cuanto objeto de atracción y recursos turísticos», como así lo hace expresamente alguna legislación<sup>71</sup>. El interés económico del turismo pudiera así llegar a favorecer la implantación de una cierta conciencia social acerca de la conveniencia de una adecuada preservación de los recursos que le sirven de soporte.

Asimismo, la relación entre territorio y medio ambiente está fuera de dudas; realmente el territorio es parte integrante del ecosistema<sup>72</sup>, del medio ambiente. Existe pues una interacción entre estos tres elementos (territorio-turismo-medio ambiente) que no se puede soslayar.

Esta conexión evidente de los distintos elementos considerados –a los que se podrían añadir otros– en el plano de la realidad, debiera tener su reflejo en el plano normativo. De acuerdo con nuestra tradición legislativa, la regulación de cada una de las materias o sectores a que se viene aludiendo es atendida mediante la promulgación de una normativa propia. En nuestro caso, la normativa sobre ordenación del territorio y el urbanismo, la normativa de protección am-

---

<sup>70</sup> Vid. al respecto **Blanco Herranz, F. J.**, *Nuevas respuestas legislativas para la planificación territorial del turismo en España*, cit., pág. 48.

<sup>71</sup> Cfr. Artículo 1.2.f LCanarias; artículo 4.11 LTMurcia; artículo 1.f LExtremadura; artículo 1.1 LTBaleares.

<sup>72</sup> En este sentido **González Haba, J. L.** y **Martínez Díez, R.**, *Ordenación territorial en una nueva situación*, Rev. «Ciudad y Territorio», n° 1/1980, pág. 26.

biental o la normativa sectorial turística. Obviamente, la actividad turística está sometida, además de a su propia legislación sectorial, a las correspondientes reglas generales que les resulten de aplicación del grupo normativo ordenación del territorio-urbanismo o a las pertinentes de protección ambiental. En ocasiones, sin embargo, las respuestas que, con carácter general, ofrecen estas últimas normativas aludidas no son adecuadas para responder a las tensiones y a la problemática específica que plantean los requerimientos del sector turístico, lo que genera un apartamiento de los objetivos de sostenibilidad y de calidad tan ampliamente propugnados, cuando no fricciones entre distintas Administraciones Públicas.

Para estos casos ha de propugnarse la necesidad de llevar a cabo una articulación entre la normativa general sobre ordenación del territorio y el urbanismo, o la medioambiental, y la sectorial turística, estableciendo los correspondientes enlaces entre ambas, de tal manera que se atienda a la problemática específica que plantea el turismo, sin menoscabo del objetivo de sostenibilidad común a todas ellas.

Desde el punto de vista de política legislativa, caben dos opciones operativas para realizar la articulación sugerida. Si tomamos como ejemplo el turismo en relación con el urbanismo, cabe: *a)* incluir en la norma sectorial del turismo determinaciones urbanísticas concretas, de aplicación al suelo de uso turístico o a las instalaciones turísticas, que deban ser tenidas en cuenta por el régimen urbanístico general; *b)* introducir en la normativa urbanística determinaciones específicas en relación con el suelo de uso turístico. Ejemplos de ejercicio de ambas opciones se dan en nuestra legislación –y también carencia de articulación entre las dos normativas–, como se verá más adelante.

En todo caso y sea cual sea la estrategia que se adopte, se constata la necesidad de incardinar ciertos aspectos de la acción pública sobre el turismo en el marco de la ordenación general del territorio o, dicho de otra forma si se quiere, la ordenación del territorio ha de tener en cuenta el fenómeno turístico. Entre otras razones, porque la definición del modelo de desarrollo turístico exige ser planteada desde una perspectiva integral que aglutine todos los elementos en juego<sup>73</sup>. Este

---

<sup>73</sup> En este sentido se manifiesta el PICTE: «Deben definirse pautas y modelos de desarrollo turístico y abordar los problemas desde una perspectiva integral teniendo en cuenta factores como el territorio, las densidades de edificación, las distintas tipologías de alojamiento turístico y la antigüedad de la planta»; Ministerio de Economía, *Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006*, cit., pág. 31.

planteamiento coincide, por otra parte, con la perspectiva y el papel que viene reclamando la doctrina para la moderna función pública de ordenación del territorio<sup>74</sup>, por cuanto, como ha señalado FERNÁNDEZ-CARNICERO, ésta «tiene, por definición, una vocación multidisciplinar, multisectorial y transversal»<sup>75</sup>.

La normativa sobre ordenación del territorio o, en su caso, la norma sectorial turística, deben prever la integración de los aspectos del turismo incidentes en el territorio en la primera de ellas. A partir de ahí, y teniendo en cuenta que el cauce instrumental a través del que la ordenación territorial se hace posible es el *Plan*, es necesario programar racionalmente aspectos tales como la localización de los espacios de uso predominantemente turístico, las comunicaciones con los mismos o las infraestructuras que sirven de soporte para la adecuada práctica de las actividades turísticas. Todo esto requiere la toma en consideración de múltiples elementos, por lo que la planificación sectorial de los espacios turísticos<sup>76</sup> debe incardinarse en el ámbito, más amplio e integrador, de los planes de ordenación del territorio.

Algo semejante cabe predicar de la relación entre el fenómeno turístico y el urbanismo. Tradicionalmente la urbanización turística se ha venido realizando conforme a los patrones utilizados para la conformación de la de carácter residencial. Sin embargo, las características de la urbanización para uso característico turístico y las necesidades que la misma está llamada a satisfacer, ponen de manifiesto la necesidad, si no de conformar un urbanismo específicamente turístico –lo que puede resultar un tanto exagerado–, sí de la introducción de unas reglas específicas en la normativa urbanística que atiendan y den respuesta a los requerimientos turísticos. Parece cada vez más perentoria la necesidad de un urbanismo que module sus determinaciones en función del carácter turístico de la actuación, a través de previsiones específicas dispuestas en la normativa de apli-

---

<sup>74</sup> Vid. por todos Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1998, págs. 20 y ss.

<sup>75</sup> Fernández-Carnicero, C. J., *Desarrollo sostenible y ordenación del territorio*, en ob. col. II Congreso Universidad y Empresa: *Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000, pág. 502.

<sup>76</sup> Como señala J. A. Ivars, «el “enfoque físico” de la planificación turística incorpora la dimensión territorial con el objetivo de alcanzar una adecuada distribución de las actividades económicas, y específicamente las turísticas, en el espacio y conseguir unos usos racionales del suelo. Se trata de un enfoque en el que confluyen la ordenación territorial y la planificación turística como consecuencia del reconocimiento de la base ambiental del desarrollo turístico y, se centra sobre todo en la conservación de los recursos naturales que posibilitan la práctica del turismo y en la gestión de los impactos ambientales de esta actividad»; *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Madrid, 2003, pág. 109.

cación, que coadyuve a satisfacer los objetivos de calidad formulados en la legislación sectorial turística.

En definitiva, es menester la integración de la política turística en la ordenación territorial y urbanística<sup>77</sup>, una vez que se ha puesto de manifiesto la estrecha interdependencia entre la ordenación del territorio, el urbanismo y el turismo. A lo largo del presente trabajo serán tratadas las cuestiones esbozadas más detenidamente.

---

<sup>77</sup> En este sentido, subraya J. A. Ivars «la necesidad de vincular el planeamiento urbanístico con la planificación turística para definir un modelo de implantación territorial del turismo consensuado con la sociedad local, integrado dentro de las coordenadas de las sostenibilidad e instrumento para materializar el potencial turístico del territorio en un contexto de gran competencia»; *Planificación turística de los espacios regionales en España...*, cit., pág. 157.

## Capítulo I

# PLANIFICACIÓN TURÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

### 1. Antecedentes en materia de ordenación territorial del turismo

Los problemas derivados del impacto territorial del turismo en España comienzan a manifestarse con fuerza a la par que se produce la progresiva transformación de aquél desde un fenómeno de minorías hasta la conformación de un fenómeno social de base más amplia: el turismo de masas.

Sin perjuicio de afluencias numerosas de visitantes provocadas por algún acontecimiento puntual<sup>78</sup>, los inicios de los que podríamos calificar como el verdadero despegue del turismo foráneo hacia nuestro país pueden situarse en la década que va desde los primeros años de los cincuenta a los primeros de los sesenta. En dicho período se pasa de registrar un número de entradas de extranjeros considerados como turistas de 776.820, en el año 1952, hasta la cifra de 6.390.369, en el año 1962<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Como son los casos de las Exposiciones Iberoamericana de Sevilla e Internacional de Barcelona en los años 1929 y 1930.

<sup>79</sup> Vid. al respecto Arrillaga Sánchez, J. I., *Primeras experiencias. 1950-1962*, en ob. col. *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, (Dir. F. Bayón Mariné), Madrid, 1999, págs. 45 y 50.

El interés que, en estos primeros años, suscita la creciente afluencia de turistas extranjeros aparece centrado en los efectos positivos que ello representaba en forma de entrada de divisas, de las que tan necesitada se mostraba la economía española. Pronto se dejaron sentir las necesidades de espacios debidamente urbanizados para atender a la pujante demanda de alojamientos para los turistas, así como las dificultades para ofrecer una respuesta rápida a dichas demandas derivadas de la rigidez del urbanismo tradicional y de la falta de acomodación, por la urgencia, a los ritmos, más lentos, impuestos por la regulación del planeamiento urbanístico de la entonces vigente Ley del Suelo de 1956. Ante la necesidad, se opta por buscar los resquicios oportunos que permitan bordear la legislación urbanística, cuando no ignorarla pura y simplemente, primando un desarrollo cuantitativo del fenómeno turístico frente a una planificación territorial del mismo que las Administraciones no están en ese momento en condiciones de llevar a cabo<sup>80</sup>.

No obstante, dentro de la actuación pública genéricamente calificada de promoción del turismo, en el marco de la *planificación del desarrollo*, comienzan a ser perceptibles ciertas medidas relacionadas con el aspecto territorial del fenómeno turístico. Algunas de aquellas medidas estaban directamente relacionadas con la ordenación territorial de los emplazamientos turísticos, bien orientadas a evitar la saturación incipiente de ciertas zonas o bien, más frecuentemente, dirigidas a promover la oferta de nuevas localizaciones. En otros casos se trataba de incidir sobre las infraestructuras que mejoraran el acceso a zonas estratégicas desde el punto de vista turístico (aeropuertos, líneas de transportes, carreteras) o propiciaran el desarrollo de determinadas instalaciones o complejos turísticos (estaciones de esquí)<sup>81</sup>.

En las directrices sobre política turística contenidas en el *I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1967)* se apuntaba que, con objeto de asegurar una evolución programada del turismo, era preciso, al margen de incrementar las campañas de propaganda, llevar a cabo «un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y el aumento de la oferta turística a través de la Ley de Zonas y

---

<sup>80</sup> Vid. sobre lo anterior Costa Pérez, A. y Jiménez Paz, J. L., *Turismo y Urbanismo*, en ob. col. *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, (Dir. F. Bayón Mariné), Madrid, 1999, págs. 467-468.

<sup>81</sup> Vid. al respecto Costa Pérez, A. y Jiménez Paz, J. L., *Turismo y Urbanismo...*, cit., págs. 472-473.

Centros de Interés Turístico Nacional»<sup>82</sup>. Ciertamente, es ineludible referirse a la *Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, como uno de los antecedentes más sobresalientes en materia de ordenación territorial del turismo en nuestro país.

Atendiendo al preámbulo de la propia Ley, ésta se justifica en la necesidad de hacer frente a los problemas planteados por las situaciones de saturación y agobio producidas en determinadas zonas y localidades que se habían visto más favorecidas por la afluencia de visitantes, lo que «pudiera originar la contracción de las corrientes turísticas que afluyen a nuestra patria, a consecuencia tanto de la incapacidad de los servicios receptivos como de los comunitarios, especialmente los de abastecimientos de aguas, urbanización, saneamientos y otros cuyas deficiencias pueden causar un gran perjuicio a nuestro crédito turístico». Lo anterior pone de manifiesto la precocidad con que afloran los problemas derivados de la saturación y deterioro de determinadas zonas turísticas, ya desde los inicios del despegue del fenómeno turístico en nuestro país, como consecuencia de la inusitada progresión experimentada por éste. Por otra parte, en la perspectiva que concede la distancia temporal, sorprende la claridad del diagnóstico que encierra el párrafo anterior, que permite comprobar la temprana detección del problema por parte de las autoridades de la época.

A partir de esta toma de conciencia del problema planteado, el legislador de 1963 concibe una doble vía de solución al mismo<sup>83</sup>. Por una parte, la que podríamos calificar de medida directa, consistente en «la realización de obras y servicios de infraestructura que requieran una actuación coordinada de la Administración pública en sus diversas esferas», coincidente con los objetivos anudados a la declaración de Zonas de Interés Turístico Nacional, según el artículo 3.1 de la Ley. Por otra, más indirectamente, mediante el estímulo a la creación de Centros de Interés Turístico Nacional en otras zonas insuficientemente desarrolladas<sup>84</sup> que, sin embargo, presentan «condiciones especiales para la atrac-

---

<sup>82</sup> Presidencia del Gobierno. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, *Resumen del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1964-1967*, ed. BOE, Madrid, 1964.

<sup>83</sup> Cfr. con lo expuesto por Fernández Álvarez, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico...*, Tomo III, cit., págs. 1.395-1.396.

<sup>84</sup> Martín Mateo, R.; Martín-Retortillo, L. y Villar Palasí, J. L., pusieron de manifiesto el paralelismo existente entre la Ley citada y la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social de la misma fecha (28-XII-1963), en cuanto en ambas se adoptaba el sistema de centrarse sobre determinadas áreas geográficas procurando potenciarlas (v. gr. Polos de promoción y desarrollo industrial); *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, ponencia española en el I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo,

ción y retención del turismo» (art. 2.1); con lo que se perseguiría encauzar una parte de la corriente turística hacia los nuevos focos de aliciente turístico así conformados propiciando, a la vez, la descongestión de las zonas saturadas. Merece la pena destacar, desde la perspectiva actual, cómo se hacen ya reconocibles en la Ley de 28 de diciembre de 1963 dos líneas de actuación pública que suponen una constante en los planteamientos de ordenación territorial del turismo hasta la actualidad, cuyo enunciado genérico podría ser: *a)* la respuesta a los problemas de saturación de determinadas zonas turísticas; *b)* las decisiones sobre la localización, y en su caso la promoción, de nuevos emplazamientos considerados de interés turístico.

El procedimiento para la declaración de un Centro de Interés Turístico exigía del promotor –público o privado– la elaboración de un *Plan de Promoción Turística*, que se sometía a la aprobación del Ministerio de Información y Turismo, conteniendo los siguientes extremos: *a)* delimitación del Centro y extensión superficial del mismo, que no podía ser inferior a diez hectáreas; *b)* número mínimo y máximo de plazas de alojamiento, partiendo de un mínimo obligatorio de quinientas; *c)* clases y categorías de los alojamientos turísticos y porcentaje sobre el total de plazas previstas; *d)* instalaciones consideradas imprescindibles; *e)* mejoras previstas en relación con la conservación o embellecimiento del paisaje; *f)* estudios económicos u otros que se pudieran determinar reglamentariamente.

Aprobado el anterior, el promotor debía redactar un *Plan de Ordenación Urbana*, «de acuerdo con los principios y normas de la Ley de Régimen del Suelo», con el siguiente contenido: *a)* delimitación de los sectores interiores del Centro en función de su utilización; *b)* señalamiento de alineaciones, nivelaciones y características de vías y plazas; *c)* determinación de las superficies destinadas a espacios libres, servicios públicos u otros de uso colectivo; *d)* reglamentación del uso de los terrenos en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y urbanísticas de las construcciones y elementos naturales en cada sector. Dicho Plan, acompañado de la documentación pertinente en estos casos (memoria, planos, esquema de los servicios de agua, alumbrado, alcantarillado, etc.), se sometía a dictamen del Ministerio de la Vivienda, antes de ser elevado por el Ministerio de Información y Turismo al Consejo de Ministros. El procedimiento finalizaba, en su caso, con la declaración de Interés Turístico Nacional del Centro en cuestión

---

celebrado en 1966 en Sevilla, cuyas intervenciones fueron posteriormente publicadas bajo el mismo título, Madrid, 1970, pág. 44.



mediante Decreto del Consejo de Ministros, «con la consiguiente aprobación de su Plan de Ordenación Urbana» (art. 13.1 de la Ley).

En cuanto al procedimiento de declaración de Zonas de Interés Turístico Nacional exigía la elaboración de un *Plan de Promoción Turística*, por parte del Ministerio de Información y Turismo, cuya aprobación correspondía al Consejo de Ministros. Tras ello, los Ministerios de la Vivienda y de Obras Públicas en colaboración, en su caso, con la Corporación Local o entidad que hubiese instado el expediente, debían proceder a la elaboración de un Plan de Ordenación Territorial y Urbana de la Zona, de cuyo contenido, sin embargo, se omite toda mención en la Ley 197/1963 y en su Reglamento, aprobado por Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre. Recibido el Plan de Ordenación por el Ministerio de Información y Turismo, éste lo elevaría al Consejo de Ministros para que, mediante Decreto se llevara a cabo la declaración de Zona de Interés Turístico Nacional, «con la consiguiente aprobación del Plan de Ordenación» (art. 16.1 de la Ley)<sup>85</sup>.

Al margen de los beneficios de naturaleza tributaria previstos en la Ley (Título VI), o de otra índole que pudieran venir recogidos en cada Decreto de declaración de Interés Turístico Nacional del Centro o Zona para la ejecución de los proyectos incluidos en los Planes, interesa referirse a otros efectos de naturaleza jurídica derivados de tal declaración. *En primer lugar*, dicha declaración conllevaba la ejecutoriedad inmediata de los Planes de Promoción y de los de Ordenación Territorial y Urbana aprobados. *En segundo lugar*, implicaba el otorgamiento de las autorizaciones o licencias que se solicitasen para las obras, construcciones, instalaciones, servicios y actividades previstas o incorporadas en los respectivos Planes; con la particularidad reseñable de que, cuando se tratara de licencias solicitadas por motivos o para fines turísticos (la mayoría, obviamente), la competencia para su tramitación y resolución era retenida por el Ministerio de Información y Turismo en detrimento de las Corporaciones Locales<sup>86</sup>. *En tercer lugar*, la declaración de Inte-

---

<sup>85</sup> Entiende R. Entrena Cuesta que la aprobación del Consejo de Ministros aludida «debe reputarse el acto definitivo a través del cual se perfecciona el Plan, por lo que en modo alguno encuentra cabida en nuestro caso las aprobaciones inicial y provisional» que regula la Ley del Suelo; *Dictamen acerca de la aplicabilidad de los artículos 32 y 42 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 en la tramitación de los Planes de Ordenación Urbana de Centros de Interés Turístico Nacional*, «Revista de Derecho Urbanístico», nº 13, 1969, pág. 91.

<sup>86</sup> Dicha atribución competencial resultó muy polémica en su momento dando lugar a la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra los correspondientes artículos del Reglamento por parte del Ayuntamiento de Benidorm, que fue desestimado por la STS de 15 de abril de 1966, declarando que aquél resultaba ajustado a derecho. Dicho criterio jurisprudencial resultó más tarde confirmado por la STS de 25 de noviembre de 1970 y también por la de 20 de octubre de 1975 que justifica la capacidad de la

rés Turístico Nacional podía producir importantes efectos indirectos sobre las industrias de la zona y conllevar serias limitaciones en relación con el ejercicio de nuevas actividades industriales, distinguiendo: a) en el caso de industrias preexistentes, éstas deberían llevar a cabo las correcciones necesarias en sus instalaciones para hacer compatibles sus actividades con el interés turístico de la zona y, de no ser ello posible técnicamente, se facilitaría su traslado o se podría llegar a su expropiación; b) en el caso de industrias que pretendieran instalarse en un Centro o Zona, debían sujetarse a las prescripciones de sus respectivos Planes, evitando la posibilidad de producir algún tipo de perjuicio para los fines turísticos. *Por último*, de la declaración se seguía que los aprovechamientos de los bienes de dominio del Estado, provincias o municipios<sup>87</sup>, situados en el perímetro de un Centro o Zona, deberían hacerse compatibles con el interés turístico, pudiéndose llegar, de no ser ello posible, a su expropiación forzosa. Lo anterior pone de manifiesto claramente la prevalencia<sup>88</sup> del interés turístico otorgado en estos territorios, a consecuencia de lo cual podían ceder los de cualquier otro género y, singularmente, los de otras actividades económicas, como es el caso de los intereses industriales.

A la vista de lo expuesto, se puede suscribir la opinión de SUAY, en relación con la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico, indicando que se trata de una ley pionera en la articulación de las relaciones entre turismo y urbanismo<sup>89</sup>. La descripción sumaria realizada sobre sus contenidos permite apreciar, a nuestro jui-

---

norma en cuestión para «reglamentar en qué supuestos la técnica a utilizar es la de la autorización superpuesta [del Ministerio de Información y Turismo] a la municipal». Sobre lo anterior y la paralela polémica que, a nivel doctrinal, generó la legalidad de la aludida limitación a una de las competencias más señeras de los Ayuntamientos como es la de otorgamiento de licencias, vid. el interesante examen crítico que realiza J. Fernández Álvarez en *Curso de Derecho Administrativo Turístico...*, Tomo III, cit., págs. 1.487-1.490.

<sup>87</sup> Sobre la problemática que tal efecto conllevaba respecto al aprovechamiento de los bienes de los municipios vid. Rivero Ysern, E., *La repercusión de la normativa de centros y zonas de interés y su reglamento, en el aprovechamiento, uso y disfrute de los bienes de las entidades municipales*, en ob. col. *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Sevilla en 1966, publicada en Madrid, 1970, págs. 165-177.

<sup>88</sup> A. Guaita Martorell deduce como principio ínsito en la legislación comentada el «de la *primacía* del turismo», que se manifiesta, entre otras cosas, «en la necesidad de que cualquier tipo de industria o actividad haya de acomodarse a las exigencias de los intereses turísticos mediante las correcciones necesarias o, si no son posibles, el traslado y, en último extremo, la definitiva y total expropiación: en una palabra, para esta legislación, el turismo es la más importante de las industrias»; *La actividad de los particulares en los centros y zonas de interés turístico nacional*, en ob. col. *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Sevilla en 1966, publicada en Madrid, 1970, pág. 90. Opinión de la que se hace eco, igualmente, R. Entrena Cuesta que considera como uno de los principios básicos informadores de la Ley de Centros el de «*prioridad* del turismo»; *Dictamen acerca de la aplicabilidad...*, cit., págs. 85 y 91.

<sup>89</sup> Suay Rincón, J., *Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. El caso de Canarias*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico* (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2002, pág. 315.

cio, que estamos ante una norma que ya introduce criterios y utiliza instrumentos propios de ordenación territorial (*Planes de Promoción*), a la vez que instituye una ordenación urbanística propia de aplicación a los espacios turísticos a los que viene referida (*Planes de Ordenación*). De tal manera que se ha llegado a mantener –de manera algo forzada, en nuestra opinión– que, en tanto que la Ley de 28 de diciembre de 1963 lleva a cabo una regulación del suelo según su situación y destino, se da lugar con ello a una nueva categoría territorial o «suelo turístico»<sup>90</sup>.

Frente a la opinión de algunos autores de que el planeamiento con vistas al turismo hubiera podido desarrollarse con arreglo a las disposiciones de la Ley del Suelo de 1956<sup>91</sup>, por lo que no habría sido precisa la promulgación de una Ley específica de zonas turísticas, FERNÁNDEZ ÁLVAREZ estima –tras afirmar que dicha Ley no dio, al menos en lo turístico, el juego que de ella se esperaba– que «lo turístico, aunque ofrece aspectos en los que incide lo urbanístico, tiene principalmente características y matices muy particulares, que no pueden resolverse desde puntos de vista y con técnicas puramente urbanísticas». Por ello se congratula de que prosperara la, para él, tesis más lógica, en el sentido de dictar «una Ley específica sobre zonas turísticas, al margen de la Ley del Suelo»<sup>92</sup>. Ley del Suelo de 1956, que es declarada formalmente de aplicación meramente supletoria por la Disposición final segunda de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico.

Se entiende así el parecer de SUAY acerca de que la Ley aludida responde a una determinada concepción o tendencia: «la construcción de un urbanismo propio y específico para el turismo, al margen y separado, por tanto, del urbanismo general del que vendría a quedar excluido o exento»<sup>93</sup>. Para ZARAGOZA ORTS, la planificación urbana queda así supeditada a los intereses turísticos, siendo la Ley

---

<sup>90</sup> Piñar López, B., *Problemas de escrituración y titularidad. Servidumbres*, en ob. col. *Desarrollo de zonas turísticas*, (ed. Instituto de Estudios Turísticos), Madrid, 1966, pág. 431.

<sup>91</sup> De los Mozos, J. L. y Sainz de Robles, F. C., *Limitaciones y modificaciones de los derechos reales inmobiliarios por razón del turismo*, «*Revista de Derecho Urbanístico*», nº 6, 1968, pág. 47.

<sup>92</sup> En el mismo lugar apunta también el citado autor la «circunstancia de que mientras el interés nacional de lo urbanístico estriba en los aspectos sociales que postula y defiende, en cuanto que van estrechamente vinculados a una política de viviendas, por el contrario, el interés nacional de lo turístico es predominantemente económico y no social»; Fernández Álvarez, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico...*, Tomo III, cit., pág. 1.391.

<sup>93</sup> Suay Rincón, J., *Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio...*, cit., pág. 315.

de Centros y Zonas la primera norma legal que se contraponía al planeamiento urbanístico, como planificación global<sup>94</sup>.

Al hilo de estas consideraciones resulta de interés reproducir un párrafo de un informe elevado por el Ministerio de Información y Turismo al Consejo de Ministros en octubre de 1962, del que da noticia FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, uno de cuyos puntos versaba sobre la conveniencia de elaborar una «Ley de Zonas Turísticas de Interés Nacional» a la que se atribuía, entre otros, el siguiente objetivo:

«Ordenación de las zonas turísticas actualmente existentes, no sólo en un sentido que pudiéramos denominar urbanístico, en cuanto a la promulgación con estricto sentido turístico de determinadas ordenanzas de edificación, sino con una amplitud y criterio absolutamente turísticos, que abarque el planeamiento de grandes complejos e instalaciones complementarias, zonifique los usos turísticos de la región, conserve el paisaje, estudie los esquemas de circulación y la implantación de servicios de carácter regional, programe y sitúe las facilidades deportivas y recreativas y programe la mejora del equipo hotelero»<sup>95</sup>.

Alguna doctrina económica ha puesto de manifiesto como en la década del desarrollo comprendida entre mediados de los sesenta hasta mediados de los setenta se aplicó la política del «todo vale», de cara a estimular el crecimiento de la oferta de alojamientos turísticos, para atraer la venida de cuantos más turistas mejor y, consiguientemente, los mayores ingresos de divisas posibles. En opinión de ESTEVE y FUENTES se obviaron por estas fechas cualquier otro tipo de consideraciones al margen de las encaminadas a un puro crecimiento cuantitativo, a cuyo fin parecía necesario eliminar aquellas trabas urbanísticas que estorbaban el desarrollo de la oferta turística: «La Ley del Suelo vigente era un obstáculo para el rápido crecimiento cuantitativo, de ahí que se encontrase una fórmula para obviarla en la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico, que fue un auténtico «gol administrativo» que marcó Fraga en el Consejo de Ministros»<sup>96</sup>. Ciertamente la

---

<sup>94</sup> Zaragoza Orts, P., *Actuaciones administrativas 1972-1982*, en ob. col. *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, (Dir. F. Bayón Mariné), Madrid, 1999, pág. 129.

<sup>95</sup> Tomado de Fernández Álvarez, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico...*, Tomo III, cit., pág. 1.391. El párrafo es del informe aludido en el texto titulado *Algunas ideas para la elaboración de Bases de un Plan Nacional de Turismo*, manejado por el autor citado.

<sup>96</sup> Esteve Secall, R. y Fuentes García R., *Economía, historia e instituciones del turismo en España*; Madrid, 2000, pág. 213. También se refiere a esta circunstancia F. Bayón Mariné al explicar que con la Ley de

Ley citada propició y facilitó inversiones nacionales y extranjeras en el sector inmobiliario turístico, a la vez que ha sido señalada como la responsable de muchos de los desajustes urbanísticos cometidos por aquellos años –calificados expresivamente como de la «planificación no planificadora»– en el litoral español<sup>97</sup>. Para HERRERA, significó, lamentablemente, una oportunidad frustrada, que hubiera podido contribuir a impedir muchos de los atentados contra el paisaje y el medio ambiente que se produjeron por aquellos años<sup>98</sup>. En todo caso, la nueva distribución de competencias operada por la Constitución, con la asignación de la mayor parte de las relativas a ordenación del territorio, urbanísticas y turísticas a las Comunidades Autónomas, así como la emergencia de nuevos valores constitucionalmente protegidos que modifican la dirección de la promoción de la oferta turística, provocaron la obsolescencia de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico, lo que explica su falta de aplicación ya hacia los años ochenta. Finalmente, fue derogada formalmente por la Ley 28/1991, de 5 de diciembre<sup>99</sup>.

En referencia a la planificación turística ligada a la etapa de los Planes de Desarrollo, opinan COSTA y JIMÉNEZ que «incorporó elementos de transición hacia las nuevas formas que ya apuntaban en el escenario francés»<sup>100</sup>. Desde luego, la preocupación por la falta de acondicionamiento adecuado de las infraestructuras y los servicios comunitarios en zonas de gran desarrollo turístico de nuestro país así como el interés por dotar suficientemente a otras que presentaban un gran potencial turístico fue una constante en los años de la planificación del desarrollo. En los trabajos preparatorios del III Plan de Desarrollo Económico Social<sup>101</sup>

---

Centros se estaba, en realidad, buscando una fórmula para llevar a cabo casi subrepticamente planes de urbanismo en determinadas zonas, a lo que se opuso desde el principio el Ministerio de la Vivienda: «Sólo el poder político de Fraga aduciendo la necesidad de crear instrumentos útiles que facilitarían la expansión turística pudo sacar adelante una ley polémica en su nacimiento y mucho más conflictiva en su aplicación»; *Política Turística*, en ob. col. *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, (Dir. por el mismo autor), Madrid, 1999, pág. 340.

<sup>97</sup> En este sentido Esteve Secall, R. y Fuentes García R., *Economía, historia e instituciones...*, cit., pág. 213.

<sup>98</sup> Herrera y Esteban, L., *La expansión. 1962-1972*, en ob. col. *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, (Dir. F. Bayón Mariné), Madrid, 1999, pág. 82.

<sup>99</sup> Los autores del *Memento Práctico de Urbanismo 2002-2003* (ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2001, pág. 136), entienden que, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional, «tal derogación es nula, por carecer el Estado de competencia sobre la ordenación del turismo, y por ello, de poder de disposición sobre su normativa anterior, en la fecha en que se promulgó la Ley 28/1991 (Tco 118/1996; 61/1997)».

<sup>100</sup> Y que, según los autores citados, «llevaron a sustituir los planes de desarrollo por planes de ordenación territorial y agencias de desarrollo regional (Delegation d'aménagement du territoire et action regionale, DATAR)»; Costa Pérez, A. y Jiménez Paz, J.L., *Turismo y Urbanismo...*, cit., pág. 473.

<sup>101</sup> Vid. *Presidencia del Gobierno. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-1975. Turismo e Información y Actividades Culturales*, que recoge los

se manifiestan claramente estas inquietudes incluyendo entre las directrices de política de desarrollo la formulación de un programa de actuación en materia de infraestructuras y servicios comunitarios en las zonas turísticas, apostando por continuar la línea iniciada por el Decreto 3787/1970, de 19 de diciembre, sobre requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos. Con la norma citada se intenta salir al paso de la existencia de desequilibrios, y aun de saturaciones, que pueden llegar a «deteriorar irremediablemente nuestro patrimonio y nuestro prestigio turístico», según se reconoce en su propio preámbulo. Para ello se establecen una serie de condicionamientos dirigidos a los establecimientos y urbanizaciones turísticos respecto al abastecimiento de agua potable, la evacuación de aguas residuales, el suministro de electricidad, las vías de acceso, las plazas mínimas de aparcamiento y el tratamiento y eliminación de basuras. En el aspecto procedimental se produce de nuevo una intervención significativa de la Administración estatal a través del establecimiento de una autorización a otorgar por la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas del Ministerio de Información y Turismo superpuesta a la obligada licencia de obras municipal. Por otra parte, es de destacar la posibilidad de que, por parte del Ministerio de Información y Turismo, se puedan declarar «zonas de infraestructura insuficiente» (art. 14.4) respecto a aquellas áreas, localidades o términos municipales que, debido a la insuficiencia de sus infraestructuras, no aconsejen un aumento de su capacidad de alojamiento, lo que conlleva la prohibición de instalar nuevos alojamientos turísticos mientras aquéllas subsistan<sup>102</sup>.

También en el Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, sobre medidas de ordenación de la oferta turística, es perceptible la inquietud por llevar a cabo una cierta ordenación territorial de las actividades turísticas. Entre los objetivos de la política turística proclamados en el artículo primero de dicha norma figuran: *a)* equilibrar el ritmo de nuevas construcciones e instalaciones turísticas al del desarrollo de la infraestructura del territorio; *b)* condicionar las construcciones e instalaciones para que no produzcan deterioro del medio ambiente ni degraden la adecuada utilización de los alicientes motivadores del turismo. Conforme al artículo 3 del Decreto aludido, el Gobierno podría declarar «Territorios de preferente uso

---

trabajos realizados por la Comisión de Turismo e Información y Actividades Culturales que sirvieron de base para la elaboración del III Plan, Madrid, 1972, págs. 42-43 y 60-61.

<sup>102</sup> Para un comentario detallado del contenido del citado Decreto vid. Fernández Álvarez, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Tomo II, Madrid, 1974, págs. 899-918.

turístico»<sup>103</sup>, colaborando, en su caso, a la mejora de sus infraestructuras. Nuevamente, se establece la competencia para el otorgamiento de autorizaciones respecto a las construcciones de nueva planta, o sus ampliaciones, con finalidad turística, en dichos territorios, a favor del Ministerio de Información y Turismo, sin perjuicio de las licencias municipales que pudieran corresponder.

En el período comprendido entre 1977 y 1982 se realizaron, por parte de distintas empresas consultoras a instancias de la Secretaría de Estado de Turismo, una serie de trabajos de planeamiento turístico que, aunque no tuvieron plasmación en instrumento jurídico alguno que les dotara de fuerza de obligar, merecen ser destacados por su valor documental e instrumental para la definición de las políticas públicas de ordenación del turismo. Por una parte, los llamados *Planes de aprovechamiento de los recursos turísticos*, que tomaban como ámbito territorial de referencia el de cada una de las provincias interiores o, en su caso, el de los municipios interiores de las provincias costeras. Dichos Planes partían de la realización de un inventario de los recursos turísticos del área territorial (clasificados en naturales, monumentales o tradicionales) y de los recursos de infraestructura (alojamiento y equipamientos turísticos); sirviendo dicho inventario «como base del análisis de la situación actual de los recursos turísticos existentes, del que se derivan las conclusiones y propuestas sobre el aprovechamiento de los recursos turísticos»<sup>104</sup>. De otra parte, los *Planes de ordenación de la oferta turística de los municipios costeros*, referidos a la franja costera de cada una de las provincias litorales. Estos Planes añadían al contenido anteriormente señalado para los Planes de aprovechamiento una orientación territorial, de tal manera que llevaban a cabo un análisis del medio físico y socioeconómico del área, «de la situación urbanística y de la infraestructura básica (agua, saneamiento, energía y transporte), y especialmente de la situación turística (recursos y equipamientos, oferta y demanda)»<sup>105</sup>. A partir de ahí se realizaba una evaluación de las necesidades futuras, una propuesta de ordenación espacial de las previsiones, así como un programa de ejecución del Plan. Según COSTA y JIMÉNEZ<sup>106</sup>, a

---

<sup>103</sup> Por Decreto 1077/1977, de 28 de marzo, se declaran 73 términos municipales, en su integridad, como Territorios de preferente uso turístico.

<sup>104</sup> Costa Pérez, A. y Jiménez Paz, J. L., *Turismo y Urbanismo...*, cit., pág. 480. Autores de los que tomamos todos los datos relativos a los Planes de aprovechamiento y de ordenación aludidos en el texto, de los que se ocupan en *loc. cit.*, págs. 479-481.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> Costa Pérez, A. y Jiménez Paz, J. L., *Turismo y Urbanismo...*, cit., pág. 481.

principios de los ochenta prácticamente todas las provincias españolas disponían de alguno de estos estudios de planeamiento, lo que da buena idea de la importancia atribuida, desde la Administración del Estado, a la conveniencia de una actuación pública programadora respecto al turismo.

Todavía cabe mencionar, como testimonio postrero del ejercicio de competencias de planeamiento turístico por parte de la Administración estatal, la promulgación del Real Decreto 2545/1982, sobre planificación del establecimiento de los campamentos de turismo, que pretende la planificación de su implantación «a través de planes sectoriales, cuya ejecución se articula con el planeamiento territorial», según se indica en su preámbulo.

A partir de ese momento se puede observar un vacío de planeamiento turístico<sup>107</sup> durante prácticamente toda la década de los ochenta, coincidiendo con el proceso de asunción de competencias y puesta en marcha de las mismas por parte de las Comunidades Autónomas, hasta que a finales de aquélla, y sobre todo en la década siguiente, algunas de éstas comienzan a establecer los mecanismos legales que les van a permitir llevar a cabo una planificación de los recursos turísticos regionales<sup>108</sup>, en los términos que serán estudiados más adelante.

En resumen, puede subrayarse el protagonismo y el papel director que asume en esta etapa de los años sesenta a los ochenta la Administración del Estado en materia turística, centralizándose<sup>109</sup> la mayor parte de las competencias, en detrimento de las ostentadas por las corporaciones locales.

Por otra parte, desde la perspectiva actual, cabe lamentar que, a pesar de haber podido comprobar la temprana toma de conciencia por parte de las autoridades administrativas de los problemas derivados de la saturación en bastantes zonas turísticas, en el devenir de los años posteriores ha sido posible constatar la permanente incapacidad de las mismas para hacer frente al problema con buenos

---

<sup>107</sup> Así, Costa Pérez, A. y Jiménez Paz, J. L., *Turismo y Urbanismo...*, cit., pág. 484.

<sup>108</sup> Para F. Bayón Mariné lo más importante de la política turística desarrollada por las Comunidades Autónomas se ha centrado en la ordenación del turismo, a partir del Decreto "Cladera" en Baleares –que trata de ordenar con criterios urbanísticos el crecimiento de la oferta– que, a juicio de este autor, fue primero contestado pero luego tuvo muy buena acogida en el sector y la sociedad; *Política Turística*, en ob. col. *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, (Dir. por el mismo autor), Madrid, 1999, pág. 380.

<sup>109</sup> Vid. Martín Mateo, R., Martín-Retortillo, L. y Villar Palasí, J. L., *Aspectos jurídico-administrativos del turismo...*, cit., págs. 41-42.



resultados; dando la sensación de ir, frecuentemente, a remolque de los hechos. Sin duda ello ha sido fruto de una deficiente planificación territorial, que siempre parece haber llegado tarde, cuando está en su naturaleza anticiparse a los acontecimientos para sujetarlos a una ordenación previamente establecida con racionalidad. No supone ninguna paradoja, sino que más bien explica, y en cierta manera justifica, dicho fracaso, el hecho evidente de que las Administraciones se han visto desbordadas por el inesperado éxito experimentado por el sector, al que se ha temido poner freno desde el poder público.

## **2. La función pública de ordenación turística del territorio en el Estado constitucional**

La acción pública de ordenación espacial del turismo en España ha experimentado un profundo cambio en su configuración, orientación y medios en los últimos años del siglo XX, tras la implantación del Estado constitucional. Las circunstancias determinantes de tal cambio pueden cifrarse en las siguientes, como más relevantes:

- a) La paulatina introducción de una concepción mucho más amplia y ambiciosa de la ordenación del territorio. Tanto desde un punto de vista espacial, adquiriendo una perspectiva superadora del foco local en lo territorial, como desde el material, con vocación de abarcar cada vez más parcelas de la realidad incidentes en el territorio para integrarlas en un programa global, dentro de lo posible. En este contexto, surge la convicción creciente de que el turismo, al constituir una actividad con fuerte incidencia en el territorio, debe incardinarse en la actuación, más amplia, de ordenación territorial, trabándose con la misma.
- b) La acción pública de ordenación turística del territorio pasa de ser una función estatal, fuertemente centralizada, a ser una función regional, tras la asunción de las competencias sobre ordenación territorial y turismo por parte de las Comunidades Autónomas.
- c) El creciente recurso a la planificación turística como instrumento a través del que desarrollar la política pública relativa al sector.

- d) El paso de unos objetivos meramente cuantitativos en relación con lo turístico a un objetivo de calidad –aspecto examinado anteriormente–, lo que presenta ciertas connotaciones en el plano territorial.

#### a. La moderna concepción de la ordenación del territorio y el turismo

No se aprecia una concepción uniforme en la doctrina jurídica acerca de lo que sea o en qué consiste la ordenación del territorio. Por el contrario, se observan variadas posiciones a la hora de explicar el origen de esta función pública, así como en cuanto a su contenido y designio, centrándose en muchos casos las diferencias en el distinto alcance que unos u otros le asignan; esto es, en la visión de lo que debe o no abarcar la ordenación del territorio.

Por otra parte, se trata de una materia marcadamente interdisciplinar, de interés para otros muchos campos científicos, aparte del jurídico, que, a la postre concurren sobre el mismo objeto, aportando cada uno su particular punto de vista. En este sentido, señala tempranamente PÉREZ MORENO que la ordenación del territorio opera «a través de un método interdisciplinario en el que concurren arquitectos, administradores, antropólogos, economistas, estadísticos, geógrafos, ingenieros, sociólogos..., etc.»<sup>110</sup>.

Obviamente queda fuera de los límites del presente trabajo la exposición exhaustiva de los diferentes conceptos de la ordenación del territorio sustentados por la doctrina jurídica o desde otras disciplinas. Más modestamente, se trata de extraer una visión de conjunto del estado de la cuestión en el ámbito jurídico, destacando aquellos aspectos que han llegado a constituirse, por así decirlo, en el mínimo común denominador presente en la mayoría de las concepciones. En concreto, interesa centrarse en el examen de las finalidades generalmente atribuidas por los distintos autores a la ordenación del territorio, así como en los medios contemplados para su realización práctica. Todo ello siguiendo un criterio eminentemente instrumental, que no es otro que el de mostrar la conexión entre la ordenación territorial y la correspondiente a los espacios turísticos.

---

<sup>110</sup> Pérez Moreno, A., *Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo*, REDA nº 8, 1976, pág. 51.

En palabras de PÉREZ ANDRÉS, la ordenación del territorio «pretende ser una **respuesta global** a los problemas que plantea la utilización del espacio físico». Su objetivo último será, por tanto, «la materialización de un **Modelo Territorial** globalmente considerado» capaz de determinar «las necesidades de acondicionamiento territorial generadas y los impactos que éstas vayan a tener en el medio territorial preexistente»<sup>111</sup>. Esta última apreciación conduce a la consideración de un doble orden de elementos en confrontación que son objeto de la ordenación del territorio: por un lado, el que podría ser considerado como elemento estático, constituido por el territorio o espacio físico; por otro, un elemento dinámico, integrado por el conjunto de actividades desarrolladas o por desarrollar en aquél. Siendo el espacio el referente de la ordenación territorial, el objeto central de ésta es la asignación racional de los distintos espacios físicos que sirven de sustento material para la localización de distintas actividades, así como de las infraestructuras necesarias para su realización, conforme a unas pautas o principios preestablecidos. Esto es, se persigue la estructuración del territorio en función de las actividades susceptibles de ser acogidas en las distintas partes del mismo o, si se quiere rizar el rizo, se trata de ordenar espacialmente las distintas actividades humanas atendiendo a sus necesidades de territorio físico y en función de los impactos que son susceptibles de causar sobre el mismo. En realidad, «lo que se ordena no es tanto el territorio como todo el cúmulo de actividades que se realizan o se pretenden realizar sobre el mismo», como apunta ENÉRIZ<sup>112</sup>.

Pero no hay que ver en esta función pública una finalidad limitada a la organización meramente física del territorio –propia quizás de sus orígenes–, sino que la moderna concepción que de la misma surge tras la segunda posguerra mundial –más tardía en nuestro país– incorpora, aunándolas con la anterior, aquellas otras finalidades propias de la ordenación socioeconómica expresadas a través de la planificación indicativa del desarrollo económico y, muy especialmente, de aquella ligada al desarrollo regional con afán corrector de desequilibrios territo-

---

<sup>111</sup> Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1998, págs. 20-21. Como señala este mismo autor (pág. 240), el Tribunal Constitucional ha venido reafirmando progresivamente el carácter *global o integrador* de la ordenación del territorio. Así, en una de las Sentencias más significativas en relación con esta materia (STC 149/1991, de 14 de julio, sobre la Ley de Costas) el Tribunal declara: «La enorme amplitud de su propio ámbito evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo».

<sup>112</sup> Enériz Olaechea, F. J., *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Oñati, 1991, pág. 39.

riales<sup>113</sup>. Integrando los aspectos anteriores, LÓPEZ RAMÓN califica la ordenación del territorio como «una función pública horizontal que debe condicionar a las funciones públicas sectoriales, con la finalidad de corregir los desequilibrios territoriales en una forma que permita hacer compatibles los intereses públicos del desarrollo económico y de la mejora de la calidad de vida»<sup>114</sup>.

Una característica comúnmente asociada a la función de ordenación del territorio es la de jugar un papel coordinador<sup>115</sup> de las políticas sectoriales que puedan mostrar una incidencia territorial, al objeto de conseguir una ubicación adecuada de las distintas actividades. Entre los posibles significados atribuibles a la ordenación del territorio dentro de una concepción integradora, SÁENZ DE BURUAGA señala su consideración como actividad dirigida a localizar las actividades sectoriales y los asentamientos humanos en el territorio, a fin de maximizar su productividad global<sup>116</sup>. En la misma línea, GARCÍA ÁLVAREZ asocia al contenido práctico de la ordenación del territorio en Europa «el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales, y en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supramunicipal y de los espacios naturales libres»<sup>117</sup>.

Por su parte PAREJO ALFONSO, en alusión a la necesidad de coordinación y coherencia de las actuaciones del conjunto de los poderes públicos, resalta la especificidad de la ordenación territorial en este punto, debido a la peculiar ten-

---

<sup>113</sup> Vid. Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., págs. 30-31. Más adelante estudia detenidamente este autor la transcendencia de la planificación de carácter socioeconómico y del regionalismo y el proceso descentralizador en la conformación del moderno concepto de ordenación del territorio; ob. cit., págs. 64 y ss.

<sup>114</sup> López Ramón, F., *La política regional y la ordenación del territorio en Derecho español*, en ob. col. *Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*, (Coord. G. Marcou y H. Siedentopf), Zaragoza, 1994, pág. 231.

<sup>115</sup> Así, L. Parejo Alfonso señala que, cuando las actuaciones o los planes corresponden a distintas instancias o entes públicos, «ha de procederse a su coordinación y la armonización desde el punto de vista de la proyección territorial, lo que constituye cabalmente el origen y, por tanto, la finalidad básica de la política» de ordenación del territorio; *El ordenamiento autonómico de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística: fundamento, condicionamientos, alcance y composición*, en ob. col. *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*, (Dir. por el mismo autor), Madrid, 1999, pág. 75. Vid. también Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 149.

<sup>116</sup> Sáenz de Buruaga, G., *Sentido de la ordenación territorial en la España actual*, Rev. «Estudios Territoriales», nº 7, 1982, pág. 19.

<sup>117</sup> García Álvarez, A., *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, Rev. «Estudios Territoriales», nº 1, 1981, pág. 15.

sión en ésta entre los objetivos de la territorialidad (racionalidad global desde el punto de vista del medio físico) y los de la sectorialidad (racionalidad propia de cada objetivo concreto) teniendo en cuenta la división organizativa del poder por responsabilidades<sup>118</sup>. De otro lado, pone especial énfasis en que la esencia de la ordenación del territorio es su perspectiva territorial: «el análisis del territorio desde determinados criterios, de los que resulta la valoración –positiva o negativa– del estado real y la necesidad de una acción preventiva y, en su caso, correctora para alcanzar el fin constitucional, la utilización racional». La finalidad de la ordenación del territorio no es otra que el “arreglo” de las variadas acciones humanas, y de sus posibles disfunciones, desde el punto de vista “único” del territorio<sup>119</sup>. Para este autor la ordenación del territorio es una función pública, preventiva y represiva, para la puesta en orden –territorialmente– de las cosas, en relación con todas las actividades humanas, públicas y privadas, individuales y de grupo, conforme a los criterios que proporciona el orden constitucional sustantivo pertinente<sup>120</sup>.

También en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 20 de mayo de 1983 se ve reflejada la ligazón entre la coordinación sectorial y el objetivo básico de *utilización racional del territorio*. Conforme a este documento del Consejo de Europa, la ejecución de la ordenación del territorio se ha de desarrollar atendiendo al *principio de coordinación entre sectores*, tendente a la óptima distribución de la población, de las actividades económicas, del hábitat, de los equipamientos colectivos y de las fuentes de energía; los transportes; el abastecimiento del agua y el saneamiento de las aguas residuales; la eliminación de ruidos y residuos; la protección del medio ambiente, de las riquezas y de los recursos naturales, históricos y culturales<sup>121</sup>.

La realización de los objetivos propios de la ordenación del territorio a los que se viene aludiendo exige la utilización de técnicas cercanas al urbanismo tradicional conectadas con la regulación de los usos del suelo, pero a gran escala. Se trata de llevar a cabo la pertinente zonificación, esto es, *el establecimiento de la vocación de*

---

<sup>118</sup> Parejo Alfonso, L., *El ordenamiento autonómico de la ordenación...*, cit., pág. 79.

<sup>119</sup> *Ibidem*, pág. 76.

<sup>120</sup> *Op. cit.*, págs. 77 y 79.

<sup>121</sup> Tomado de Enériz Olaechea, F. J., *La ordenación del territorio...*, cit., págs. 58-59.

las distintas zonas del territorio (LÓPEZ RAMÓN)<sup>122</sup>, proporcionando correlativamente los oportunos criterios de localización en relación con las instalaciones industriales o terciarias, las infraestructuras, los servicios, el emplazamiento de áreas de recreo o la determinación de zonas de especial valor ecológico cuya protección se considere necesaria. Insistiendo en la idea, SÁNCHEZ MORÓN entiende la ordenación del territorio como aquella función pública que tiene por objeto establecer el marco de referencia espacial necesario para las distintas actividades humanas, ya sean de asentamiento de la población, productivas o de protección de los recursos naturales, señalando la vocación de las diversas zonas del territorio, y que presenta una finalidad integradora y onmicomprensiva, ligada también al desarrollo económico<sup>123</sup>.

Otra función que, eventualmente, le ha sido atribuida a la ordenación del territorio es la de su aptitud para desempeñar un papel de limitación<sup>124</sup> de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico, así como de los planes sectoriales, cuyo control resulta a menudo dificultoso. Nos parece un aspecto no demasiado destacado y que, sin embargo, puede presentar un gran interés. Efectivamente, debe valorarse hasta qué punto las directrices definidas por el Plan territorial, de amplio espectro, pueden erigirse como pauta de contraste de cara al control de las facultades discrecionales que, ciertamente, suelen acompañar a la Administración en la elaboración de los planes urbanísticos y sectoriales. El examen pormenorizado de diversos instrumentos de planificación territorial incidentes en el ámbito territorial turístico<sup>125</sup> depara la oportunidad, como se comprobará, de destacar el enorme potencial incisivo de los mismos como medio de limitación de las potestades urbanísticas.

Hay que referirse, finalmente, a otro aspecto cuya interrelación con la ordenación del territorio no puede dejar de ser destacada: la protección del medio ambiente. Como tempranamente señaló BASSOLS COMA, «la conexión recíproca entre la ordenación del territorio y el medio ambiente viene impuesta recípro-

---

<sup>122</sup> López Ramón, F., *Planificación Territorial*, RAP, nº 114, 1987, pág. 152.

<sup>123</sup> Sánchez Morón, M., *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional*, RAP, nº 131, 1993, pág. 36.

<sup>124</sup> Vid. en este sentido López Ramón, F., *La ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid*, en ob. col. *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, (Coord. R. Gómez-Ferrer), Madrid, 1987, págs. 421-422. También Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 541.

<sup>125</sup> Que se lleva a cabo *infra*, en los Capítulos II y III del presente trabajo.

camente por el propio contenido del artículo 45.2 de la Constitución»<sup>126</sup>. También la carta Europea de Ordenación del Territorio establece que éste persigue «la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente». Según opinión extendida, la ordenación del territorio debe perseguir el equilibrio entre las exigencias del desarrollo socioeconómico y la preservación del medio natural<sup>127</sup>, en línea con los principios, hoy generalmente asumidos, del desarrollo sostenible. La vinculación entre la protección del medio ambiente manifestada, especialmente, a través de la gestión racional de los recursos naturales, y la función de organizar racionalmente el uso del espacio, propia de la ordenación del territorio, es patente; como, por otra parte, se ha ocupado de poner de manifiesto el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 13 de febrero de 1997, entre otras.

Ocurre, por otra parte, que la protección del medio ambiente, además de constituir una concreta función tendente a velar por la utilización racional de los recursos naturales, es paralelamente un principio rector de la actuación de los poderes públicos (art. 45 CE), «una teleología general de la actividad pública, que debe así incorporarse al ejercicio de cualquier función pública»<sup>128</sup>. La realización de las finalidades de protección medioambiental resulta más efectiva a través de la inserción de reglas portadoras del principio en cuantas políticas o actuaciones públicas –generales o sectoriales– se considere necesario para coadyuvar a su eficacia. La protección del medio ambiente constituye, desde este punto de vista, un principio que debe informar todas aquellas disposiciones que puedan presentar algún tipo de influencia medioambiental; disposiciones que han de quedar así impregnadas con los valores propios del mismo<sup>129</sup>, sin que ello suponga ni la alteración de su naturaleza ni de su adscripción a un determinado título competencial. Por ello, dada la estrecha vinculación entre los títulos de medio ambiente y ordenación del territorio, frecuentemente se puede observar una clara veste medioambiental en las disposiciones dictadas bajo la cobertura del título de ordenación territorial, sin que ello signifique la absorción de la

---

<sup>126</sup> Bassols Coma, M., *El medio ambiente y la ordenación del territorio*, Rev. «Documentación Administrativa», nº 190, 1981, pág. 437.

<sup>127</sup> Vid, entre otros, Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 150; y Parejo Alfonso, L., *El ordenamiento autonómico de la ordenación...*, cit., pág. 70.

<sup>128</sup> López Ramón, F., *Planificación Territorial...*, cit., pág.137.

<sup>129</sup> En cierta manera, se trata de la incorporación de un valor en las políticas sectoriales, al que el Tribunal Constitucional se ha referido como «ingrediente medioambiental» (STC 102/1995, de 26 de junio, F.J. 13).

norma en cuestión, o su adscripción desde el punto de vista competencial, por el título de protección del medio ambiente, sino, más simplemente, que el ejercicio de la competencia sobre ordenación del territorio puede verse condicionada por el principio de protección ambiental. En definitiva, como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 28/1997, de 13 de febrero (F.J. 5), «la acusada interrelación entre uno y otro título requiere en cada caso un detenido examen no sólo de la finalidad de las normas sino también y muy especialmente del contenido concreto de las mismas; por lo que, cuando aquella finalidad se alcanza por el legislador mediante técnicas específicas de planificación de los usos del suelo, el título competencial de referencia será el de ordenación del territorio (STC 36/1994)».

Todos los objetivos que se han venido mencionando en la exposición precedente confluyen, de alguna manera, en una finalidad cuyo enunciado presenta una connotación, en cierto modo, omnimoda: la mejora de la calidad de vida. Se trata de un fin constitucionalmente consagrado en el artículo 45.2 y al que convergen la mayoría de los valores ínsitos en los principios rectores de la política social y económica objeto del Capítulo III del Título I de la Constitución. De esta manera, tal como enfatiza PÉREZ ANDRÉS, «sólo finalmente, se ha concebido a la Ordenación del Territorio como una política espacial global o integral, en la que, la búsqueda de la mejora de la calidad de vida del ciudadano ocupa el lugar central en su teleología»<sup>130</sup>. En forma similar, manifiesta PAREJO ALFONSO que se trata de «una acción que, en paralelo con la medioambiental, tiene como fin último –a través de los valores y bienes de los arts. 45 a 47 CE– la calidad de vida sólo asequible en términos de desarrollo armónico y equilibrado, es decir, “sostenible”»<sup>131</sup>.

En una formulación omnicomprensiva de la generalidad de las características y finalidades resaltadas, ENÉRIZ entiende que la ordenación del territorio «se concibe como la política y la técnica administrativa dirigida a lograr, a través de criterios y de instrumentos de planeamiento vinculados con la planificación económica, bien el desarrollo equilibrado de las economías regionales y suprarregional, junto con la mejora social de la calidad de vida ciudadana, la preservación del medio ambiente y la racional utilización de los recursos naturales

---

<sup>130</sup> Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 31. El mismo autor insiste en la idea más adelante (pág. 151), indicando que la ordenación del territorio tiene como *macrofinalidad* incrementar el nivel de vida de los habitantes de un territorio; objetivo que engarza con la política de Bienestar Social.

<sup>131</sup> Parejo Alfonso, L., *El ordenamiento autonómico de la ordenación...*, cit., pág. 77.



biente y la racional utilización de los recursos naturales y del suelo, bien la fijación de prioridades de los usos y actividades, principalmente públicos, en el territorio en cuanto recurso natural escaso»<sup>132</sup>; sin que quepa excluir la posibilidad de perseguir simultáneamente estos objetivos, cabría añadir.

Si de la visión conceptual que, a nivel doctrinal, se viene manteniendo acerca de la ordenación del territorio, se pasa a indagar la delimitación que de la misma se viene haciendo a nivel normativo, habría que comenzar destacando la caracterización de la misma como una *función pública* cuya responsabilidad, por tanto, es asumida por la Administración pública, sin que pueda residenciarse en manos privadas su realización. Una interpretación conjunta del único precepto constitucional en el que es utilizada la locución “ordenación del territorio” –art. 148.1.3ª, entre la lista de competencias asumibles por las CCAA– junto con el resto de preceptos de los que se pudieran derivar principios atinentes al orden territorial, permite afirmar<sup>133</sup> la consagración constitucional de la ordenación del territorio como una verdadera función de titularidad pública. La consideración de la ordenación territorial como una función pública conlleva la correspondiente atribución legal de las potestades necesarias para su eficaz desarrollo conforme a los fines constitucional o legalmente asignados a la misma, como pueden ser la facultad de formular los pertinentes instrumentos de planeamiento, la dotación de medios jurídicos para su ejecución práctica, la capacidad para controlar la legalidad de las actividades privadas con incidencia territorial y, en su caso, el ejercicio de la potestad sancionadora.

Todo esto se encuentra presente, con mayor o menor alcance e intensidad, en las numerosas leyes autonómicas sobre ordenación del territorio dictadas hasta la fecha. En términos generales, y siguiendo a PÉREZ ANDRÉS, cabe destacar como característica predominante de las mismas «la enorme ambición que se transluce tras los objetivos que en sus articulados se declaran»<sup>134</sup>. De manera generalizada, pues, aparecen reflejados en los respectivos textos fines u objetivos como: a) conseguir una adecuada relación entre población, territorio, actividades, servicios e infraestructuras; b) promover un desarrollo equilibrado que armonice las necesi-

---

<sup>132</sup> Enériz Olaechea, F. J., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 85.

<sup>133</sup> Como así lo hacen Parejo Alfonso, L., *La organización administrativa de la ordenación del territorio*, «*Revista de Derecho Urbanístico*» nº 105, 1987, pág. 16; Enériz Olaechea, F. J., *La ordenación del territorio...*, cit., págs. 60 y 226; y Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 239.

<sup>134</sup> Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 527.

dades de crecimiento socioeconómico con la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente y la protección del patrimonio histórico, cultural o paisajístico; c) ordenar espacialmente las actividades productivas, incentivando o disuadiendo su instalación, según las distintas zonas; d) identificar espacios que deban ser objeto de especial protección o sometidos a un proceso de recuperación; e) procurar el equilibrio territorial y la vertebración del territorio mediante la creación de las infraestructuras adecuadas; f) regular las dimensiones de los asentamientos e identificar los núcleos de población; g) mejorar la calidad de vida; h) asegurar un sistema de coordinación de las diferentes políticas sectoriales de las Administraciones públicas.

En resumidas cuentas cabe atribuir a la función pública de ordenación del territorio<sup>135</sup> la virtualidad de operar desde una perspectiva supraterritorial, en relación con lo local, y, a la vez, con una vocación global e integradora, en relación con lo sectorial. Al margen de la estrecha vinculación con las políticas de protección del medio ambiente, la instrumentación de la ordenación del territorio, además de incidir decisivamente en algo tan importante como la creación de las infraestructuras generales, produce una intensa afección a ciertos intereses municipales como, asimismo, a los de otras muchas actividades, por así llamarlas, sectoriales. Esto incluye necesariamente al turismo, actividad que presenta un importante componente de incidencia territorial. La política relativa a la ordenación espacial de las instalaciones turísticas debe, por tanto, incardinarse en el contexto más amplio de la ordenación del territorio como política integral con vocación de vertebrar todo un conjunto de valores y objetivos de naturaleza territorial y sectorial. En relación concreta con el turismo se trata, principalmente, de que su práctica se produzca en armonía con el criterio de sostenibilidad y, a la vez, tenga la oportunidad de avanzar hacia un desarrollo de calidad.

---

<sup>135</sup> En el Fundamento Jurídico 5 de la STC 306/2000, de 12 de diciembre, se señala que dicha función «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo [SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2; 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 b); 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 28/1997, de 13 de febrero, FJ 5, y 149/1998, de 2 de julio, FJ 3] y habilita a su titular para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30)».

## b. La asunción de competencias en materia de ordenación del territorio y de turismo por las Comunidades Autónomas

### a. Ordenación del territorio

El artículo 149.1.3<sup>a</sup> de la Constitución posibilita la asunción de la competencia sobre ordenación del territorio por parte de las Comunidades Autónomas, opción que se ha ejercitado de manera generalizada, incorporando todos los Estatutos de Autonomía la competencia sobre ordenación del territorio con el carácter de exclusiva, lo que incluye tanto la función normativa como la de gestión o ejecución sobre dicha materia.

Dicho esto, parece necesario pasar inmediatamente a poner de manifiesto la relatividad de la pretendida exclusividad de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, así declarada.

De entrada, es evidente que la asunción autonómica de la competencia sobre ordenación del territorio no puede suponer un desapoderamiento al Estado de sus propios títulos competenciales atribuidos, también con carácter de exclusividad, por el artículo 149.1 de la Constitución<sup>136</sup>; como así ha sido señalado por la doctrina<sup>137</sup> y, de manera reiterada, por el Tribunal Constitucional (SSTC 56/1986, 149/1991, 36/1994).

De esta forma es imprescindible señalar la existencia de una serie de títulos competenciales en manos del Estado que presentan una innegable trascendencia territorial, por lo que las actuaciones en que se plasme su desarrollo habrán de ser tenidas en consideración por las Comunidades Autónomas al desarrollar sus propias competencias sobre ordenación del territorio pudiendo, incluso, suponer limitaciones en su propio ámbito de decisión<sup>138</sup>. A efectos meramente

---

<sup>136</sup> De manera expresa, los Estatutos de Autonomía del Principado de Asturias, Aragón y Extremadura, al atribuir la competencia sobre ordenación del territorio, salvan las competencias que le corresponden al Estado en virtud del art. 149.1 CE, que, en todo caso, habrán de ser respetadas. Precisión innecesaria, por lo demás, pues es obvio que tal salvedad afecta al resto de Comunidades Autónomas, por más que en sus respectivos Estatutos no se declare expresamente.

<sup>137</sup> Vid. por todos Enériz Olaechea, F. J., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 174.

<sup>138</sup> En opinión de P. Escribano Collado, «mientras que a la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia para formular la política territorial, de ordenación global de su propio territorio, de definición de los instrumentos de actuación y de las previsiones de ejercicio de las competencias que inciden sobre el territorio, el Estado se reserva sobre éste actuaciones sectoriales específicas que, sin duda,

descriptivos se puede distinguir entre títulos sectoriales con incidencia territorial de aquellos otros que representan una competencia de carácter transversal y también presentan una afección territorial<sup>139</sup>.

Entre los títulos que podríamos calificar como *sectoriales* que muestran una impronta territorial destacable, cabe diferenciar dos grandes grupos.

Por un lado, todos aquellos relativos a las que se pueden calificar como *grandes infraestructuras*, como es el caso de los puertos y aeropuertos de interés general, los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, las infraestructuras hidráulicas cuando las aguas transcurran por más de una Comunidad Autónoma, las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial, y las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1, 20<sup>a</sup>; 21<sup>a</sup>; 22<sup>a</sup> y 24<sup>a</sup> de la Constitución). Sin perjuicio de señalar la necesaria coordinación entre las instancias sectoriales estatales y las autonómicas competentes en materia de ordenación territorial para la armonización de ambas políticas, el principal punto de fricción que, eventualmente, se plantea entre la titularidad estatal de estas materias y la autonómica sobre la ordenación del territorio gira en torno a la titularidad de la facultad para decidir la localización de alguna de estas grandes infraestructuras a las que nos hemos referido<sup>140</sup>.

Por otro lado están toda una serie de títulos competenciales relacionados con bienes de *dominio público de titularidad estatal*, como pueden ser las playas o las aguas. El Estado, naturalmente, tiene la facultad de establecer el régimen jurídico de dichos bienes, orientado esencialmente a su preservación y al aseguramiento de su uso público. Dicha regulación puede, eventualmente, entrar en conflicto con las determinaciones establecidas por alguna Comunidad Autónoma en desarrollo de su competencia de ordenación territorial, competencia esta última que puede abarcar la ordenación de tales bienes en el aspecto territorial,

---

condicionan la validez de dicha política autonómica...»; *La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución*, en ob. col. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, (Coord. S. Martín-Retortillo), Tomo V, Madrid, 1991, págs. 3.711-3.712.

<sup>139</sup> Vid. Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 368.

<sup>140</sup> En términos generales, para A. Pérez Andrés, el Estado carece de una facultad verdaderamente autónoma de localización de las obras e instalaciones relativas a sus competencias sectoriales de transcendencia territorial, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el protagonismo de dicha decisión; *La ordenación del territorio...*, cit., págs. 403 y ss. y pág. 746.

puesto que los mismos forman parte físicamente del ámbito espacial objeto de aquélla. El Estado no puede proceder a ordenar directamente el territorio ocupado por alguno de los bienes referidos acogiéndose a su titularidad demanial sobre el mismo so pena de inmiscuirse ilegítimamente en la competencia autonómica de ordenación del territorio. Conforme a una doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, la titularidad estatal sobre el dominio público no constituye un criterio de delimitación competencial, de tal manera que «la naturaleza demanial no aísla a la porción de territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese ámbito corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad» (STC 36/1994, de 10 de febrero, F.J. 3). El Estado retrae su competencia a la regulación del régimen jurídico de estos bienes de dominio público en orden a su protección y la preservación de sus características propias y a la disposición de las medidas tendentes a asegurar su integridad y libre uso público.

Entre los títulos que podríamos calificar como horizontales o de carácter *transversal*, con transcendencia en la ordenación del territorio, resulta obligado aludir a los siguientes:

- a) La competencia exclusiva estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1, 1ª de la Constitución), que, en nuestro caso, a través de la definición del estatuto básico del derecho de propiedad del suelo, puede influir en el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio.
- b) La genérica competencia estatal sobre ordenación general de la economía ex artículo 149.1, 13ª de la Constitución (*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*), título que viene presentando un enorme efecto expansivo, de tal manera que resulta admisible que, a través suyo, el Estado formule medidas que pudieran condicionar la estrategia territorial de las Comunidades Autónomas. Ello vendrá justificado en aquellos supuestos en que «la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación» (STC 29/1986, de 20 de febrero, F.J. 4), en tanto dicho título competencial «responde al principio de unidad económica» (STC 186/1988, de 17 de octubre). Concretamente, la STC 61/1997, de 20 de marzo (F.J. 22), declara que no puede negarse la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos; «así como que igualmente pueda, al amparo del título compe-

tencial del art. 149.1.13 CE, establecer las adecuadas fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretenden llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994)». No obstante, compartimos la opinión de PÉREZ ANDRÉS de que el Estado debería de hacer aquí un uso restrictivo de sus facultades de planificación económica, agotando todas las posibilidades en orden a respetar las determinaciones sobre ordenación territorial de las Comunidades Autónomas e imponiendo sus propias directrices territoriales sólo «cuando sea, verdaderamente, la única alternativa válida para alcanzar los objetivos de la política económica estatal»<sup>141</sup>.

- c) La competencia estatal para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente *ex* artículo 149.1, 23ª de la Constitución, en la actualidad muestra su máxima transcendencia respecto a la relativa a la ordenación territorial a través de las disposiciones de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Efectivamente, dado el carácter básico de la Ley, de ello va a derivarse la obligación por parte de las Comunidades Autónomas de elaborar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) conforme a los objetivos y con los contenidos establecidos en el artículo 4 de la misma. Es más, las disposiciones de dichos Planes constituyen un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, los cuales deberán adaptarse a aquéllos en caso de resultar contradictorios con los mismos. En definitiva, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos naturales «se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes» (art. 5.2 Ley 4/1989). El Gobierno de la Nación podrá aprobar, reglamentariamente, Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales a las que deberán ajustarse los PORN que aprueben las Comunidades Autónomas (art. 8.1).

La relación anterior pone de manifiesto que, dada la imposibilidad constitucional de despojar al Estado de las competencias aludidas, la pretendida competencia “exclusiva” de las Comunidades Autónomas sobre la ordenación del territorio es, en realidad, una competencia concurrente con aquéllas. El Tribunal Constitucional ya afirmó tempranamente que la atribución de una competencia

---

<sup>141</sup> Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 456.

sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio (Sentencia 113/1983, de 6 de diciembre, F.J. 1); añadiendo posteriormente que esa concurrencia es posible cuando, recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes, tienen distinto objeto jurídico (Sentencia 77/1984, de 3 de julio, F.J. 2). En coherencia con esta doctrina, el propio Tribunal ha venido reconociendo la admisibilidad de concurrencia entre la competencia autonómica sobre ordenación del territorio con variados títulos competenciales detentados por el Estado, como los puertos de interés general (STC 77/1984), obras públicas de interés general (STC 56/1986), recursos y aprovechamientos hidráulicos (STC 227/1988), regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos (STC 149/1991), etc. La STC 40/1998, de 19 de febrero, refleja de manera ilustrativa la situación que se viene comentando al declarar que «la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal. Por otro lado, este tipo de competencias de las que es titular el Estado [en el caso, la de puertos de interés general], si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas». Para el Tribunal Constitucional, «es precisamente esta posibilidad de concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio lo que obliga a buscar las fórmulas que en cada caso permitan su concreta articulación» (F.J. 30). En definitiva, como apunta PÉREZ ANDRÉS: «El punto clave está en comprender que la exclusividad relativa y la concurrencia práctica o funcional son perfectamente compatibles, tanto para el caso de que se trate de concurrencia física como para el de concurrencia material»<sup>142</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, el último autor citado defiende la existencia de un ámbito competencial propio y diferenciado de la facultad autonómica de ordenación del territorio que, expuesto de manera resumida, incluiría las previsiones tendentes a: a) la definición de los usos racionales del suelo; b) la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; c) la corrección de crecimientos incontrolados, propiciando un desarrollo socioeconómico y

---

<sup>142</sup> Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 739. Vid., asimismo, págs. 317 y ss., donde el autor desarrolla detenidamente la idea expuesta.

territorial equilibrado y la mejora de la calidad de vida; d) la regulación y organización de la gestión de la propia ordenación territorial, que incluye la coordinación intraautonómica y el establecimiento de mecanismos de colaboración interadministrativa<sup>143</sup>.

Por regla general, la doctrina ha venido destacando el carácter regional de la ordenación del territorio en el Estado autonómico. ENÉRIZ señala que «la Constitución asume el principio de regionalización de la ordenación del territorio en el artículo 148»<sup>144</sup>. Para CARCELLER, «la eficacia de la ordenación del territorio sólo es posible en un ámbito regional, considerado como conjunto social unitario, necesitado de un desarrollo armónico, que corrija los desequilibrios existentes para generalizar el bienestar social de todo el país»<sup>145</sup>. Por su parte, ESCRIBANO COLLADO sienta que, en cuanto política definidora de las formas de satisfacción de intereses a diferente nivel (locales, supralocales, nacionales), el ejercicio de la ordenación del territorio «ha quedado residenciado a nivel de Comunidades Autónomas», sin perjuicio de la posible intervención del Estado y de las Administraciones Locales, al no haber agotado dicha atribución de competencias todas las posibilidades de ordenación territorial<sup>146</sup>.

Con las limitaciones y en los términos expuestos, hay, pues, que mantener el carácter esencialmente autonómico de la competencia sobre ordenación del territorio. Ésta se configura, en nuestro sistema constitucional, como un *título competencial específico* (STC 149/1991, de 4 de julio, F.J. 1, B)<sup>147</sup>, establecido en favor de las Comunidades Autónomas. El ejercicio autonómico de dicha función ha de contemplar, no obstante, las competencias concurrentes de otras Administraciones, sin que el Estado pueda verse privado del ejercicio de sus propias competencias exclusivas (STC 56/1986, F.J. 3). En los supuestos en que se produzca un entrecruzamiento de competencias, se debe acudir, en primer lugar, a

---

<sup>143</sup> Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 352.

<sup>144</sup> Enériz Olaechea, F. J., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 65.

<sup>145</sup> Carceller Fernández, A., *La competencia urbanística de los municipios en la nueva legislación de régimen local*, «*Revista Jurídica de Cataluña*», nº 3, 1987, pág. 76.

<sup>146</sup> Escribano Collado, P., *Comunidades Autónomas y ordenación del territorio*, RAAP, nº 3, 1990, pág. 38.

<sup>147</sup> Concretamente el Tribunal Constitucional considera que se trata de «...un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio».



fórmulas de coordinación o concertación, buscándose aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (STC 40/1998, F.J. 30; que sigue el criterio sentado en las SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994). Para el caso de que los cauces mencionados resulten insuficientes para la resolución de algún conflicto, el Tribunal Constitucional señala que «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (SSTC 40/1998, F.J. 30 y 77/1984, F.J. 3)<sup>148</sup>.

En resumidas cuentas, desde la perspectiva actual, parecen bastante acertadas las consideraciones que, tempranamente, acertaron a formular GONZÁLEZ HABA Y MARTÍNEZ DÍEZ sobre las características más destacadas que iba a presentar la ordenación del territorio tras la Constitución, que dichos autores cifraban en: a) la reconducción de la ordenación territorial al nuevo nivel regional, sobre todo en el planeamiento de usos; b) la posibilidad de que las pautas seguidas para su instrumentación jurídica fueran diferentes en cada ámbito regional; c) la ordenación del territorio, a nivel estatal, se sustentaría fundamentalmente en el planeamiento infraestructural<sup>149</sup>. En todo caso, conviene retener que entre los títulos estatales sectoriales con incidencia territorial no figura el turismo, como se pondrá de manifiesto a continuación.

## b'. Turismo

El artículo 148.1.18<sup>a</sup> de la Constitución dejó establecido que las Comunidades Autónomas podían asumir competencias en materia de *promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*. Dicha posibilidad ha sido ejercitada por todas las Comunidades Autónomas sin excepción al incorporar en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia sobre dicha materia, con carácter de *exclusiva*.

Los términos en que es recogida dicha atribución competencial en los distintos Estatutos presentan leves diferencias. Así, en algunos se atribuye a la respectiva Comunidad la competencia exclusiva sobre la materia «turismo», a secas

<sup>148</sup> En el Fundamento Jurídico 3 de la STC 149/1998, de 2 de julio, se lleva a cabo una recapitulación de lo que el propio Tribunal califica como una "consolidada doctrina jurisprudencial" en relación con la distribución de competencias en materia de ordenación del territorio.

<sup>149</sup> González Haba, J. L. y Martínez Díez, R., *Ordenación territorial en una nueva situación*, Rev. «Ciudad y Territorio», n.º 1/1980, pág. 31. Vid. en el mismo sentido Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., págs. 309-310.

(art. 9.12 EA Cataluña; art. 30.21 EA Canarias; art. 10.36 EA País Vasco; art. 31.12 EA Comunidad Valenciana; art. 10.1.22 EA Principado de Asturias; art. 10.11 EA Islas Baleares; art. 24.20 EA Cantabria). En otros se utiliza la expresión «promoción y ordenación del turismo», aludiendo así a las funciones a ejercer en relación con dicha materia (art. 13.17 EA Andalucía; art. 44.13 LORAFNA). Un tercer grupo añade a las funciones la referencia al ámbito material donde han de ser ejercidas, utilizando la expresión “promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de la Comunidad” u otra semejante (art. 35.Uno.37 EA Aragón; art. 27.21 EA Galicia; art. 31.1.18ª EA Castilla-La Mancha; art. 32.1.15ª EA Castilla-León; art. 26.1.21, EA Madrid; art. 7.1.17 EA Extremadura; art. 8.Uno.9 EA La Rioja; art. 10.Uno.16 EA Murcia –en este último se añade el término “fomento”–).

Esta falta de homogeneidad en la asunción estatutaria del turismo lleva a MUÑOZ BLANCO a apreciar «una cierta diversidad de regímenes autonómicos en esta materia»<sup>150</sup>. Compartimos, no obstante, la valoración de RODRÍGUEZ-ARANA para quien las diferencias de expresión utilizadas en los Estatutos prácticamente carecen de transcendencia en el plano jurídico, siendo así que todas las Comunidades Autónomas han asumido un nivel de competencias similar en materia de turismo<sup>151</sup>.

Paralelamente, como ha notado el Tribunal Constitucional, «el artículo 149 de la Constitución no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado sobre el turismo» (STC 125/1984, de 20 de diciembre, F.J. 1).

Bien puede decirse, pues, que las Comunidades Autónomas ostentan en materia turística una competencia amplia que abarca las funciones legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre la promoción y ordenación del sector. Hay que tener en cuenta además la propia amplitud de los conceptos de promoción y de ordenación, que comprenden la orientación del sector a través de políticas de ayudas y subvenciones, la regulación de las actividades propias del mismo así como el control de su aplicación en la práctica. Las Comunidades Autónomas quedan así facultadas para establecer el régimen jurídico-administrativo de las actividades

---

<sup>150</sup> Muñoz Blanco, R. E., *Artículo 7.1.17*, en ob. col. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, (Dir. L. López Guerra y J. E. Soriano García), Madrid, 1992, pág. 232. En el mismo sentido se pronuncia Calonge Velázquez, A., *El turismo, aspectos institucionales y actividad administrativa*, Valladolid, 2000, pág. 77.

<sup>151</sup> Vid. Rodríguez-Arana Muñoz, J., *La distribución de competencias en materia de turismo*, Rev. «Documentación Administrativa», nº 259-260, 2001, pág. 29.

turísticas, desplegando para ello un nutrido haz de potestades que comprende las de autorización de empresas y establecimientos, fomento de determinadas actividades, planificación de instalaciones, creación de un sector turístico público, inspección de actividades e instalaciones, ejercicio de la potestad sancionadora o desarrollo de una función arbitral entre las empresas y los usuarios turísticos, entre otras.

La doctrina ha venido señalando la extensión de la competencia asumida estatutariamente por las Comunidades Autónomas en materia de turismo a partir del título recogido en el artículo 148.1.18 del texto constitucional. SOSA WAGNER enfatiza que las competencias en materia turística, fundamentalmente las de promoción, «abarcan un abanico casi ilimitado de actuaciones que las Comunidades Autónomas podrán llevar a cabo»<sup>152</sup>. Por su parte ESCRIBANO COLLADO sostiene que la Comunidad Autónoma ostenta en materia turística una *competencia general*<sup>153</sup>, sólo limitada en aquellas cuestiones que desbordan sus límites territoriales o bien inciden en títulos competenciales del Estado.

Este último comentario entronca con la necesaria revisión de los posibles títulos competenciales asignados constitucionalmente al Estado que pudieran suponer límites a la que, en principio, ha sido calificada estatutariamente como competencia *exclusiva* de las distintas Comunidades Autónomas. Para la correcta delimitación del verdadero alcance de esta competencia –como tantas otras materias de atribución competencial autonómica formalmente exclusiva–, hay que operar teniendo la cautela de examinar aquellas otras competencias, a cuyo ejercicio el Estado no puede renunciar por venirle atribuida *ex constitutione*, y que pueden en la práctica incidir, más o menos directamente, en el ámbito de actividades propio de aquélla.

A través del examen de los conflictos de competencia sustanciados ante el Tribunal Constitucional en los que la materia “turismo” aparece involucrada, pueden identificarse algunos títulos competenciales del Estado cuyo ejercicio puede

---

<sup>152</sup> Sosa Wagner, F., *Artículo 10*, en ob. col. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, (Dir. R. Bocanegra), Madrid, 1987, pág. 122.

<sup>153</sup> Escribano Collado, P., *Artículo 13.17*, en ob. col. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (Dir. S. Muñoz Machado), Madrid, 1987, pág. 202. En la misma línea Calonge Velázquez, manifiesta que «las Comunidades Autónomas, pese a la diversidad en la asunción estatutaria, disponen –insistimos– de una competencia general sobre el turismo, lo que incluye funciones de carácter normativo, de planificación, de fomento, de policía y de creación y gestión de un sector turístico propio, entre otras»; *El turismo, aspectos institucionales y actividad administrativa...*, cit., págs. 80-81.

suponer una intervención en el ámbito turístico. Conviene advertir que, en el contexto del presente trabajo, dicho examen se produce en términos voluntariamente someros, dado que no parece necesario para lograr los objetivos propuestos un estudio en profundidad en torno a esta cuestión, pues, por lo general, los títulos que aparecen implicados no guardan apenas relación –o ésta es muy remota– con el objeto del mismo, centrado, como se recordará, en la ordenación espacial de las actividades turísticas. Por ello, y en el ánimo de no distraer el hilo argumental de la exposición, nos permitimos remitir al lector interesado a los trabajos que se ocupan de estudiar más detenidamente la jurisprudencia constitucional recaída en los diversos conflictos de competencia originados en torno a la materia turismo<sup>154</sup>, limitándonos aquí a enumerar ciertos títulos del Estado cuya influencia sobre el turismo se ha planteado en aquéllos junto a otros que, no habiendo sido objeto de conflicto pueden presentar una relación estrecha con la materia.

En base a las competencias del Estado sobre relaciones internacionales y sobre comercio exterior *ex* artículo 149.1.3ª y 10ª de la Constitución, éste está legitimado para desarrollar actuaciones de promoción y comercialización turística en el extranjero aunque, como apunta el Tribunal Constitucional, no debe hacerse una interpretación expansiva de este título que absorba como competencia estatal cualquier medida dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico (STC 125/1984, de 20 de diciembre, F.J. 1). Cuando concurra esta competencia con la autonómica sobre turismo habrá de resolverse el eventual conflicto conforme a una ponderación de tipo casuístico. Así, en el caso controvertido, referido al Real Decreto de 27 de julio de 1983 que establecía para los hoteles una distinción especial a través de la calificación «*Recomen-*

---

<sup>154</sup> Vid. a estos efectos Pérez Guerra, R. y Ceballos Martín M. M., *Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de diciembre*, «*Revista de Estudios Turísticos*» n.º 133, 1997; también de los mismos autores: *A vueltas con el régimen Jurídico-Administrativo de la distribución de competencias en materia de Turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma andaluza*, «*Revista Andaluza de Administración Pública*» n.º 27, 1996, en especial págs. 110 y ss.; Salgado Castro, A., *La distribución de competencias en materia de turismo*, *RarAP*, n.º 9, 1996, en especial págs. 326 y ss.; Calonge Velázquez, A., *El turismo, aspectos institucionales...*, cit., págs. 73 y ss., en especial págs. 84 y ss.; Guillén Galindo, M. A., *La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana*, en ob. col. I Congreso Universitario de Turismo: *Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 1999, págs. 51 y ss.; García Macho, R., *La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre derecho estatal, autonómico y local*, en ob. col. *Lecciones de Derecho del Turismo*, (Dir. R. García Macho y A. Recalde Castells), Valencia, 2000, págs. 25 y ss.; Rodríguez-Arana Muñoz, J., *La distribución de competencias en materia de turismo...*, cit. El lector interesado en esta cuestión debe tener presente, igualmente, la doctrina de la STC 242/1999, de 21 de diciembre, que, por razones cronológicas, no es objeto de comentario en la mayor parte de los trabajos citados.

*dado por su calidad*», la Sentencia citada entiende que la finalidad de la norma la vincula sólo débilmente con el título de comercio exterior por lo que debe prevalecer su contenido material eminentemente turístico perteneciente a las Comunidades Autónomas recurrentes, con la consecuencia de la no aplicación del susodicho Decreto en el ámbito territorial de las mismas. De la misma manera, en relación a una línea de subvención en el marco del Plan FUTURES dirigida al «acceso a concursos internacionales u otras acciones tendentes a la internacionalización de las empresas», el Tribunal Constitucional estima que su insuficiente relevancia como su indefinición llevan a rechazar su inclusión en el artículo 149.1.10ª (STC 242/1999, de 21 de diciembre, F.J. 16). Por el contrario, «la regulación normativa y la ejecución de las subvenciones relativas a la «instalación de empresas turísticas o asociaciones de las mismas y de servicios turísticos en mercados exteriores, tanto para captar turismo hacia España como para vender servicios o explotar instalaciones» corresponden al Estado por inscribirse en las competencias que le atribuye el artículo 149.1.10 y 13 CE» (STC 242/1999, de 21 de diciembre, F.J. 16). Por su parte, la STC 175/1995, de 5 de diciembre, en relación con una Resolución de la Secretaría General de Turismo por la que se regulaba una convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas –que el Estado justifica al amparo de su competencia sobre relaciones internacionales del artículo 149.1.3ª y a la que el Gobierno Vasco opone su competencia exclusiva sobre turismo–, establece «la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en ámbitos como el presente, en los que concurren distintos títulos competenciales en la realización de una misma actividad de subvención» (F.J. 4), y concluye declarando que la Resolución impugnada no ha respetado el orden constitucional y estatutario de competencias.

Ya se ha comentado anteriormente cómo la competencia estatal para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex artículo 149.1.13ª, constituye un poderoso y lábil instrumento de intervención del Estado en la ordenación de muy variados sectores, así como en el turismo. La STC 125/1984 aludida, en el tema «*Recomendado por su calidad*», niega, no obstante, la habilitación del Real Decreto que contiene dicha medida en aquel título, «ya que se trata de una medida de escasa entidad económica y de alcance sumamente reducido incluso entendida como mecanismo de promoción turística». En la STC 75/1989, de 24 de abril, en relación con unas Ordenes Ministeriales de 19 de julio de 1984 y de 31 de mayo de 1985 sobre ayudas y subvenciones en materia de turismo, cuyo otorgamiento mantenía la Junta de Galicia que formaba parte de las competencias exclusivas autonómicas sobre el turismo, el Tribunal no excluye que el Estado «en el ejercicio de las competencias del artículo 149.1.13 de la Cons-

titución, pueda establecer las bases y la coordinación de este importante sector de la actividad económica» (F.J. 3). En el caso concreto planteado el Tribunal entiende que la previsión de las subvenciones y la regulación genérica de las mismas entran dentro de dicha competencia estatal de ordenación general de la economía, mientras que, estimando parcialmente el conflicto, declara que corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión de las ayudas en su ámbito territorial. El mismo criterio se aplica en la STC 242/1999, de 21 de diciembre, respecto a los incentivos previstos en una Orden ministerial sobre promoción e información de la oferta turística en el marco del Plan FUTURES (F.J. 11).

Otra competencia atribuida al Estado que puede manifestar una incidencia sobre la materia turismo, y en concreto en materia de *enseñanzas turísticas*, es la contenida en el artículo 149.1.30ª de la Constitución sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales; de la que el Estado se ha servido, por cierto, para establecer y regular el título universitario oficial de Diplomado en Turismo<sup>155</sup>. En el conflicto resuelto por la STC 122/1989, de 6 de julio, se plantea si la habilitación de guías y guías-interpretes de turismo forma parte de la competencia autonómica exclusiva sobre ordenación del turismo o se inserta en la competencia estatal del artículo 149.1.30ª. El Tribunal entiende que la actividad profesional de los guías de turismo no constituye una profesión titulada, puesto que ninguna norma con rango de ley los ha configurado como tales. La aludida habilitación, pues, no es un título profesional, por lo que no puede ampararse en el art. 149.1.30ª la pretendida competencia estatal para establecer las condiciones de su obtención; «por el contrario, se trata de una licencia subsiguiente a la acreditación de ciertas aptitudes y conocimientos relacionados con la actividad turística, cuyo otorgamiento está directamente vinculado al interés público en la ordenación del turismo, que corresponde tutelar a la Comunidad Autónoma en su territorio» (F.J. 4).

Junto a los mencionados títulos estatales que se han visto involucrados en algún conflicto competencial es conveniente aludir a otros que pueden suponer límites a las competencias autonómicas sobre el turismo. Es el caso de aquellos que implican límites generales para el ejercicio de las competencias autonómicas en general y que, según el Tribunal Constitucional, vienen establecidos, de manera

---

<sup>155</sup> Real Decreto 604/1996, de 15 de abril, que establece el título universitario oficial de Diplomado en Turismo y las directrices generales propias de los planes de estudio conducentes a su obtención (BOE nº 101, de 26 de abril).

explícita o implícita en la Constitución. Siguiendo a CALONGE<sup>156</sup> entre esas competencias estatales estarían las relativas a la garantía en la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad de mercado y la libre circulación de bienes en todo el territorio del Estado, la unidad económica, la unidad jurídica (bases del Derecho Civil, Mercantil<sup>157</sup>, Penal, etc.) y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico. Por otra parte, se puede aludir a otros títulos competenciales del Estado que pueden presentar eventualmente una incidencia indirecta sobre la materia turística, como es el caso de las competencias en materia de nacionalidad, inmigración y extranjería; régimen aduanero; divisas, cambio y convertibilidad de moneda; transportes y comunicaciones; legislación básica sobre protección del medio ambiente, etc.

En resumen, matizando en parte el esquema seguido por PÉREZ GUERRA Y CEBALLOS MARTÍN<sup>158</sup>, se puede decir que el Estado puede ejercer las siguientes competencias en relación al turismo:

1. La regulación del estatuto empresarial de determinadas empresas turísticas, en base a la competencia estatal sobre la legislación mercantil (art. 149.1.6<sup>a</sup>), así como del régimen contractual de la prestación de los servicios turísticos que se considere necesario, al amparo de la competencia estatal sobre la legislación civil y las bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8<sup>a</sup>).
2. El establecimiento de normas básicas que puedan afectar a la ordenación de determinados aspectos de las actividades turísticas, con base en la competencia estatal para disponer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», señalada en el artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución.
3. La promoción y comercialización del turismo español en o para el extranjero, en base a la competencia estatal sobre comercio exterior (art. 149.1.10<sup>a</sup>).

---

<sup>156</sup> Calonge Velázquez, A., *El turismo, aspectos institucionales...*, cit., págs. 81-82.

<sup>157</sup> En relación con estas competencias estatales D. Blanquer, en un interesante artículo cuyos juicios de valor, en general, compartimos, denuncia la existencia de diversas manifestaciones de la invasión del Derecho privado por simples normas reglamentarias de las Comunidades Autónomas dictadas para ordenar ciertos sectores del turismo, ante la pasividad del Estado. Las Comunidades Autónomas, afirma dicho autor, «tienen competencia para ordenar el turismo en su ámbito territorial, pero no por ello pueden desordenar el estatuto empresarial y las bases de las relaciones contractuales»; *¿Ordenación o desordenación del turismo?*, Rev. «Documentación Administrativa», nº 259-260, 2001, págs. 287 y ss., en especial pág. 313.

<sup>158</sup> Cfr. Pérez Guerra, R. y Ceballos Martín M. M., *A vueltas con el régimen Jurídico-Administrativo...*, cit., págs. 109-110 y 162-163.

4. Las relaciones internacionales (149.1.3ª), sin perjuicio de la información a las Comunidades Autónomas en la elaboración de los convenios internacionales concernientes al turismo y de que éstas adopten las medidas necesarias para la ejecución de los mismos, en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia.
5. Las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales relacionados con el turismo, al amparo de la competencia recogida en el artículo 149.1.30ª del texto constitucional.

A pesar de las cautelas de las que, justificadamente, viene dando cuenta la doctrina en relación con las posibilidades de modulación estatal en materia de turismo, no debe existir empacho en manifestar que se trata de una materia en la que el ámbito de disposición autonómico es muy amplio.

Desde el punto de vista jurídico resulta ineludible partir del dato esencial de la atribución que todos los Estatutos de Autonomía realizan de la materia turística como competencia exclusiva autonómica. Con ello queda establecido el protagonismo de las Comunidades Autónomas en esta materia, por lo que cualquier indagación acerca de la distribución de competencias en relación con la misma debe partir *prima facie* de su consideración como competencia exclusiva autonómica conforme al bloque de la constitucionalidad. En suma, frente a la situación anterior, puede decirse que, con la Constitución, la competencia sobre turismo ha pasado a la titularidad de las Comunidades Autónomas; o, como ha escrito el profesor DE LA CUÉTARA, el turismo es una actividad decididamente *autonomizada* en los artículos 148 y 149 de la Constitución<sup>159</sup>.

Desde una óptica política parece de interés destacar cómo la apuesta por una regionalización de las competencias sobre el turismo es puesta de manifiesto en los trabajos parlamentarios en torno al anteproyecto de Constitución. Fueron varios los Grupos políticos que presentaron enmiendas tendentes a la atribución del turismo como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En la justificación de la presentada *in voce* por el Grupo Socialista el 14 de junio de 1978, se arguye:

---

<sup>159</sup> De la Cuétara Martínez, J. M., *Ideas para la reforma del ordenamiento turístico de Canarias*, RCAAP, nº 12, 1990, pág. 26; citado por Calonge Velázquez, A., *El turismo, aspectos institucionales...*, cit., pág. 75.



«...son los territorios autónomos quienes mejor conocen sus territorios, sus parajes, los lugares que pueden ser atractivos para que pueda desarrollarse el turismo. Debe ser, por lo tanto, cada pueblo de España, cada nacionalidad o región de España, la que se ocupe de promocionar y ordenar el turismo en su ámbito territorial»<sup>160</sup>.

Del examen del aludido y del resto de los trabajos parlamentarios que traen causa de la redacción final de la Constitución en lo referente al turismo, extrae SALGADO como conclusión que «la competencia sobre la ordenación turística se considera por todos como propia y natural de las Comunidades Autónomas»<sup>161</sup>. Como ha acertado a señalar ESCRIBANO COLLADO, el turismo «aparece como uno de los escasos supuestos en los que una determinada materia se identifica plenamente con el ámbito de intereses propios y peculiares de las Comunidades Autónomas»<sup>162</sup>.

Este ambiente de consenso ha tenido su reflejo en la posterior evolución del proceso real de distribución de competencias en la materia. Como han señalado PÉREZ GUERRA Y CEBALLOS MARTÍN, el proceso jurídico-político de transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias turísticas se ha llevado a cabo sin traumas en el sector, siendo además uno de los más rápidos en completarse<sup>163</sup>. Por nuestra parte, añadiríamos que, en comparación con lo acaecido en relación con otros sectores, la conflictividad derivada del ejercicio de competencias relativas al turismo ha sido relativamente escasa hasta el momento.

Teniendo en cuenta lo expuesto, y conectando con el tema concreto objeto de este trabajo, puede extraerse como **conclusión de carácter general**, derivada de los dos últimos epígrafes desarrollados, que *la circunstancia de la conjunción en sede autonómica de la titularidad del núcleo de las competencias sobre ordenación del territorio y turismo, va a otorgar a las Comunidades Autónomas una amplia capacidad de disposición sobre la ordenación espacial del turismo en sus respectivos territorios.*

<sup>160</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 88, de 14 de junio de 1978, pág. 3.292.

<sup>161</sup> Salgado Castro, A., *La distribución de competencias...*, cit., pág. 326.

<sup>162</sup> Escribano Collado, P., Artículo 13.17, en ob. col. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía...*, cit., pág. 202.

<sup>163</sup> Pérez Guerra, R. y Ceballos Martín M. M., *A vueltas con el régimen Jurídico-Administrativo...*, cit., pág. 157.

### 3. Los instrumentos de ordenación espacial del turismo: hacia una planificación intersectorial y supramunicipal turística

Adoptando una óptica amplia ha de aceptarse la existencia de una variedad de instrumentos de naturaleza jurídica que sirven de medio para incidir, con mayor o menor alcance, sobre algún aspecto determinante de un cierto grado de ordenación espacial de los espacios o instalaciones turísticas.

Desde luego, y aunque pueda parecer una obviedad, hay que destacar, en primer lugar, la posibilidad de arbitrar medidas legislativas que, por si mismas y directamente, ordenen o condicionen desde un punto de vista espacial algún aspecto relacionado con el turismo. Es el caso, por ejemplo del artículo 35 de la LTCanarias al fijar unos estándares obligatorios relativos a la urbanización turística, vinculantes para el planeamiento municipal. De hecho, prácticamente todos los textos legales autonómicos sobre turismo contienen preceptos que, aunque dirigidos primariamente a la ordenación del sector, presentan algún tipo de afección territorial, aunque sea de forma indirecta.

En otros supuestos, dichas medidas pueden ser provenientes de leyes cuyo objeto específico no sea el turismo, sino la ordenación territorial o el urbanismo, como es el caso, concretamente, del tratamiento que en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, se hace del suelo con uso predominantemente turístico (especialmente, artículos 36.1.b; 49.3; y 53.3). O puede tratarse de medidas legislativas que inciden en la ordenación territorial de los espacios turísticos podríamos decir que por vía negativa, excluyendo o limitando la posibilidad de ubicación de instalaciones turísticas en ciertas zonas (Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, o bien la diversa legislación reguladora de los Espacios Naturales).

A nivel administrativo, la realización efectiva de la ordenación espacial de los destinos turísticos puede requerir la utilización de la mayor parte del elenco de potestades a disposición de las Administraciones públicas, como son, según los casos, la reglamentaria, la de planeamiento, la autorizatoria, la de inspección, la potestad sancionadora o la expropiatoria, entre otras.

Entre éstas, habremos de destacar, en función del tema que nos ocupa, la función planificadora de la Administración. Planificación entendida como «programación de acciones y medidas hacia el futuro que, anticipándose a cambios y variaciones, pretende alcanzar de la forma más rápida, eficaz y racional unos determinados fi-

nes»<sup>164</sup>. Planificación que, siguiendo a S. MARTÍN-RETORTILLO, responde a un proceso de racionalización en la toma de decisiones y supone siempre la consideración global y en su conjunto de una determinada realidad. Desde el punto de vista jurídico el esquema estructural al que responde todo plan puede ser sintetizado en base a los tres extremos siguientes: la definición de los objetivos a que tiende; la determinación de las actuaciones que es necesario llevar a cabo para lograr dichos objetivos; y el establecimiento de los medios –jurídicos, materiales– necesarios para realizar esas actuaciones<sup>165</sup>. El plan puede ser contemplado como el *eslabón entre la teoría y la acción*<sup>166</sup>; supuesto que, en palabras de FRIEDMAN, «la planificación intenta vincular el conocimiento científico y técnico con las acciones en el ámbito público»<sup>167</sup>.

La finalidad de la planificación [física], como indica BOULLÓN, es la ordenación de las acciones del hombre sobre el territorio, preocupándose de «resolver armónicamente la construcción de todo tipo de cosas, así como de anticipar el efecto de la explotación de los recursos naturales»<sup>168</sup>.

En lo atinente al sector turístico se hace cada día más evidente la necesidad de abordar, a través de una adecuada planificación, la ordenación de un determinado espacio o zona turística si se pretende que el mismo pueda llegar a adquirir un valor relevante como producto turístico<sup>169</sup>. La OMT considera imprescindible «que antes de programar actuaciones, se cuente con un plan turístico que defina un modelo sostenible y competitivo de desarrollo»<sup>170</sup>.

<sup>164</sup> Ariño Ortiz, G. y Gallego Anabitarte, A., en el estudio introductorio a la ob. col. *Planificación*, 2 Vols., Madrid, 1974, pág. XXVII del Vol. I. Para R. Stober el planeamiento [económico] se puede caracterizar «como la preparación sistemática y elaborada, fruto de la coordinación, por la que se determinan los fines o directrices de tipo político-económico en interés público, con las cuales se hagan posibles la actuación del poder público y la libertad de los agentes privados en la economía, bajo una consideración conjunta de los diferentes factores de tipo objetivo, espacial, temporal y financiero»; *Derecho Administrativo Económico*, (trad. española de S. González-Varas Ibañez), Madrid, 1992, pág. 181.

<sup>165</sup> Vid. sobre lo expuesto Martín-Retortillo, S., *Derecho Administrativo Económico*, Vol. I, Madrid, 1988, págs. 326 y ss.

<sup>166</sup> La expresión es de Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio...*, cit., pág. 547.

<sup>167</sup> Friedman, J., *Planificación en el ámbito público*, (trad. española de S. Godé), Madrid, 1991, pág. 56.

<sup>168</sup> R. C. Boullón, *Planificación del espacio turístico...*, cit., pág. 58.

<sup>169</sup> Vid. OMT, *Introducción al Turismo...*, cit., pág. 179.

<sup>170</sup> Como se señala en la Memoria que acompaña a las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias aprobadas por la Ley 19/2003, de 14 de abril (BOCAN, pág. 5.768).

A estos efectos, *en primer lugar*, ha de notarse que una planificación diseñada desde una óptica estrictamente sectorial puede ser útil a los efectos restringidos de diseñar una política de promoción o incluso de ayuda al desarrollo de ciertas actividades, pero, normalmente, se va a mostrar como insuficiente para el logro de objetivos más ambiciosos dirigidos a la conformación de un producto turístico correctamente incardinado en el espacio y con miras de mantenimiento de su rentabilidad a largo plazo.

En la definición de un plan turístico se hace necesaria la colaboración de diversas disciplinas –geografía, medio ambiente, sanidad, derecho, urbanismo, ingeniería, etc.– que hay que coordinar, aunar y, sobre todo, saber interpretar y evaluar correctamente para componer un todo coherente como resultado final<sup>171</sup>.

Por otra parte, una vez que se incorpora y se tiene en cuenta en el proceso el elemento espacial –que, como se viene insistiendo, constituye un elemento esencial que forma parte del propio producto turístico– han de tenerse presentes «un elevado número de políticas y actuaciones que trascienden el estricto campo competencial de la administración turística y que son realizadas desde distintos departamentos y niveles de la administración» y que «resultan decisivas para el logro de la calidad y competitividad de un espacio turístico», como acertadamente apuntan VERA e IVARS<sup>172</sup>. Es la propia consideración compleja del fenómeno turístico<sup>173</sup>, que implica una amplia gama de usos y afecciones del suelo, y que fuerza la consideración de otra serie de aspectos como los medioambientales, los comerciales o los relacionados con determinadas infraestructuras o transportes, la que trae causa de la necesidad de acometer su ordenación desde una perspectiva intersectorial y coordinada, que tenga en cuenta los distintos intereses en juego. Dicha planificación, en lo tocante a la localización espacial de las actividades turísticas, debe integrar los aspectos territoriales y urbanísticos con los turísticos, por cuanto la planificación sectorial turística se muestra insuficiente e ineficaz para enfrentar los complejos problemas que plantean dichas actuaciones de implantación de desarrollos turísticos en determinadas zonas.

---

<sup>171</sup> Vid. OMT, *Introducción al Turismo...*, cit., pág. 179.

<sup>172</sup> Vera Rebollo, J. F. e Ivars Baidal, J. A., *Turismo, territorio y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002, pág. 185.

<sup>173</sup> Esta consideración está también presente en el trabajo de D. Dredge, *Planificación y diseño de destinos turísticos*, Rev. «*Annals of Tourism Research en Español*», Vol. 1, nº 2, 1999, vid. págs. 395-397. Insiste igualmente en la misma J. A. Ivars, *Planificación turística de los espacios regionales en España...*, cit., pág. 166.

En segundo lugar, ha de resaltarse que la implantación de proyectos turísticos de cierta magnitud presenta una clara afeción a infraestructuras (vías de comunicación, instalaciones dotacionales públicas, redes de suministros) y servicios (transportes, abastecimientos) que exceden, frecuentemente, del estricto interés de un solo municipio y que incluso, en ocasiones, se asientan sobre varios términos municipales. De ahí la necesidad, puesta de manifiesto por la doctrina<sup>174</sup>, de abordar los problemas derivados de estas implantaciones desde una perspectiva territorial más amplia<sup>175</sup>. Ello exige una intervención abordada desde instancias supramunicipales, «pues éstas son las únicas capaces de interpretar las consecuencias espaciales del desarrollo turístico, así como de organizar de forma equilibrada y sostenida un espacio en el que inciden tantos sectores (económico, turístico, territorial y, evidentemente, urbanístico)»<sup>176</sup>. Ciertamente, en el actual marco organizativo español, ello va a conllevar, el trasvase de la toma de decisiones desde la instancia municipal a la autonómica –o a otras instancias territoriales intermedias, como en el caso de los Cabildos o Consejos insulares–, superponiéndose a aquélla<sup>177</sup>.

Las consideraciones anteriores conducen a formular la conveniencia<sup>178</sup> de utilizar los instrumentos de ordenación del territorio como técnica de planificación capaz de ofrecer una respuesta integrada a los proteicos problemas que plantea la confluencia de elementos materialmente diversos en la ordenación de los es-

<sup>174</sup> Vid. por todos Socías Camacho, J. M., *La incidencia del turismo en la ordenación del litoral (referencia especial al caso de las Islas Baleares)*, en ob. col. *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, (ed. J. Tudela Aranda), Zaragoza, 1999, págs. 279-282.

<sup>175</sup> En el *Manifiesto por una nueva cultura del territorio* (texto disponible en la página web del Instituto de Economía y Geografía del CSIC: [www.ieg.csic.es](http://www.ieg.csic.es)), suscrito en mayo de 2006 por un nutrido grupo de relevantes especialistas, se incita a las Comunidades Autónomas a incrementar la voluntad política de cara a la gestión de su territorio superando la visión y la situación creada, casi exclusivamente, desde el planeamiento urbanístico: «Es imprescindible la formulación de modelos de ordenación territorial para ámbitos metropolitanos, litorales y de espacios rurales, con ciudades medias y/o espacios naturales protegidos».

<sup>176</sup> Socías Camacho, J. M., *La incidencia del turismo en la ordenación del litoral...*, cit., págs. 281-282.

<sup>177</sup> Situación que no es privativa del sector turístico, produciéndose en otros como, por ejemplo, el comercial, tal como ha sido puesto de manifiesto, entre otros, por Razquin Lizarraga, J. A., *La evolución de la ordenación espacial del comercio minorista: hacia una política territorial integrada*, en ob. col. *Estudios de Derecho Público Económico*, libro homenaje al Profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo, (Dir. L. Cosculluela), Madrid, 2003, págs. 1.123 y ss., en especial pág. 1.138.

<sup>178</sup> Necesidad, en realidad, para Roger Fernández, G., *El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002, pág. 69.

pacios turísticos<sup>179</sup>. Debe destacarse la importancia de incorporar la variable ambiental en dichos instrumentos de ordenación, como viene postulando con carácter general LOZANO CUTANDA, para quien «la eficacia del planeamiento de ordenación del territorio como técnica para la protección de los recursos naturales requiere que se configure efectivamente como una técnica de planeamiento *integrada* en la que el medio ambiente ocupe un lugar de pleno derecho, junto a otros intereses públicos como el desarrollo económico, las comunicaciones o la defensa nacional»<sup>180</sup>. En línea con este criterio el *Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente*<sup>181</sup> considera como uno de los planteamientos estratégicos para alcanzar sus objetivos el de fomentar aquellas prácticas, en relación con la ordenación sostenible del territorio, que tengan en cuenta las consideraciones medioambientales pertinentes (art. 3.10).

Por otra parte, al adoptarse los planes de ordenación del territorio para un ámbito territorial más amplio que el municipal –regional o, preferentemente, comarcal<sup>182</sup>–, ello puede permitir superar las desviaciones que, en ocasiones, genera una gestión localista de los distintos intereses en juego. Como ha señalado MEILÁN, es en el marco de la planificación territorial «donde constarán los elementos que representan un interés supralocal (vías de comunicación, instalaciones varias, protección de la naturaleza, etc.)»<sup>183</sup>.

Evidentemente, la participación de la Administración turística en la elaboración de los instrumentos aludidos parece esencial para que el resultado final aparezca convenientemente impregnado de la perspectiva sectorial que se pretende.

A partir de la formulación de alguno de los instrumentos referidos se desencadena un proceso que, gráficamente, presenta una estructura de círculos concén-

---

<sup>179</sup> Como señala J. A. Ivars, «es lógico que en la vertiente territorial de la planificación turística la ordenación del territorio desempeñe un papel fundamental que, dado su carácter global, complementa la visión sectorial de la planificación turística»; *Planificación turística de los espacios regionales en España...*, cit., pág. 166.

<sup>180</sup> Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 4ª ed., Madrid, 2003, pág. 450.

<sup>181</sup> Decisión nº 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002 (DOCE L242, de 10 de septiembre de 2002).

<sup>182</sup> Vid. las consideraciones vertidas por J. A. Ivars destacando la importancia de la escala subregional en relación con la planificación en materia turística; *Planificación turística de los espacios regionales...*, cit., págs. 298-299.

<sup>183</sup> Meilán Gil, J. L., *Autonomía local y planeamiento urbanístico*, «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», nº 288, 2002, pág. 53.

tricos –típica del planeamiento territorial– que van desde lo más general a lo específico, adoptando diferentes niveles de disgregación. Así, a partir de la formulación de unos criterios generales conformadores del modelo pretendido (Directrices de Ordenación del Turismo, tomando el ejemplo canario que se examinará posteriormente), se producen sucesivas concreciones, a nivel de planeamiento territorial (Plan Insular de Ordenación, siguiendo con el ejemplo propuesto) y posteriormente a través del planeamiento urbanístico (Plan General de Ordenación). En este último, a su vez, se puede reproducir el esquema con el empleo de figuras de planeamiento con las que se sigue avanzando hacia un grado creciente de concreción de las determinaciones (planeamiento de desarrollo), hasta cristalizar en la definición concreta de la forma y requisitos de implantación de una determinada edificación (un establecimiento turístico) tal como se ha de plasmar realmente en el territorio (en una parcela determinada).

#### 4. La planificación turística en el marco de la planificación territorial: el estado de la cuestión en las distintas Comunidades Autónomas

En el ámbito de la legislación turística autonómica se viene observando una tendencia creciente a la utilización de la planificación como instrumento a través del que desarrollar buena parte de las políticas públicas sobre el sector<sup>184</sup>. No obstante, ha de advertirse de inmediato que la función asignada a cada uno de los planes de contenido turístico en las leyes autonómicas presenta perfiles materiales y jurídicos muy diversos. Téngase en cuenta que, como ha señalado PARADA<sup>185</sup>, la actividad de planificación y los planes mismos presentan, desde una perspectiva jurídica, notables diferencias entre unos y otros, pudiendo tener un contenido muy vario –desde el simple compromiso de actuación futura de la propia Administración, pasando por la definición de una determinada política indicativa no compulsiva, hasta la concreción limitadora de derechos por vía reglamentaria–. Por ello debe adoptarse ante su examen una postura analítica y, «previo despiece de los mismos», calificarlos en función de los criterios al uso de distinción entre las modalidades de actividad administrativa –limitación, fomento, prestación...–.

---

<sup>184</sup> Sobre la actividad administrativa de planificación turística y las previsiones al respecto en la legislación turística autonómica, vid. Fernández Rodríguez, C., *Derecho Administrativo del Turismo*, Madrid, 2001, págs. 79 y ss. También Jáimez Gago, M. I., *El plan general sobre el turismo de Andalucía*, «*Revista Andaluza de Administración Pública*» nº 52, 2003, págs. 272 y ss.

<sup>185</sup> Vid. al respecto Parada, R., *Derecho Administrativo*, Vol. I., (Parte General), 10ª ed., Madrid, 1998, pág. 433.

Ello nos ha de llevar a examinar los diversos contenidos previstos para la planificación sectorial turística en las leyes autonómicas, en función del criterio expuesto, atendiendo de manera especial a aquellas previsiones de los mismos que guarden una relación mayor con los aspectos de ordenación territorial.

Por otra parte, de cara al objeto específico de este trabajo, es preciso indagar acerca de las conexiones previstas en los respectivos ordenamientos autonómicos, entre los instrumentos de planificación sectorial de carácter turístico y los correspondientes instrumentos de ordenación territorial general, si las hubiera.

Una de las principales novedades de la legislación turística autonómica aparecida desde mediada la última década del siglo pasado consiste en la previsión, en buena parte de las leyes dictadas, de planes generales del turismo como instrumentos técnico-jurídicos a través de los cuales ordenar los aspectos estructurales del sector.

Este hecho, unido a la circunstancia ya tratada de la conjunción en sede autonómica del núcleo de las competencias sobre ordenación del territorio y también sobre turismo, reviste una gran importancia, en tanto supone la plena disposición por parte de las autoridades autonómicas de la capacidad y los instrumentos jurídicos aptos para diseñar un determinado modelo de desarrollo turístico de su elección.

Como se vio anteriormente, la tendencia actual dirigida a un desarrollo turístico de calidad en el marco de la sostenibilidad es asumida expresamente por la mayoría de los textos legales sobre ordenación turística de las Comunidades Autónomas. La planificación prevista en esos mismos textos ha de tender, asimismo, a la consecución del mencionado objetivo general. Dicha planificación turística es, por otra parte, expresión de una política sectorial dirigida a la ordenación socioeconómica de los futuros desarrollos del sector turístico. El contenido y alcance de los aludidos planes varía de unos textos legales a otros, sin embargo, junto a los aspectos socioeconómicos, son bastantes los que presentan unos contenidos de clara incidencia territorial. Se comprende que ello sea así, dada la estrecha imbricación entre el sector turístico y el territorio a lo que difícilmente puede sustraerse el planificador sectorial turístico<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> Como señala J. A. Ivars, «en cualquier caso, el sistema turístico regional resulta indisoluble del modelo territorial de cada comunidad autónoma, circunstancia que obliga a un acercamiento de las



De hecho, la necesidad de evitar distorsiones de carácter territorial y medioambiental constituye una de las principales razones que aboca a las Administraciones autonómicas a disponer concretos instrumentos de planificación para el sector turístico. Como se advierte en el PICTE, «por lo que se refiere a los destinos turísticos, la falta de planificación, del conocimiento de los mercados y de visión a largo plazo pueden desembocar en una situación de exceso de densidad, insuficiencia de infraestructuras o sobredimensionamiento de la oferta, que a su vez hace bajar la rentabilidad de las empresas con la consiguiente descapitalización de las mismas»<sup>187</sup>.

No se trata sólo de las necesidades evidentes de suelo para el desarrollo de las actividades turísticas sino que, como ha notado BARRADO, al darse en el producto turístico una coincidencia entre lugar de producción y de consumo, cualquier transformación del espacio físico durante el proceso de producción se acaba incorporando al mismo, incidiendo, positiva o negativamente, en su calidad; en tanto, además, el territorio forma parte también del producto ofertado. Por tanto, indica el autor citado, «la relación sectorial-territorial no es unidireccional sino de ida y vuelta»<sup>188</sup>.

Dada, por tanto, la superposición de objetivos de la política territorial y de la política turística, se hace necesario la integración de ambas. Más concretamente, resulta ineludible para una correcta integración que los instrumentos de planificación sectorial turística –junto con los del resto de sectores económicos–, de carácter vertical, se inserten debidamente en los correspondientes planes territoriales, de carácter horizontal, dando como resultado un conjunto armónico.

Para ello resulta conveniente establecer sistemas de coordinación en la elaboración de los diferentes instrumentos de ordenación territorial y turística y, en su caso, una escala de prelación de los diferentes planes de naturaleza territorial respecto a los sectoriales turísticos que puedan presentar alguna incidencia territorial. Como ha señalado BARRADO, no se trata de asignar las competencias territoriales a la administración turística ni las sectoriales a la territorial, sino en «concebir modelos de planificación coherentes y conectados en los aspectos sec-

---

políticas de ordenación del territorio y del turismo»; *Planificación turística de los espacios regionales en España...*, cit., pág. 269.

<sup>187</sup> Ministerio de Economía, *Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006*, Madrid, 1999, pág. 25.

<sup>188</sup> Barrado Timón, D. A., *Ordenación territorial y desarrollo turístico...*, cit., pág. 6.

toriales de la ordenación territorial». Desde el punto de vista operativo, según el mismo autor, dicho modelo se concreta «en la creación de una tipología de planes verticales de turismo que sean incluidos en la legislación territorial como planes de ordenación del territorio o conectados a ella. Esto permite que sean redactados de un modo flexible por la administración sectorial; pero que al mismo tiempo sean vinculados por determinados documentos territoriales (directrices, planes regionales y comarcales) y vinculen a otros (planes comarcales, planificación municipal)»<sup>189</sup>.

Naturalmente, no todas las Comunidades Autónomas presentan las mismas necesidades de planificación turística territorial, dependiendo de las singulares circunstancias de su propio territorio, del desarrollo turístico adquirido y de otros factores, que son los que van a determinar, en definitiva, el modelo a asumir. En algunos casos la influencia del turismo es tal que determina, en buena medida, la orientación de la ordenación territorial en la Comunidad. Es el caso, como se verá, de Canarias o Baleares en los que la trabazón entre la ordenación del territorio y la normativa turística es muy estrecha por la doble circunstancia derivada de la singularidad del espacio insular y el vertiginoso desarrollo turístico experimentado en ambos territorios. En el extremo opuesto, se observan Comunidades Autónomas en las que el Plan turístico, de carácter marcadamente sectorial, tiene atribuido un objeto ciertamente alejado de las cuestiones territoriales, pero incluso en estos casos parecería conveniente que los correspondientes instrumentos de ordenación territorial contuvieran previsiones respecto a los desarrollos turísticos<sup>190</sup>.

Partiendo pues de la advertencia de que cada sistema autonómico tiene sus peculiaridades propias, no obstante puede resultar de interés intentar sistematizar los diferentes planteamientos de planeamiento turístico en relación con el territorial, resultantes de la legislación aprobada, conforme a determinados criterios uniformes. De esta forma, atendiendo simultáneamente, *de un lado*, al dato objetivo de

---

<sup>189</sup> Barrado Timón, D. A., *Ordenación territorial y desarrollo turístico...*, cit., págs. 11-12.

<sup>190</sup> Como ha notado J. A. Ivars, «a diferencia de las comunidades de mayor especialización turística, los primeros planes de comunidades emergentes, como Navarra o Extremadura, presentan una marcada orientación sectorial y menor profundidad de análisis en aspectos de clara incidencia turística como infraestructuras, medio ambiente u ordenación del territorio. Aunque el sesgo sectorial es lógico en espacios regionales poco impactados por el turismo, parece insuficiente para apoyar los objetivos que la política regional persigue con el desarrollo turístico, sobre todo si la planificación sectorial-turística no se complementa con instrumentos de ordenación del territorio o de otros ámbitos sectoriales»; *Planificación turística de los espacios regionales en España...*, cit., pág. 270.

la previsión legal o no de un plan general de turismo y, en su caso, al contenido establecido en la norma para el mismo y, *de otro*, al criterio de la conexión prevista –o la falta de la misma– de cada plan turístico con los instrumentos de planificación territorial instaurados en cada Comunidad Autónoma, procede distinguir hasta cinco modelos diferenciados, en cuanto agrupan supuestos que presentan características similares<sup>191</sup>.

#### a. Comunidades Autónomas que no han previsto una planificación turística de carácter general

Para comenzar parece conveniente despejar un primer grupo de leyes autonómicas sobre ordenación del turismo que no han previsto un plan de turismo de carácter general y alcance regional, sin perjuicio de que se contemplen en algunos casos otros instrumentos con una cierta incidencia territorial o, incluso, algunas figuras de planificación de menor entidad.

En este sentido, el supuesto quizás más extremo es el de la Ley de Turismo de *Castilla-La Mancha* que carece de previsiones en relación con la planificación turística, que no es contemplada bajo ninguna forma en su texto.

Aunque la Exposición de Motivos de la Ley de la *Comunidad Valenciana* afirma tener por objeto la regulación de la oferta turística, mediante la corrección de las deficiencias en infraestructuras y la elevación de la calidad de los servicios e instalaciones, “*armonizándola con las actuaciones urbanísticas de la ordenación territorial y la conservación del medio ambiente*”, el examen de su contenido pone en entredicho la aptitud de la misma para conseguir el objetivo de armonización resaltado, por cuanto son escasas las disposiciones que guardan una relación con la ordenación del territorio o el urbanismo y aun éstas adolecen de la nece-

---

<sup>191</sup> Se ha tomado como referencia inicial –aunque matizándolo– el esquema propuesto por M. M. Razquin Lizarraga, que distingue tres modelos autonómicos de planificación turística de ordenación (modelo de planificación turística en plena inserción con la planificación territorial; modelo de planificación turística en coordinación con la planificación territorial; y modelo de planificación turística, independiente de la planificación territorial, de carácter estratégico y/o económico), al margen de un grupo de regulaciones autonómicas en las que no se contemplan instrumentos de planificación turística; en *Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002, págs. 118 y ss. Por su parte, y en relación con la misma cuestión, J. A. Ivars distingue entre tres sistemas: planificación turística integrada en la territorial, planificación turística integrada parcialmente en la territorial, y planificación turística independiente de la planificación territorial; vid. *Planificación turística de los espacios regionales...*, cit., págs. 275 y ss.

saría fuerza coercitiva. La ordenación espacial de la oferta turística en la Comunidad Valenciana ha de producirse, pues, a través de los instrumentos de aplicación general previstos en la legislación valenciana sobre ordenación del territorio<sup>192</sup> y urbanismo. No obstante, la Ley se ocupa de la regulación (arts. 36 y ss.) de los denominados Espacios Turísticos, que son áreas del territorio valenciano, a determinar por el *Plan de Espacios Turísticos*, cuyas estructuras y actividades turísticas presenten una homogeneidad tal que permita el desarrollo de una política turística común para toda el área. La homogeneidad ha de referirse a extremos tales como el modelo territorial y urbanístico y los recursos naturales, patrimoniales y culturales; la gestión medioambiental, las posibilidades de complementación recíproca entre los municipios que integren el Espacio Turístico, así como el comportamiento de la oferta y la demanda. La propia Exposición de Motivos de la Ley reconoce que dichas áreas pueden agruparse, básicamente, en torno a tres ámbitos territoriales como son, el litoral, el interior y las ciudades. En ciertos casos se trata de espacios ya consolidados, desde el punto de vista turístico, que conviene mantener, incrementando su calidad (litoral). En otros, se hace necesaria una labor de potenciación que haga posible la incorporación al mercado turístico de ciertos productos que se quiere fomentar (turismo rural y turismo urbano), elevando su nivel hasta asemejarlo al de los ya consolidados.

El Plan de Espacios Turísticos ha de ser elaborado por la Agencia Valenciana del Turismo, en orden a la ordenación de la oferta turística en el conjunto de cada Espacio, conforme a objetivos tales como: el desarrollo ecológicamente sostenible de la actividad turística, garantizando que las acciones que se prevean se realicen con respeto a los recursos naturales existentes; el incremento de la calidad de los servicios turísticos; la consolidación de los espacios turísticos actuales; el desarrollo de nuevos espacios apropiados para atender la demanda en el ámbito del turismo rural o de interior y del turismo urbano. El Plan se articula en base a unas Directrices Generales para la ordenación de los Espacios Turísticos, que afectan a todos éstos, genéricamente, y unas Directrices Particulares para cada uno de los Espacios delimitados. Las Directrices Generales han de contener pro-

---

<sup>192</sup> El artículo 15 de la Ley valenciana 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, emplaza al Consell de la Generalitat a aprobar un *Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana* a través del que se ha de establecer las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios: «Asegurar la racional utilización del litoral armonizando su conservación con los restantes usos, especialmente con los de ocio, residencia, turismo, equipamientos y servicios públicos...». El reciente Decreto 67/2006, de 19 de mayo, que aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística en dicha Comunidad, establece unas normas de aplicación directa en tanto se redacte el Plan citado, considerando como litoral la franja de un kilómetro de anchura paralela a la línea marítimo-terrestre.

puestas de actuación, ecológicamente sostenibles, referidas a aspectos como la oferta turística, el medio urbano, los espacios del litoral y los rurales, las infraestructuras y equipamientos colectivos, los agentes intervinientes en el sector y la salvaguarda de los ecosistemas. Las Directrices Particulares contendrán medidas concretas en relación con cada Espacio Turístico singular, teniendo en cuenta la “vocación” de dicho Espacio respecto a las actividades y recursos turísticos que se pretendan activar, mantener o modificar, «así como con el modelo territorial y urbanístico sostenible desarrollado en la zona» (art. 42).

Es de señalar, no obstante, que la capacidad planificadora reconocida a la Administración turística autonómica, en los términos expuestos, queda ciertamente relativizada, debido al carácter meramente orientativo<sup>193</sup> reconocido al Plan de Espacios Turísticos por la Ley. En este sentido, el artículo 39 de la LTCValenciana establece que el citado Plan podrá servir de orientación a las Administraciones Públicas cuyas competencias se vean afectadas, respetando, en todo caso, la “distribución competencial básica vigente”; lo que evidencia una renuncia por parte del legislador valenciano a la aplicación preferente de la normativa especial turística.

En el caso de la Ley de *Murcia*, se contempla escuetamente la posibilidad de que, por parte del Gobierno Regional, se establezcan *Planes Regionales de Infraestructuras Turísticas*, cuyo régimen se remite por entero a un desarrollo reglamentario (art. 5). Junto a ello ha quedado prevista la posibilidad de declaración temporal de una zona como *Área turística saturada*, con los efectos que se determinen reglamentariamente (art. 52)<sup>194</sup>.

## **b. Comunidades Autónomas que han previsto una planificación turística general independiente de la territorial**

Hay, en segundo lugar, otro grupo de Comunidades Autónomas que han previsto en sus respectivas leyes sobre turismo planes generales turísticos que presen-

<sup>193</sup> Circunstancia que, para VERA e IVARS, «facilita considerablemente su futura elaboración pero que puede dificultar su incorporación efectiva en las distintas políticas de incidencia territorial y turística»; Vera Rebollo, J. F. e Ivars Baidal, J. A., *Turismo, territorio y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana...*, cit., pág. 171.

<sup>194</sup> Las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004, de 18 de junio) sí contienen una serie de determinaciones específicamente turísticas en relación con dicho espacio.

tan 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 una relación de los mismos con los instrumentos de ordenación territorial. Ha de advertirse, no obstante, que la desvinculación de los planes generales de turismo de los instrumentos de ordenación territorial no significa siempre la ausencia de previsión de algún tipo de planeamiento sectorial turístico, de ámbito más reducido, con fuerte incidencia territorial, que sí se presenta en algunos casos.

La Ley de *Castilla y León* contempla la aprobación de un *Plan de Turismo de Castilla y León*<sup>195</sup>, de conformidad con el Plan de Desarrollo Regional, que es de carácter económico. El establecimiento de dicho Plan ha de perseguir objetivos tales como el incremento y la diversificación de la oferta, la mejora de la calidad de los servicios, el aprovechamiento de los recursos turísticos ociosos, la mejora de la gestión empresarial, la aplicación de nuevas tecnologías y la protección y preservación del entorno (art. 37). El Plan, que tiene carácter vinculante para las entidades públicas e indicativo para la iniciativa privada, se desarrollará a través de unos programas ejecutivos de entre los que destacan los programas de diversificación de la oferta turística (turismo cultural, turismo rural, turismo de idioma, etc.). También las Corporaciones Locales y las Comarcas pueden elaborar planes de desarrollo turístico para sus respectivos ámbitos territoriales, respetando las directrices establecidas en el plan regional.

Por otra parte también se ha previsto la posibilidad de declaración de *espacios turísticos saturados* (art. 48), así como de *zonas de interés turístico preferente* (art. 46). En este último caso ha de procederse a la elaboración de un Plan turístico de zona por parte de una Comisión en la que estarán representadas la Consejería competente en materia de turismo y las entidades locales afectadas.

No se ha previsto ningún mecanismo de conexión entre los instrumentos anteriores y los de ordenación territorial contemplados en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León (Directrices regiona-

---

<sup>195</sup> Mediante Acuerdo de la Junta de Castilla y León de fecha 4 de agosto de 1994 (BOCyL nº 162, de 23 de agosto) fue aprobado el primer Plan Regional para el Desarrollo Turístico de Castilla y León. Finalizado el periodo previsto para su ejecución, mediante Acuerdo del mismo órgano de 10 de enero de 2002 (BOCyL nº 11, de 16 de enero) se ha aprobado un nuevo *Plan de Turismo de Castilla y León 2002-2006*, que incorpora entre sus contenidos un “programa de calidad de los destinos turísticos”.

les y subregionales, Planes y Proyectos Regionales y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales).

En el caso de *Cantabria*, junto a una referencia aislada a un “Plan de Turismo de Cantabria” (art. 39.2, d), su Ley de Turismo contempla la posibilidad de declaración de *zonas de preferente uso turístico* (art. 36) o, por el contrario, de *zonas turísticas saturadas* (art. 37); y, a la vez, la posibilidad de aprobación por el Gobierno autonómico de *planes integrales de aprovechamiento de los recursos turísticos* que, a falta de otra caracterización legal, parecen venir referidos a planes de fomento o promoción que podrán ser ejecutados «por sí o a través de otras entidades públicas o privadas» (art. 38.1). En realidad, la ordenación espacial de la oferta turística en la comunidad cántabra se engloba dentro de la legislación general sobre ordenación territorial y urbanística (que sí contiene alguna previsión específica sobre densidades en determinados espacios turísticos<sup>196</sup>) así como a través de sus instrumentos de desarrollo (singularmente del Plan de Ordenación del Litoral<sup>197</sup>).

Bajo el rótulo de *Ordenación de los recursos turísticos* se contemplan en el Título IV de la Ley de Turismo de *Extremadura* una variedad de planes: Plan Turístico Regional, Plan Turístico Comarcal, Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada y Planes de Subsectores Turísticos (turismo de naturaleza, turismo termal, rural, etc.).

Conforme se declara en el artículo 50 de la Ley, el Plan Turístico Regional definirá el modelo y estrategia de desarrollo turístico, así como la ordenación y fomento de los recursos turísticos de Extremadura. A pesar de esta declaración no se ha previsto ningún cauce de conexión del susodicho Plan con el planeamiento territorial<sup>198</sup>. Únicamente se ha dispuesto que el Plan Turístico Regional debe integrar las acciones de índole turística con los Planes de Desarrollo sobre el conjunto regional, destacando así su vinculación con la planificación de carácter socioeconómico. Por otra parte, el hecho de que no se haya establecido ni el

<sup>196</sup> Cfr. *infra*, Cap. III, 2, d.

<sup>197</sup> Del que se hace una referencia en nota *infra* Cap. II, 4, c.

<sup>198</sup> Al margen de lo estipulado, con carácter general, en el artículo 48.1 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Ordenación del Territorio y del Suelo de Extremadura, en el sentido de que las Directrices de Ordenación Territorial vinculan, en sus propios términos, a las de los «planes, programas y acciones con incidencia territorial o que supongan la ocupación y utilización de suelo, susceptibles de desarrollo por las diferentes Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias específicas».

procedimiento de elaboración del Plan, ni el instrumento formal para la aprobación del mismo, hace pensar en su falta de fuerza vinculante, por lo que el Plan de Turismo Regional se perfila como un plan de carácter puramente estratégico sin vinculación con lo territorial.

Hay que destacar, no obstante, que en el caso de los Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada para zonas consideradas preferentes, sí se ha previsto que entre sus determinaciones se pueda incluir la adaptación del planeamiento municipal a las directrices del Plan Estratégico así como, en su caso, la redacción de Planes Especiales Urbanísticos (art. 54.2, g), dada la incidencia territorial de aquellos Planes Estratégicos.

La Ley de Turismo de la Comunidad de *Madrid* establece escuetamente la aprobación de un Plan Regional Integral, «mediante el cual se definan los criterios y objetivos generales relativos al sector turístico y se establezcan los instrumentos para su ejecución» (art. 38), junto a la posibilidad de aprobación de Planes parciales que respondan a objetivos concretos (art. 39).

Tampoco en este caso se ha dispuesto un sistema de relación entre estos Planes y los instrumentos de ordenación territorial previstos en el artículo 14 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Ordenación del Territorio, Suelo y Urbanismo (Plan Regional de Estrategia Territorial; Programas Coordinados de la Acción Territorial; y Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural).

Al margen de lo anterior, conviene reseñar que el artículo 40 de la LTMadrid contempla la posibilidad de declaración de Áreas de preferente uso turístico y de Áreas turísticas saturadas, por el Gobierno de la Comunidad, a instancia de la Consejería competente en materia de turismo y previo informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio.

Por su parte, la ley turística de *La Rioja* establece la aprobación por el Gobierno regional de un *Plan General de Turismo de La Rioja*, que «no tendrá carácter normativo» (art. 25), pudiendo ser desarrollado por *Planes parciales y programas* (art. 26). Atendiendo al contenido previsto para dichos instrumentos de planificación y dado su carencia de fuerza normativa vinculante, se pone en evidencia su desconexión de los instrumentos de ordenación territorial de dicha Comunidad.

Por último, la reciente Ley foral, de 14 de febrero de 2003, de Turismo de *Navarra* contempla la elaboración por parte de la Administración turística de un *Plan de Ordenación de los recursos turísticos* con la finalidad de determinar los «objeti-



vos, necesidades y prioridades» atendiendo especialmente a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, a la conservación del medio ambiente y a la protección del patrimonio cultural. Escuetamente se indica que, a tal fin, la Administración Foral, en colaboración con otras Administraciones y entidades públicas y privadas, elaborará los estudios, estadísticas, inventarios y resto de medios que resulten necesarios (art. 36). De otro lado, como elemento aglutinador de la acción de fomento turístico de la Comunidad, el artículo 42 de la LTN Navarra prevé la elaboración por la Administración autonómica de un *Plan Plurianual de Actuación* que establecerá las estrategias en materia de inversiones, promoción y comunicación. Entre los contenidos de este Plan figuran: el estudio de la oferta turística y sus déficit; el inventario de los recursos turísticos esenciales; el análisis de la demanda; los criterios de evaluación de los impactos de la actividad turística; la enumeración de los municipios turísticos y de las zonas de interés turístico; o la localización de las zonas turísticamente saturadas. La declaración de áreas como saturadas comportará la aprobación de un plan de ordenación de las actividades turísticas de la zona, limitativo de su desarrollo y tendentes a proteger la calidad de los recursos turísticos (art. 39). Finalmente se recoge la posibilidad de impulsar planes de dinamización turística de zonas, de calidad de destinos turísticos, o de actuación turística preferente en determinadas zonas.

En todo caso, ninguno de los planes consignados encuentra acomodo entre los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (la Estrategia Territorial de Navarra, los Planes de Ordenación Territorial, los Planes Directores de Acción Territorial y los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal) ni la ley turística establece expresamente vínculo alguno con los mismos.

**c. Comunidades Autónomas que contemplan una planificación turística general coordinada con la territorial, junto a la posibilidad de llevar a cabo una planificación turística de ámbito subregional a través de instrumentos de ordenación territorial**

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, destaca la necesidad de que «su planificación debe hacerse en plena coherencia

con la planificación territorial, ya definida en las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía».

Para ello la Ley turística dejó prevista la formulación de un *Plan General de Turismo*, aprobado posteriormente por medio del Decreto 340/2003, de 9 de diciembre<sup>199</sup>, que se configura legalmente (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, la propia LTAndalucía (Disp. ad. 5ª) califica a dicho Plan 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 Andalucía, lo que implica su subordinación 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.

La calificación formal del Plan General de Turismo como Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio asegura, a la vez, una orientación específicamente territorial de los contenidos del Plan. Ello se hace visible en el texto finalmente aprobado en el que destacan las consideraciones sobre la relación entre turismo y territorio realizadas en el capítulo VI (titulado “Territorio y sostenibilidad”) de la parte del Plan dedicada al *Diagnóstico*, así como en las *Estrategias* del mismo, entre las que figuran la de “ordenación de los recursos y reequilibrio territorial” y la de “sostenibilidad”; traduciéndose en acciones concretas en las correspondientes fichas de medidas contenidas en dicho documento (Programa SENDA; Programa de grandes ciudades; Pacto por la defensa del litoral andaluz; Programa de actuaciones en playas; Programa de señalización turística; Sistema de indicadores ambientales del turismo; etc.).

De esta forma se traba la conexión entre la planificación turística con la territorial en el ámbito de la acción pública de esta Comunidad. No obstante la incidencia territorial del principal instrumento de planificación turística (Plan General de Turismo) presenta en Andalucía un alcance más atenuado que en el caso de las Comunidades que serán examinadas en el siguiente epígrafe, toda vez que la Ley

---

<sup>199</sup> BOJA nº 9, de 15 de enero de 2004. Vid. una descripción general del contenido, procedimiento de elaboración y de los objetivos del aludido Plan en Jáimez Gago, M. I., *El plan general sobre el turismo de Andalucía...*, cit., págs. 287 y ss. El Decreto 279/2005, de 20 de diciembre, acuerda la formulación del próximo *Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2007-2010*.

de Ordenación del Territorio autonómica no reconoce a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio los mismos efectos jurídicos (arts. 20 a 24 de dicha Ley) que al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ni a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, lo que se traduce, por ejemplo, en la falta de un reconocimiento expreso de la vinculatoriedad de los primeros en relación con el planeamiento urbanístico. Sí se alcanzaría la plena aplicación de los efectos aludidos si la Administración andaluza decidiera acudir a la formulación de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional para la ordenación integral de una zona de preferente actuación turística, posibilidad expresamente prevista en el artículo 16.6 de la LTAndalucía, en un nuevo intento por relacionar lo turístico con lo territorial, pero cuyo desarrollo reglamentario no se ha ultimado todavía<sup>200</sup>.

Por su parte, la Ley de Ordenación y Promoción del Turismo de *Galicia* establece en su artículo 12.1:

«La Administración turística promoverá, en consonancia con los instrumentos de ordenación del territorio establecidos en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, el Plan de ordenación turística de Galicia, y en particular planes y proyectos sectoriales de infraestructura turística, a fin de reglamentar la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones necesarias relacionadas con el sector turístico».

Así pues, parece que pueden distinguirse dos figuras de planificación turística previstas por la LTGalicia.

En primer término, el *Plan de ordenación turística de Galicia*, cuyo contenido es dispuesto con profusión por el apartado 2 del mismo artículo 12 que incluye la formulación de directrices de destacada relevancia territorial, como pueden ser las relativas a la ordenación de los usos en relación con el resto de la ordenación del territorio, la determinación de zonas de protección para preservar al turismo de actividades incompatibles con el mismo, o la adaptación del planeamiento municipal a sus determinaciones, contemplando la redacción de planes especiales urbanísticos si fuese necesario. A pesar de lo cual parece perfilarse como un plan

---

<sup>200</sup> Es de resaltar, no obstante, la importancia otorgada a los aspectos turísticos en los Planes subregionales aprobados hasta el momento; como es el caso del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la Provincia de Almería (Decreto de 30 de julio de 2002) o del Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana (Decreto 341/2003, de 9 de diciembre), entre otros.

de carácter eminentemente estratégico y, en todo caso, falto de una inserción expresa dentro del planeamiento territorial, como ha apuntado M. RAZQUIN LIZARRAGA<sup>201</sup>. Por un lado, atendiendo a su configuración legal, el Plan de ordenación turística de Galicia no parece ajustarse al perfil funcional que la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia establece para los distintos instrumentos de ordenación territorial previstos en la misma (Directrices de ordenación del territorio, Planes territoriales integrados, Programas coordinados de actuación, Planes y proyectos sectoriales y Planes de ordenación del medio físico). Por otro lado, el artículo 13 de la LTGalicia establece un procedimiento propio para la aprobación del susodicho Plan, diferente a los previstos en la Ley de ordenación territorial para la tramitación de los instrumentos citados. No parece posible pues el encaje del Plan turístico como plan de naturaleza estrictamente territorial a base de su equiparación con alguno de los instrumentos calificados legalmente como tal. No obstante lo anterior, sí ha quedado establecida la obligación de que el Plan esté en consonancia con los instrumentos de ordenación del territorio establecidos en la Ley de ordenación territorial (art. 12.1 LTGalicia). Subrayando esta conexión, el artículo 14.3 de la LTGalicia insiste en la necesidad de garantizar la coherencia, al elaborar la planificación turística, «entre las determinaciones que los instrumentos de ordenación turística contuvieran, con relación al planeamiento territorial y urbanístico, en aquellos aspectos que hayan de ser reglamentados en ambos marcos de planificación».

En segundo término, los *Planes y proyectos sectoriales de infraestructura turística*, que sí presentan una equivalencia<sup>202</sup> con los Planes y proyectos sectoriales previstos en la Ley de Ordenación del Territorio. Baste para comprobarlo la semejante dicción literal de la parte final del artículo 12.1 de LTGalicia (reproducido anteriormente) con el texto del artículo 22.1 de la Ley de Ordenación del Territorio<sup>203</sup>, para confirmar que la funcionalidad de ambos es similar. Por tanto, puede entenderse que los Planes y proyectos sectoriales de infraestructura turística se insertan en el planeamiento territorial como instrumentos de este carácter, que habrán de acomodarse respecto a sus contenidos y en su tramitación a lo dispuesto en los artículos 22 a 25 de la Ley de Ordenación del Territorio.

---

<sup>201</sup> Razquin Lizarraga, M. M., *Planificación turística y planificación territorial...*, cit., pág. 132.

<sup>202</sup> En este sentido Razquin Lizarraga, M. M., *Planificación turística y planificación territorial...*, cit., pág. 133.

<sup>203</sup> Éste establece: «Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tienen por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en que se ubiquen, por su magnitud, importancia o especiales características, o que se asienten sobre varios términos».

#### d. Comunidades Autónomas que han previsto una planificación turística general interrelacionada con la territorial a través de la utilización de Planes sectoriales de ordenación del territorio

La pionera Ley de Turismo del *País Vasco* pone de manifiesto, desde la propia Exposición de Motivos, la voluntad de interrelacionar la planificación específicamente turística con los instrumentos de planificación territorial, al señalar que la ordenación de los recursos turísticos de la Comunidad se ha de llevar a cabo por medio de un Plan Territorial Sectorial y que éste se integra en los instrumentos de ordenación territorial definidos en la legislación sobre ordenación del territorio vigente en la misma (apartado VI).

De esta manera, el artículo 48 de la LTPVasco prevé la formulación de un *Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos de Euskadi*, como instrumento principal de planificación turística, que deberá definir el modelo de desarrollo turístico en dicha Comunidad así como ordenar «el fenómeno de la segunda residencia turística o vacacional con arreglo al modelo definido por los instrumentos de ordenación territorial establecidos por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco». Así pues, la planificación turística se arbitra a través de una de las figuras de ordenación territorial previstas en la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco. Concretamente, la del Plan Territorial Sectorial que, junto a la de las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales Parciales, constituyen los tres instrumentos de ordenación territorial previstos en el artículo 2.1 de la citada Ley.

El Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos se configura como un instrumento de ordenación sectorial con incidencia territorial, para cuya formulación habrán de tenerse en cuenta las previsiones de los artículos 17 a 23 de la Ley de Ordenación Territorial del País Vasco que vienen a detallar tanto los contenidos mínimos como el procedimiento a seguir para su elaboración, en el que se contempla una participación relevante del Departamento competente en materia de ordenación del territorio. De hecho, la aprobación definitiva del Plan corresponde al Gobierno Vasco a propuesta conjunta de los dos Departamentos competentes en materia de turismo y de ordenación territorial.

Los Planes Territoriales Sectoriales son instrumentos de naturaleza normativa cuyas determinaciones vinculan a los planes urbanísticos (art. 22). A su vez resultan vinculados por las determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial y de los Planes Territoriales Parciales, cuyos contenidos resultan prevalecientes. Para asegurar la compatibilidad entre los Planes Territoriales

Sectoriales con los instrumentos mencionados, jerárquicamente superiores, se establece que cualquier contradicción con los mismos será causa de nulidad de la parte del Plan Territorial Sectorial que la contenga (art. 17.5 de la Ley de Ordenación del Territorio).

BLANCO HERRANZ ha denunciado la escasa consideración con que las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero) han tratado al Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos previsto en la Ley turística de la Comunidad. Así, en el documento anexo a las referidas Directrices referido a la “Ordenación de la segunda residencia y de los recursos turísticos”, se observa un reenvío generalizado de la mayoría de las determinaciones específicas en esta materia a los Planes Territoriales Parciales, lo que produce una reducción notable del espacio material del Plan sectorial turístico así como de su poder innovativo, según el citado autor<sup>204</sup>.

Por último, la LTPVasco prevé la declaración de Comarcas Turísticas para su consideración preferente desde la perspectiva de la actuación y financiación públicas. La declaración de las mismas se llevará a cabo en el propio Plan Territorial Sectorial, aunque también cabe su declaración especial aprobada por el Consejo de Gobierno. Una vez declarada, se procederá a la elaboración de un Plan Estratégico Comarcal de Ordenación de los Recursos Turísticos, entre cuyas determinaciones previstas legalmente figura la de la adaptación del planeamiento municipal al Plan Estratégico así como la redacción de los Planes Especiales Urbanísticos necesarios (art. 51.2, g LTPVasco).

Muy similar al anterior es el esquema seguido en *Asturias*. El artículo 15 de la LTAsturias establece que la ordenación territorial turística de la Comunidad se llevará a cabo, principalmente, a través de unas *Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos*, «con arreglo al modelo establecido para los instrumentos de ordenación territorial en la legislación del Principado de Asturias sobre coordinación y ordenación territorial».

El Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del terri-

---

<sup>204</sup> Blanco Herranz, F. J., *Nuevas respuestas legislativas...*, cit., págs. 59-60.

torio y urbanismo del Principado de Asturias<sup>205</sup>, contempla tres categorías de Directrices de Ordenación Territorial: las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio y las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio (art. 30). Es en esta última figura en la que encajan claramente las Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos previstas en la Ley de Turismo asturiana. Al igual que en el caso vasco, se reproduce la utilización de un instrumento propio de la legislación sobre ordenación territorial para llevar a cabo la planificación turística, con lo que se pretende una integración de ambos órdenes materiales.

Ya anteriormente a la promulgación de la Ley de Turismo asturiana las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, aprobadas por Decreto 11/1991, de 24 de enero, habían dedicado uno de sus apartados (Directriz 12ª) a la cuestión de la racionalización de los recursos turísticos del Principado, poniendo de manifiesto la conveniencia de desarrollar una cierta actividad de planificación al respecto, considerando el instrumento adecuado para ello la redacción de unas Directrices Sectoriales de ámbito autonómico; lo que posteriormente ha sido llevado a la Ley de Turismo.

Según el artículo 15.2 de la Ley de Turismo asturiana, tanto la iniciativa para su elaboración como la redacción de las aludidas Directrices Sectoriales corresponden a la Consejería competente en materia de turismo, lo que no es conforme con la nueva redacción dispensada en el Texto Refundido citado (Decreto Legislativo 1/2004) al precepto correspondiente a las reglas sobre *iniciación y elaboración* de todo tipo de Directrices de Ordenación Territorial (art. 46). Conforme al nuevo texto legal –posterior a la Ley turística–, la iniciativa para su formulación corresponde al Consejo de Gobierno, «que encargará su elaboración a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, ordenando, en su caso, la participación de otras Consejerías afectadas». Es, pues, a través de esta última previsión como se deberá institucionalizar la participación de los órganos competentes en materia de turismo en el procedimiento de elaboración de las Directrices Sectoriales.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta la incidencia que sobre las *Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos* puedan presentar algunas Direc-

---

<sup>205</sup> Que, entre otras, refunde y deroga a la anterior Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias.

trices Subregionales de Ordenación del Territorio que necesariamente han de ser tenidas en cuenta por aquéllas. Cabe destacar en este sentido el caso de las *Directrices Subregionales para la Franja Costera*, aprobadas por el Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, cuya conexión con el sistema de planificación turística previsto por la LT Asturias ha sido resaltado por PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>206</sup>, y serán objeto de examen en el siguiente Capítulo.

La Ley de Turismo de *Cataluña*<sup>207</sup> ha seguido la misma senda que las dos Comunidades anteriormente comentadas. El instrumento básico de planificación turística de la Generalidad es el *Plan de Turismo de Cataluña*, que es calificado expresamente por el artículo 13.2 de la LTCataluña como un plan territorial sectorial que constituye uno de los instrumentos de ordenación territorial previstos en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, junto al Plan Territorial General, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Directores territoriales<sup>208</sup>. El propio artículo mencionado establece taxativamente la necesidad de que el Plan de turismo justifique expresamente su adecuación a las Directrices del Plan Territorial General de Cataluña<sup>209</sup>, deber que, a mayor abundamiento, se deriva directamente de las disposiciones contenidas en la Ley de Política Territorial (art. 11).

Es de resaltar, por otra parte, la rotundidad con que en la legislación catalana se establece el deber de coherencia del planeamiento urbanístico con las determinaciones de los planes territoriales sectoriales –como es el caso del Plan de Turismo

---

<sup>206</sup> Pérez Fernández, J. M., *La ordenación integral de las actividades turísticas desarrolladas en el litoral: propuestas para la coordinación de los distintos instrumentos de planificación del Principado de Asturias*, en ob. col. V Congreso de Turismo Universidad y Empresa: *La calidad integral del turismo*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2003, págs. 311 y ss.

<sup>207</sup> En cuanto guarda una cierta relación con el objeto específico del presente trabajo, conviene dar noticia, al menos, de la vigencia en Cataluña de una norma anterior que puede presentar cierto interés en el contexto genérico de la ordenación espacial de las actividades turísticas. Nos referimos a la Ley 2/1989, de 16 de febrero, reguladora de los *Centros Recreativos Turísticos* –que se configuran como “áreas de gran extensión en las cuales se ubican, de forma integrada, las actividades propias de los *parques temáticos de atracciones* de carácter recreativo, cultural y de recreo y usos complementarios deportivos, comerciales, hoteleros y residenciales”– en la que se establecen los mecanismos jurídicos para su creación, las condiciones mínimas en cuanto a instalaciones, inversiones y servicios, los beneficios de los que pueden llegar a disfrutar los titulares (beneficio de la expropiación forzosa, derechos de uso y disfrute de bienes de dominio público), así como las condiciones de revisión del planeamiento urbanístico en lo que éste se pueda ver afectado.

<sup>208</sup> Estos últimos introducidos por medio de la modificación realizada en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, por el artículo 86 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

<sup>209</sup> Aprobado por Ley 1/1995, de 16 de marzo.



de Cataluña–, que aparece dispuesto en el artículo 5.4 de la Ley del Plan Territorial General de Cataluña y es reiterado en el artículo 13.2 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo. Por su parte, el artículo 12.1 de la LTCataluña establece que el ejercicio de las potestades urbanísticas debe respetar sus determinaciones<sup>210</sup>, favoreciendo la protección de los recursos turísticos, de acuerdo con la ordenación territorial. El apartado tercero del mismo artículo dispone la exigencia de un informe del Departamento competente en materia de turismo en los procedimientos de tramitación de primera formulación o de la revisión de figuras de planeamiento urbanístico general.

Por último, la Ley de 27 de febrero de 2003, de Turismo de Aragón dispone que la ordenación territorial de los recursos turísticos de dicha Comunidad se llevará a cabo a través de unas *Directrices parciales sectoriales de ordenación de los recursos turísticos* que, se entiende, son de ámbito regional. La previsión supone igualmente la utilización para la planificación turística de la Comunidad de uno de los instrumentos de ordenación territorial previstos en la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón. Concretamente en el artículo 11 de dicha Ley se establece que las Directrices Parciales de Ordenación Territorial son instrumentos de desarrollo de las Directrices Generales de Ordenación Territorial de la Comunidad<sup>211</sup>, a las que se ajustarán, pudiendo ser Directrices de ámbito territorial o Directrices sectoriales.

---

<sup>210</sup> Con carácter general, el apartado uno de la Disposición adicional cuarta de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña establece que «el planeamiento urbanístico debe tener en cuenta las determinaciones que contiene la *legislación sectorial* en relación con el territorio y que, en consecuencia, limitan, condicionan o impiden la urbanización, edificación, utilización y división o segregación de fincas».

<sup>211</sup> Aprobadas por la Ley 7/1998, de 16 de julio. Entre las Directrices generales de ordenación territorial referidas a las actividades económicas figura la dedicada a *Desarrollo y promoción del turismo*: «Teniendo en cuenta que una de las posibilidades de desarrollo de la región es la explotación de los recursos relacionados con el turismo, el ocio y las actividades recreativas, se considera oportuno y conveniente la elaboración de un Plan de desarrollo del turismo sobre las siguientes bases: a) un nuevo impulso al desarrollo del turismo en el Pirineo y en el Sistema Ibérico, mediante la ampliación y mejora de la oferta tanto de la de esquí alpino como de la de esquí de fondo, y de cualquier otro tipo de actividad; b) las posibilidades de la región en la oferta turística: congresos, reuniones empresariales, actividades culturales, peregrinaciones, balneoterapia, agroturismo, deportes de aventura y riesgo; c) la tendencia de los mercados turísticos, los operadores y la agresividad de la competencia; d) los cambios en el perfil de la demanda; e) el impacto ambiental y el desarrollo comarcal; f) el diseño de los instrumentos para alcanzar los objetivos del modelo de desarrollo turístico de Aragón: 1. definición de una política de producto para el turismo aragonés, 2. promoción y comercialización de Aragón como destino turístico; g) la potenciación del turismo verde/rural; h) la potenciación de las iniciativas comarcales y locales de planificación turística que incidan en un mayor protagonismo de los habitantes de las comarcas, en el diseño, promoción y comercialización del producto turístico; i) el fomento y ayudas a la creación de infraestructura turística».

La elaboración de las *Directrices parciales sectoriales de ordenación de los recursos turísticos* supone la observancia de lo dispuesto en la legislación autonómica de ordenación territorial para las Directrices Parciales Sectoriales. La LTAragón, no obstante, establece expresamente una serie de prescripciones específicas que deberá contener dicho instrumento, como son: *a)* la definición del modelo de desarrollo turístico; *b)* la determinación de las necesidades, objetivos, prioridades y programas de actuación; *c)* los medios de aprovechamiento y protección de los recursos turísticos, atendiendo especialmente a los valores ambientales y culturales; *d)* la adecuación, en su caso, del planeamiento urbanístico a las Directrices; *e)* otras previsiones relativas a aspectos que se consideren condicionantes del desarrollo de las actividades turísticas (art. 17).

La Ley turística aragonesa también recoge el procedimiento de elaboración de las Directrices mencionadas. La iniciativa corresponde al Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de turismo que, previo informe del Consejo de Turismo, someterá el documento a la consideración del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, así como a información pública. El texto definitivo será sometido al Consejo de Gobierno para su aprobación por Decreto (art. 18). Se pone de manifiesto, por tanto, en la Comunidad de Aragón la conexión entre la planificación sectorial turística y la territorial<sup>212</sup>, así como la disposición de mecanismos tendentes a la coordinación administrativa en el procedimiento para su elaboración. Por otra parte, el Gobierno de Aragón también podrá acordar por Decreto la declaración de Zona Turística Saturada, lo que conllevará las limitaciones de desarrollo de nuevas actividades turísticas que se determinen en la propia declaración (art. 19).

Al margen de lo anterior, como medidas de fomento, la LTAragón atribuye al Departamento competente en materia de turismo la competencia para adoptar planes especiales de promoción para sectores o destinos determinados (art. 62) y a las Comarcas la elaboración y aprobación de planes de dinamización turística comarcal que deberán respetar, en todo caso, las *Directrices parciales sectoriales de ordenación de los recursos turísticos* autonómicas (art. 13).

---

<sup>212</sup> La Ley turística aragonesa también se ha preocupado de establecer una conexión expresa con la legislación urbanística para algún supuesto puntual. Concretamente los artículos 51 y 52 de la LTAragón disponen que tanto los centros de esquí y montaña como los parques temáticos tendrán el carácter de *proyectos supramunicipales*, con lo que su implantación necesariamente habrá de realizarse a través de esta figura regulada en los artículos 76 a 81 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón.

### e. Comunidades Autónomas que establecen un modelo de plena integración entre la planificación turística y la territorial

El turismo ejerce una presión especialmente intensa sobre el territorio de los archipiélagos de Canarias y Baleares, dada la enorme afluencia de visitantes unido a las circunstancias físicas derivadas del hecho insular. Ello viene generando una serie de repercusiones territoriales, sociales y, sobre todo, medioambientales que ponen en serio peligro la consecución de los objetivos reconocidos ligados a un desarrollo socioeconómico y ambiental sostenible.

Las autoridades autonómicas de ambas Comunidades vienen intentando desde hace algunos años domeñar la situación de crecimiento incontrolado o, simplemente, de excesivo crecimiento de la oferta de alojamiento turístico que se ha venido produciendo en la mayoría de las islas, desplegando toda una batería de medidas de naturaleza normativa entre las que sobresalen las que presentan netamente un carácter de ordenación territorial. A pesar de los esfuerzos en este sentido, los hechos han venido a demostrar que las medidas aprobadas no han logrado siempre contener el constante crecimiento de la oferta alojativa; en ciertos lugares, desmesurado. Ello ha provocado la implantación, en los últimos años, de ciertas medidas de intervención sobre el sector turístico de condición drástica (suspensión temporal de autorizaciones, supeditación de otorgamiento de una autorización a la baja de otra previa...) que, junto a otras preexistentes, han venido a conformar un régimen jurídico-administrativo del sector turístico en ambas Comunidades fuertemente interventor y restrictivo.

Sin perjuicio del enorme interés de estas medidas, en coherencia con la sistemática planteada, nos limitaremos a continuación a exponer el esquema general de conexión entre la planificación turística y la planificación territorial empleado en ambas Comunidades, aplazando el estudio de las medidas de intervención aludidas y de otras técnicas concretas moduladoras del desarrollo de la oferta turística, que serán examinadas en los siguientes Capítulos.

Como nota común a avanzar, puede decirse que en las dos Comunidades Autónomas aludidas se produce una integración<sup>213</sup> entre la planificación turística y

---

<sup>213</sup> Razquin Lizarraga incluye ambas Comunidades en lo que califica como "Modelo de plena inserción", argumentando que «en ellas se produce una absoluta o plena inserción o interrelación entre el planeamiento territorial, o incluso urbanístico, y el turístico, de modo que se utilizan instrumentos

la planificación territorial. En realidad, la ordenación de la oferta y los recursos turísticos se produce, en buena parte, a través de la planificación territorial y urbanística. La actuación pública de planificación turística se realiza, predominantemente, utilizando los instrumentos de ordenación territorial. El peso y la tendencia expansiva del fenómeno turístico en las Comunidades insulares provocan la conjunción en su regulación de los aspectos territoriales e, incluso, de los urbanísticos.

La definición de la política de ordenación territorial y urbanística relativa a la oferta de alojamientos turísticos en las *Islas Baleares*<sup>214</sup> tiene su arranque en la aprobación de los Decretos denominados «Cladera I» (D. 30/1984, de 10 de mayo), sustituido por el «Cladera II» (D. 103/1987, de 22 de octubre), de medidas de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos, que a su vez es sustituido y elevado a rango legal por la Ley 7/1988, de 1 de junio, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos. Posteriormente, este proceso evolutivo de la normativa de orden específicamente turístico culmina con la aprobación de los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) de la isla de Mallorca (Decreto 54/1995, de 6 de abril)<sup>215</sup> y de las islas de Ibiza y Formentera (Decreto 42/1997, de 14 de marzo)<sup>216</sup>, que son figuras de planeamiento de naturaleza territorial. El artículo 5 de la Ley del Turismo de las Islas Baleares ha venido a otorgar cobertura legal específica a las determinaciones de los POOT; cobertura que, anteriormente, había que referir a la antigua Ley balear de 1 de abril de 1987, de Ordenación Territorial. El citado artículo dispone que los POOT «pueden establecer la densidad global máxima de población, delimitar zonas turísticas y de protección y fijar su tamaño y características, y establecer parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos, y pueden señalar excepciones que por su ubicación o características especiales así lo aconsejen». Los POOT pueden, igualmente, determinar los parámetros anteriores respecto de las zonas residenciales colindantes con las turísticas. Los instrumentos de ordenación territorial

---

comunes para un objetivo que se entiende común: el aprovechamiento turístico del territorio en el marco de un desarrollo sostenible»; *Planificación turística y planificación territorial...*, cit., pág. 119.

<sup>214</sup> Sobre este tema, en general, es imprescindible el completo estudio de Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Madrid, 2001, págs. 109 hasta el final de la obra.

<sup>215</sup> Publicado en BOCAIB nº 69, de 30 de mayo de 1995, y nº 79, de 22 de junio de 1995. Modificado por Decreto 14/2000, de 4 de febrero.

<sup>216</sup> Publicado en BOCAIB nº 72, de 12 de junio de 1997. Modificado por Decreto 99/1998, de 6 de noviembre.

deben fijar la ratio turística con un mínimo de 60 m<sup>2</sup> de solar por plaza. El apartado segundo del mismo artículo establece que los instrumentos de planeamiento general delimitarán zonas aptas para los usos turísticos.

En suma, la ordenación de la oferta turística es remitida por la propia Ley de Turismo de Baleares a los instrumentos de planeamiento territorial; singularmente a los POOT, que se configuran como la figura central de ordenación turística de las islas de Mallorca, Ibiza y Formentera, constituyendo una de las figuras de planeamiento previstas en la legislación de ordenación territorial. Formalmente, los POOT son Planes Directores Sectoriales<sup>217</sup> anteriormente previstos en la antigua Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación del Territorio, que también contemplaba las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales Parciales como instrumentos de ordenación territorial.

La nueva Ley de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares (Ley 14/2000, de 21 de diciembre<sup>218</sup>), mantiene las figuras de las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Directores Sectoriales, sustituyendo los Planes Territoriales Parciales por la nueva categoría de los Planes Territoriales Insulares. Este último ha sido el vehículo utilizado en el caso de Menorca para llevar a cabo la ordenación espacial de la actividad turística –junto al resto de aspectos de la ordenación territorial– en el conjunto de la isla. Efectivamente, mediante Acuerdo de 25 de abril de 2003, el Pleno del Consell Insular de Menorca ha procedido a aprobar definitivamente el Plan Territorial Insular (PTIMenorca) de dicha isla<sup>219</sup>. Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de ordenación territorial balear, los planes territoriales insulares son los instrumentos generales de ordenación del territorio de la correspondiente isla. Por tanto, a diferencia de las islas de Mallorca, Ibiza y Formentera en las que el grueso de la ordenación turística se lleva a cabo a través de un instrumento de ordenación territorial

---

<sup>217</sup> Aunque se trata de planes sectoriales un tanto *sui generis*, dada la extensión de sus contenidos y el incisivo alcance de sus determinaciones, como se podrá ir comprobando en los posteriores capítulos de esta obra. El profesor BLASCO ESTEVE ha destacado la enorme importancia de estas normas, que constituyen «el primer intento de ordenación supramunicipal del territorio en Baleares, que aspira a ser una regulación *global* del mismo en las zonas que delimitan (y no sólo una regulación *sectorial*, como su nombre indica)» [las cursivas son nuestras]; vid. Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002, pág. 223.

<sup>218</sup> Modificada por Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.

<sup>219</sup> Publicado en el BOCAIB nº 69 (nº extraordinario), de 16 de mayo de 2003.

sectorial específicamente turístico<sup>220</sup>, en el caso de Menorca se ha optado por integrar dicha ordenación turística en el instrumento de ordenación territorial general de la isla, conforme a un modelo muy cercano al canario, como se comprobará más adelante. Así el PTIMenorca, junto a las determinaciones relativas a las infraestructuras, equipamientos, servicios públicos generales, directrices de ordenación urbanística, régimen del suelo rústico, etcétera, propias de los instrumentos de ordenación del territorio de carácter general, incorpora toda una regulación ordenadora del crecimiento y la implantación de actividades turísticas en su ámbito territorial, desarrolladas especialmente en los Títulos VI a VIII de su normativa.

La Ley de ordenación territorial balear establece la necesidad de coherencia de los Planes Territoriales Insulares y de los Planes Directores Sectoriales con las determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial, que han sido aprobadas por la Ley 6/1999, de 3 de abril<sup>221</sup>, incluyendo una serie de relevantes medidas directamente dirigidas a frenar el crecimiento urbanístico para usos residenciales y turísticos.

Por otra parte, es de reseñar que los Planes Territoriales Insulares y los Planes Directores Sectoriales tienen el mismo rango; no obstante, en caso de conflicto, prevalecen las determinaciones del plan que tenga un carácter más específico por razón de la materia (art. 14.3 Ley Ordenación del Territorio). De otro lado, las determinaciones del Plan Territorial Insular de Menorca y de los POOT de Mallorca e Ibiza y Formentera (como Planes Directores Sectoriales), son vinculantes para los instrumentos de planeamiento urbanístico municipales en todos

---

<sup>220</sup> Básicamente sigue siendo así, a pesar de la aprobación posterior del Plan Territorial Insular de la isla de Mallorca (Acuerdo del Pleno del Consell de Mallorca de 13 de diciembre de 2004, publicado en el BOCAIB nº 188, de 31 de diciembre), cuya norma primera fija como uno de sus objetivos la ordenación de la oferta turística «fuera de las áreas reguladas por el Plan Director de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca», y de la del Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera (aprobado definitivamente por Acuerdo del Pleno del Consell Insular de 21 de marzo de 2005, publicado en el BOCAIB nº 50, de 31 de marzo), cuya norma 1.5 reproduce una fórmula prácticamente idéntica a la anterior. Los citados Planes Territoriales Insulares contienen ciertas determinaciones de ordenación turística que, en función de su interés, serán oportunamente reseñadas en el texto. No obstante, conviene reiterar que la médula de la ordenación específicamente turística en estas islas se contiene en sus respectivos POOT vigentes.

<sup>221</sup> Modificada por las Leyes 9/1999, de 6 de octubre, de medidas cautelares y de emergencia relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo; 20/2001, de 21 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública; 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas; 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo; 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas; y 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Islas Baleares. El artículo 57 de la Ley 6/1999 declara expresamente la vigencia de los POOT de Mallorca y de Ibiza y Formentera, en todo lo que no contradigan a la Ley.

aquellos aspectos en los que predominen los intereses públicos de carácter supramunicipal. De esta forma, el planeamiento municipal habrá de adaptarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial mencionados, pudiendo estas últimas prever un régimen provisional de ordenación, de aplicación a los municipios afectados mientras no se produzca dicha adaptación (art. 15 Ley Ordenación del Territorio).

Al margen de todo lo anterior, la LTBaleares contiene otra serie de medidas importantes relativas, por un lado, a la modernización de los alojamientos turísticos existentes y, por otro, a determinadas restricciones a la concesión de autorizaciones turísticas de establecimientos de alojamiento, cuyo régimen será objeto de examen posteriormente.

La política legislativa sobre ordenación espacial de la oferta turística en *Canarias* se propone abiertamente servirse de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, en la idea de que es a través de éstos como puede lograrse una eficaz ordenación del sector. Así se desprende de las propias manifestaciones contenidas en la Exposición de Motivos de la LTCanarias al asegurar que:

«...la Ley tiene una incidencia determinante sobre los instrumentos de planificación territorial y urbanística, como vehículos formales a través de los cuales se pretende obtener una rigurosa ordenación del sector, de tal manera que, los Planes Insulares de Ordenación (PIO) con las previsiones turísticas que la Ley obliga a incorporar a ellos, se posicionan jerárquicamente sobre cualquier otra figura del planeamiento municipal, que se tiene que adaptar necesariamente a aquéllos».

La propia LTCanarias incorpora directamente una serie de medidas de clara naturaleza de ordenación territorial y urbanística, a las que se han venido a añadir, reforzándolas, una serie de disposiciones contenidas en la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, posteriormente incluidas en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (LOTCanarias), lo que denota una estrecha vinculación entre ambos textos legales.

De esta manera, el artículo 35 de la LTCanarias establece unos «estándares relativos a la urbanización turística» a los que deberá adaptarse el planeamiento urbanístico municipal. Éste tiene que definir la densidad máxima admisible en las parcelas destinadas a alojamiento turístico, mediante un estándar mínimo de en-

tre 50 y 60 metros cuadrados de solar por plaza de alojamiento. La Ley remite a un desarrollo reglamentario ulterior la fijación de los criterios de ponderación, así como otras determinaciones relativas a los módulos dotacionales, requisitos de aptitud natural del suelo y estándares mínimos de infraestructuras y servicios, referidos, todos ellos, al suelo turístico<sup>222</sup>.

Tanto de la LTCanarias como de la LOTCanarias se deduce la voluntad del legislador regional de otorgar al suelo turístico un tratamiento diferenciado respecto al suelo residencial, industrial o terciario, dada la importancia que el fenómeno turístico adquiere en el territorio insular. De este modo, la declaración del uso turístico del suelo constituye una calificación obligada de los planes urbanísticos (art. 57 LTCanarias), llegándose a disponer legalmente que el suelo con uso predominantemente turístico deberá calificarse como turístico por el planeamiento, cualquiera que sea su clase (art. 49.3 LOTCanarias). Junto a lo anterior, la LOTCanarias regula el suelo turístico como una de las categorías específicas que puede adoptar el *suelo urbanizable no sectorizado*<sup>223</sup> (art. 53.3).

Por otra parte, ambos textos legales han establecido la incorporación obligatoria de determinadas previsiones turísticas en los *Planes Insulares de Ordenación* (PIO), instrumentos de planeamiento territorial que han venido constituyendo la piedra angular de la ordenación territorial turística en Canarias, como ha puesto de manifiesto SUAY<sup>224</sup>. Este instrumento de ordenación surgió inicialmente al amparo de la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación Territorial. Posteriormente, la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias dispone la integración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en los PIO, incorporando su contenido propio a éstos. De esta forma los PIO reciben el valor jurídico y la eficacia vinculante que a los PORN proporciona su le-

---

<sup>222</sup> Haciendo uso de la mencionada habilitación legal, el Decreto 10/2001, de 22 de enero, ha venido a regular: *a*) de un lado, los estándares aplicables a la urbanización turística y, en general, al suelo en que el planeamiento permita el uso turístico (estándares de densidad, de equipamiento complementario, de infraestructura y servicios); *b*) de otro, los objetivos y criterios generales a los que deben atender los instrumentos de planeamiento a fin de asegurar el diseño, ejecución y mantenimiento de la urbanización turística (cualificación general del espacio, alturas, espacios libres, zonas de transición, red viaria, etc.).

<sup>223</sup> Sobre esta categoría de suelo en la Ley canaria de Ordenación del Territorio manifiesta M. J. Sarmiento Acosta: «El suelo no sectorizado, en la economía de la Ley, está vinculado a intereses supramunicipales, y adopta las categorías de urbanizable turístico, urbanizable estratégico y urbanizable diferido. Por sí sola esta clasificación no permite la urbanización, y Administraciones, distintas de la municipal, tienen unas funciones determinantes en su definición»; *El suelo urbanizable sectorizado en la Ley canaria de Ordenación del Territorio*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», nº 180, 2000, pág. 138.

<sup>224</sup> Suay Rincón, J., *Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio...*, cit., págs. 306 y 347.



gislación propia, como ha notado SUAY<sup>225</sup>. Por su parte, el artículo 58 de la LTCanarias estableció la necesidad de que los Planes Insulares de Ordenación incluyeran una serie de previsiones específicas de contenido turístico, ordenando la modificación de la Ley 1/1987 para adaptarla a sus contenidos (Disposición adicional 1ª de la LTCanarias). Finalmente, la LOTCanarias ha venido a actualizar y completar el contenido necesario de los PIO así como el procedimiento para su aprobación.

El artículo 14 de la LOTCanarias califica a los Planes Insulares de Ordenación, junto a las Directrices de Ordenación, como instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio. Por tanto, se utiliza directamente un instrumento de ordenación territorial para la planificación turística, estableciendo una trabazón entre ambas políticas sectoriales, y también con la medioambiental. Esta idea de integración<sup>226</sup> de la planificación sectorial, en general, con la de los recursos naturales, territorial y urbanística aparece expresada en el artículo 9.2 de la Ley de ordenación territorial: «Los instrumentos de ordenación regulados en este Texto Refundido que desarrollen la planificación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como de las actuaciones sectoriales con relevancia sobre el territorio, conforman un *único sistema integrado y jerarquizado*».

Los artículos 17 y siguientes de la LOTCanarias configuran los PIO como los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de los recursos naturales de la isla, encargados de definir el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible. Entre las determinaciones de naturaleza turística que han de contener figuran: *a)* los criterios para la sectorización de los suelos urbanizables turísticos; *b)* el esquema de distribución de los usos y actividades estructurantes del territorio insular, especificando criterios para la delimitación, en los instrumentos urbanísticos municipales, de las zonas que deban de preservarse del proceso urbanizador y aquellas que deban de destinarse a usos forestales, agrarios o extractivos; *c)* los criterios para la delimitación, en los instrumentos urbanísticos de ámbito municipal, de las zonas del territorio aptas para el desarrollo de nuevos espacios turísticos, determinando, en su caso, límites de ca-

---

<sup>225</sup> *Op. cit.*, pág. 297.

<sup>226</sup> Para B. Lozano Cutanda –autora que aboga por la instauración urgente de un sistema de planeamiento integral que aúne los aspectos territoriales, socio-económicos y de los recursos naturales– “resulta tranquilizador”, en este sentido, el ejemplo de Canarias, donde los Planes Insulares de Ordenación concitan en un mismo instrumento las previsiones relativas a los sectores de actividad económica de relevancia territorial, las ambientales y las territoriales «a fin de conseguir una planificación integral del suelo orientada al desarrollo sostenible»; *Derecho Ambiental Administrativo...*, cit., pág. 452.

pacidad, y reservando a los Planes Generales la delimitación de los sectores urbanizables turísticos.

Por otra parte, los PIO podrán establecer áreas en las que no se permitirán nuevos crecimientos turísticos, por tratarse de zonas saturadas o resultar incompatibles con el principio de desarrollo sostenible. Asimismo, podrán contener previsiones suficientes en relación con: *a)* las zonas turísticas a rehabilitar, a las que anteriormente se hizo referencia; *b)* las llamadas zonas mixtas, en las que la adición de edificaciones turísticas, junto con otras residenciales o industriales, puedan poner en peligro la calidad turística de la zona; *c)* las zonas insuficientemente dotadas, en las que no se corresponda el nivel de infraestructuras, equipamientos y servicios con el número de camas turísticas. Todas las determinaciones a que se ha hecho referencia, caso de contenerse en los PIO, tendrán el carácter de normas de aplicación directa, esto es, de obligado cumplimiento tanto por las Administraciones como por los particulares. La aprobación definitiva de los aludidos instrumentos corresponde al Consejo de Gobierno de Canarias.

Los PIO tienen carácter vinculante para los instrumentos de ordenación de los espacios naturales y territoriales de ámbito inferior al insular y para los planes de ordenación urbanística pero, a su vez, resultan vinculados por las determinaciones de las Directrices de Ordenación, que constituyen el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias. La aprobación definitiva de las *Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, se ha producido por medio de la Ley 19/2003, de 14 de abril<sup>227</sup>.

Al margen de lo anterior, el artículo 10 de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, prevé la formulación por parte del Gobierno de Canarias de: *a)* un *Plan Regional de infraestructuras turísticas* que contemple las necesidades, prioridades e infraestructuras relacionadas con el sector turístico, atendiendo a la protección y mejora del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y de los recursos paisajísticos de las islas; *b)* un *Plan Sectorial de interés general en materia turística*, que defina objetivos, los programas de actuación de las Administraciones públicas concurrentes así como los medios necesarios para su cumplimiento. Reglamentariamente habrá de establecerse la forma y condiciones en que las normas

---

<sup>227</sup> Es de interés mencionar también la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, que constituye un nuevo ejemplo de integración entre la normativa territorial y la turística.

de planeamiento de las entidades locales eventualmente afectadas por dichos planes hayan de ajustarse a sus prescripciones. Salvo error, el Gobierno de Canarias no ha hecho uso hasta el momento de los mencionados instrumentos de planificación que, en opinión de M. RAZQUIN LIZARRAGA, más bien «pueden ser entendidos como planes de índole económica, estratégicos o de inversiones»<sup>228</sup>.

---

<sup>228</sup> Razquin Lizarraga, M. M., *Planificación turística y planificación territorial...*, cit., pág. 126.



## Capítulo II

# ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS ZONAS TURÍSTICAS

### 1. Normativa marco condicionante de la ordenación territorial turística

La promoción de nuevos espacios de uso fundamental o exclusivamente turístico de cierta dimensión presenta una problemática diferente en función de las condiciones socioeconómicas y ambientales de la zona de acogida, de las tipologías de las instalaciones proyectadas y otros factores que exigen verdaderamente una valoración, desde el punto de vista territorial, singularizada para cada caso concreto.

El planteamiento de cualquier acción planificadora de nuevos desarrollos turísticos debe partir de la indagación previa acerca de la posible afección del espacio de acogida por una variada normativa que, desde diferentes ópticas, puede incidir en la ordenación del mismo. Así, por ejemplo, se puede tratar de un espacio litoral afectado por la legislación de costas, o de otro espacio –litoral o de interior– sometido a algún régimen especial de protección ambiental, con lo que puede verse afectado por la legislación relativa a la conservación de los espacios naturales. En otras ocasiones es el propio proyecto el que queda sujeto a la legislación protectora del medio ambiente. La normativa aludida constituye además un marco de referencia ineludible y condicionante para la planificación sectorial turística por cuanto buena parte de sus prescripciones resultan de obligado respe-

to por ésta<sup>229</sup>. Se trata de disposiciones que se superponen y vinculan a la acción sectorial, que necesariamente ha de partir así del contexto prefijado por aquéllas.

### a. La Ley de Costas

La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 fija el alcance del demanio público marítimo-terrestre estatal previsto en el artículo 132 de la Constitución, a la vez que establece una serie de limitaciones de la propiedad sobre la franja colindante al mismo. Estas limitaciones aparecen instrumentadas en el Título II de dicha Ley a través de la disposición de unas servidumbre legales (*servidumbre de protección, servidumbre de tránsito, servidumbre de acceso al mar*), la introducción de unos criterios de ordenación para la *zona de influencia*, así como el establecimiento de otras limitaciones a la propiedad privada encaminadas a garantizar la aportación de áridos al litoral. Como ha señalado CALERO, la finalidad protectora del dominio público marítimo-terrestre a través del Título II de la Ley presenta una doble veste: de un lado, la protección de la integridad de sus características naturales; de otro, la protección del uso público del mismo<sup>230</sup>.

Aunque no es del caso detenerse en un examen pormenorizado de la Ley de Costas, sí conviene a la exposición esbozar, siquiera brevemente, el régimen de ciertas figuras<sup>231</sup> de relevancia capital de cara a la ordenación turístico-territorial del litoral.

En primer lugar la *servidumbre de protección* que recae sobre una franja de terreno de cien metros de anchura medidos tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. Esta zona puede ser ampliada hasta un máximo de otros cien metros en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre. La ampliación habrá de ser decidida por la Administración del Estado de acuerdo con la Admi-

---

<sup>229</sup> Como acertadamente se recoge en el artículo 11 de la LT Asturias: «La franja costera y en particular las playas, en cuanto recurso turístico básico del Principado de Asturias, serán objeto de especial protección. A estos efectos, las actividades e instalaciones turísticas se desarrollarán y ejecutarán con respeto a las previsiones de la legislación de costas y de la normativa e instrumentos de ordenación del territorio y medio ambiente».

<sup>230</sup> Calero Rodríguez, J. R., *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona, 1995, pág. 625.

<sup>231</sup> Para un estudio detenido de estas figuras vid. Blasco Díaz, J. L., *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Valencia, 1999, págs. 207 y ss.

nistración autonómica y el Ayuntamiento afectados por lo que, en su caso, obviamente habrá de ser recogida por el planeamiento territorial o urbanístico. Según PARADA, la servidumbre de protección es una servidumbre negativa que impide en todos los predios sirvientes afectados por ella determinados usos y construcciones<sup>232</sup>. Respecto a las actividades a desarrollar por los particulares en la zona cubierta por la protección, la Ley determina aquellas que se consideran libremente permitidas (cultivos y plantaciones, instalaciones deportivas descubiertas, etc.); otras que se declaran prohibidas (edificaciones destinadas a residencia o habitación<sup>233</sup>, vertido de residuos, publicidad a través de carteles o vallas, etc.); mientras que las restantes quedan sometidas a autorización administrativa<sup>234</sup>.

Por su parte, en relación con la *servidumbre de acceso*, el artículo 28.2 de la Ley establece que los planes y normas de ordenación territorial y urbanística establecerán la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos fuera del dominio público marítimo-terrestre, de forma que se asegure el uso público de éste. En las zonas urbanas y urbanizables, deberán preverse accesos de tráfico rodado como máximo cada quinientos metros y accesos peatonales cada doscientos, también como máximo.

Como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley de Costas, con la configuración de una *zona de influencia*, se ha pretendido marcar unas pautas dirigidas al planificador con objeto de evitar la formación de pantallas arquitectónicas en el borde de la zona de servidumbre de protección. Efectivamente, es la ordenación territorial y urbanística la que tiene encomendada la tarea de determinar la anchura concreta de dicha zona de influencia, que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar. La Ley también impone otros criterios al planeamiento, tales como la reserva de suelo suficiente para aparcamiento de vehículos y la necesidad de que las construcciones eviten la formación de pantallas arquitectónicas o 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.

<sup>232</sup> Parada, R., *Derecho Administrativo*, Vol. III, 7ª ed., Madrid, 1998, pág. 177.

<sup>233</sup> Lo que incluye las hoteleras, cualquiera que sea su régimen de explotación, según aclara el artículo 45.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Costas (R.D. 1471/1989, de 1 de diciembre).

<sup>234</sup> Vid. Parada, R., *Derecho Administrativo*, cit., pág. 178.

El litoral es un espacio en el que se concitan múltiples intereses atinentes también, desde luego, a los tres niveles de Administración territorial. La Ley de Costas traza la distribución de competencias en la materia, asignando las diversas funciones que sobre el espacio costero corresponden a las Administraciones estatal, autonómica y municipal, que ha sido corregida en parte por la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, y que recientemente ha sido perfilada en algunos aspectos por las modificaciones a determinados artículos de aquella Ley (especialmente los artículos 74, 111 y 114) introducidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.<sup>235</sup>

En lo que aquí interesa, resulta obligado resaltar que, no obstante las importantes funciones reservadas a la Administración del Estado, es a través de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio, de competencia autonómica, y del planeamiento urbanístico, como ha de plantearse la vía más adecuada para conseguir la deseada compatibilidad entre los desarrollos turísticos y la protección ambiental del espacio litoral. Ello sin menoscabo del obligado respeto, por parte de los aludidos instrumentos, de las prescripciones de la Ley de Costas que han de ser recogidas por los planes de ordenación territorial que formule cada Comunidad Autónoma, determinando estos últimos, junto a la citada Ley, el planeamiento municipal, como ha señalado BLASCO<sup>236</sup>. Para asegurar el efectivo cumplimiento de sus determinaciones, la Ley de Costas dispone (arts. 112 y 117) la intervención de la Administración del Estado en el procedimiento de tramitación de todo planeamiento territorial o urbanístico que ordene el litoral, a través de la emisión de un informe, con carácter preceptivo y

---

<sup>235</sup> Así, se añade un nuevo apartado 4 al artículo 74 por el que se establece que «las concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre se otorgarán respetando lo previsto en los instrumentos de planificación del territorio, o en el planeamiento urbanístico...» y que en el caso de no estar previstas las obras o instalaciones en dichos instrumentos, y no se opongan a sus determinaciones, se solicitarán sendos informes a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento, que no serán vinculantes para la Administración General del Estado. De la misma manera, se introduce la necesidad de solicitar informe a la Administración autonómica y municipal para la ejecución de las obras calificadas de interés general, competencia de la Administración estatal, en la modificación operada en el artículo 111 de la Ley. Por otra parte, se añade un segundo párrafo al artículo 114 por el que se precisa que la competencia autonómica «alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores».

<sup>236</sup> Blasco Díaz, J. L., *Régimen jurídico de las actividades turísticas desarrolladas sobre el litoral*, en ob. col. I Congreso Universitario de Turismo, *Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, (dir. D. Blanquer), Valencia, 1999, pág. 223.



vinculante<sup>237</sup>, relativo «al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación» (art. 112, a).

Hace ya algunos años SAIZ MÚGICA abogaba por el establecimiento de “Acuerdos de Gestión Integral de la Costa” para elevar el nivel de colaboración existente entre las tres Administraciones, asegurando la adecuada coordinación de todas las actuaciones públicas para conseguir la mejora del litoral, más, teniendo en cuenta que «las actuales exigencias medioambientales, de ordenación territorial y turísticas son plenamente convergentes»<sup>238</sup>. Más recientemente, el *Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente*<sup>239</sup> contempla, entre las actuaciones prioritarias para conseguir sus objetivos, la de «fomento de una gestión integrada de las zonas costeras» (art. 6.2, g). Ello nos mueve a hacer una fugaz referencia a la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, *sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa*<sup>240</sup>, en cuyo considerando 11 se recoge la opinión de la Comisión de que dicha gestión «requiere una actuación estratégica coordinada y concertada a escala regional y local, que cuente con la orientación y el respaldo de un marco adecuado a escala nacional».

## b. La normativa sobre Espacios Naturales Protegidos

Otra normativa que, frecuentemente, ha de resultar condicionante de la programación de nuevos desarrollos turísticos es la relativa a la conservación de los espacios naturales protegidos, tan numerosos hoy en nuestro país y que ocupan una gran extensión superficial. Se trata de espacios que resultan protegidos en virtud de su singular valor ecológico y especial representatividad ambiental por lo que, al mismo tiempo, presentan un potencial generador de corrientes turísti-

<sup>237</sup> A propósito del preceptivo informe de la Administración estatal en el caso de que el planeamiento urbanístico se extienda hasta el dominio público marítimo, afirma **Blanquer Criado** que tiene carácter vinculante «siempre y cuando las objeciones desfavorables se refieran a las competencias en materia de dominio público marítimo, no cuando la objeción se refiere a la regulación dispuesta en la Ley sobre las zonas de protección o de influencia»; *Derecho del Turismo*, cit., pág. 196.

<sup>238</sup> **Saiz Múgica, I.**, *Turismo, medio ambiente y ordenación del territorio en los espacios litorales*, en ob. col. *¿España, un país turísticamente avanzado?*, (I Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, celebrado en Marbella en 1994), Madrid, 1995, págs. 88-89.

<sup>239</sup> Decisión nº 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002 (DOCE L242, de 10 de septiembre de 2002).

<sup>240</sup> DOCE L148, de 6 de junio de 2002.

cas, característica que implica su consideración como recursos turísticos conforme a la definición legal extendida de estos últimos<sup>241</sup>.

La Ley 4/1989, de 4 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, clasifica estos espacios en las categorías de Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos, en función de los distintos bienes y valores naturales que albergan. La declaración de un espacio dentro de una de estas categorías, o bajo alguna otra de las figuras adicionales previstas en la abundante legislación autonómica sobre espacios naturales, corresponde a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre ubicado (salvo los Parques Nacionales).

Como ha notado MARTÍNEZ JIMÉNEZ, ni la Ley estatal citada ni las leyes autonómicas sobre espacios naturales protegidos contienen disposiciones específicas sobre el desarrollo de actividades turísticas en dichos espacios, «remitiéndose, para la regulación de los usos a desarrollar en los mismos, a la planificación ecológica como forma de poner orden y concierto para conseguir una utilización racional de los recursos naturales»<sup>242</sup>. Los instrumentos de dicha planificación ecológica son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión.

Los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* tienen la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales, a los principios de mantenimiento, preservación y utilización racional de los mismos. Se trata de unos instrumentos administrativos singulares, de carácter normativo, que tienen como objeto genérico el establecer el régimen de protección, la ordenación y la determinación de las limitaciones respecto a los usos y actividades en función de la conservación del espacio a proteger. Específicamente se prevé como uno de sus objetivos el de «formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias [de protección y conservación] señaladas» (art. 4.3, e, Ley 4/1989, de 27 de marzo).

---

<sup>241</sup> Sobre la interrelación de las actividades turísticas y los recursos naturales vid. Vera Jurado, D. J., *Actividad turística y espacios naturales protegidos*, en ob. col. *Derecho y Turismo*, III Jornadas de Derecho Turístico (Málaga, 2000), (Coord. A. Auriolos Martín), Sevilla, 2000, págs. 49 y ss.

<sup>242</sup> Martínez Jiménez, E., *Los instrumentos de ordenación de los usos turísticos en los espacios sometidos a un régimen especial de protección ambiental...*, cit., pág. 141.

Una de las singularidades más notables de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que a los efectos del presente trabajo conviene resaltar, consiste en que sus determinaciones se imponen a las de otras figuras de planeamiento<sup>243</sup>. El artículo 5 de la Ley 4/1989 –que tiene carácter básico– establece a estos efectos que los citados Planes serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física. Las determinaciones de estos últimos no podrán alterar o modificar las disposiciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, debiendo adaptarse a éstos cuando resulten contradictorias con sus contenidos. Mientras dicha adaptación no tenga lugar se aplicarán en todo caso las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que prevalecerán sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.

Por su parte los *Planes Rectores de Uso y Gestión* de los Parques establecen las directrices, régimen de usos y la ordenación general de cada espacio declarado como tal. Conforme al artículo 19.2 de la Ley 4/1989, estos Planes prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico, debiendo revisarse este último de oficio por los órganos competentes cuando sus determinaciones resulten incompatibles con las establecidas por aquéllos.

Como se puede observar, los dos tipos de Planes referidos presentan una estrecha vinculación con la planificación territorial y también con la urbanística sobre las que prevalecen, según determina la Ley 4/1989 y ha sido admitido en línea de principio por el Tribunal Constitucional<sup>244</sup>. Conviene retener, por tanto, la necesidad de valorar debidamente las previsiones contenidas en dichos Planes de cara al planteamiento de cualquier proyecto que suponga un uso turístico dentro de los enclaves protegidos por los mismos. Frecuentemente los Planes aludidos contienen determinaciones bastante precisas acerca de extremos tales como las características de las infraestructuras para la atención del público, el emplazamiento y la tipología de las construcciones relacionadas con la actividad de hostelería, o las modalidades de alojamiento permitidas.

---

<sup>243</sup> Aspecto destacado por B. Lozano Cutanda al señalar que los PORN se configuran por la Ley 4/1989 como un «límite infranqueable para el planeamiento urbanístico o de ordenación del territorio»; *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., pág. 442.

<sup>244</sup> Vid. STC 102/1995, de 26 de junio, F.J. 13.

Tomando como ejemplo el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras-Tarifa, aprobado por Decreto 308/2002, de 23 de diciembre<sup>245</sup>, que afecta a una amplia zona estratégica del litoral andaluz, puede comprobarse cómo en el mismo se reflejan una serie de estrategias y determinaciones que afectan de lleno a las posibilidades de desarrollo de actividades turísticas y de implantación de instalaciones en el espacio afectado por el mismo. En este sentido, entre los objetivos referidos al modelo turístico se señalan criterios, dirigidos al planeamiento, tales como que los establecimientos turísticos deben ubicarse, preferentemente, en edificaciones existentes objeto de rehabilitación y bajo la condición de equipamiento hotelero; o que las características constructivas de las edificaciones vinculadas a actividades turísticas deben integrarse en el entorno paisajístico y acomodarse a la arquitectura tradicional de la zona. Por otra parte se indica que la demanda de suelo para usos turísticos ha de atenderse preferentemente en los núcleos urbanos consolidados o en las áreas contiguas definidas en las normas urbanísticas. Ya entre las disposiciones normativas se establece el informe preceptivo favorable de la Consejería de Medio Ambiente para cualquier modificación de la clasificación de suelo no urbanizable; la determinación de que los establecimientos turísticos de nueva planta deberán guardar una distancia mínima de 200 metros con el límite del dominio público marítimo-terrestre y también una distancia mínima de 500 metros respecto a otros equipamientos turísticos; así como la prohibición de construcción o ampliación de viviendas destinadas a segunda residencia en todo el ámbito de aplicación del Plan. El PORN que comentamos lleva a cabo una zonificación del territorio en tres tipos de zonas [Zonas de Reserva (Grado A), Zonas de regulación especial (Grado B) y Zonas de regulación común (Grado C)] subdivididas a su vez las dos primeras en varias categorías. En las normas particulares sobre usos y actividades incompatibles relativas a cada una de las zonas así delimitadas se ponen de manifiesto las fuertes restricciones –que en ocasiones son rotundas prohibiciones– a que quedan sometidas cualesquiera actividades edificatorias en las dos primeras tipologías de Zonas señaladas, lo que, obviamente, condiciona, o simplemente elimina, las posibilidades de implantación de futuros proyectos de desarrollos turísticos en establecimientos alojativos.

---

<sup>245</sup> BOJA nº 18, de 28 de enero de 2003.

### c. La normativa sobre evaluación de impacto ambiental

De otro lado, teniendo en cuenta la incidencia que muchos de los proyectos de nuevos desarrollos turísticos presentan sobre el medio ambiente, habrá de estar atentos a la normativa reguladora de la principal técnica de prevención de impactos dañinos al entorno natural: la evaluación de impacto ambiental<sup>246</sup>. El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio de Evaluación del Impacto Ambiental<sup>247</sup>, tras su modificación por Leyes 6/2001, de 8 de mayo<sup>248</sup>, 9/2006, de 28 de abril y 27/2006, de 18 de julio, somete a dicho requisito a determinados proyectos, públicos o privados, relativos a actuaciones turísticas a desarrollar en zonas especialmente sensibles<sup>249</sup>. Es el caso de los proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos; de las pistas de esquí, remontes, teleféricos y construcciones asociadas; y de los parques temáticos; relacionados en el Anexo I de la disposición citada (Grupo 9, c, 3, 4 y 5).

Además de ello se someterán a evaluación de impacto ambiental, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso ajustándose a los criterios de selección establecidos en el Anexo III de la norma aludida, los proyectos relativos a pistas de esquí, remontes, teleféricos y construcciones asociadas y parques temáticos, no susceptibles de ser incluidos en el Anexo I por no desarrollarse en zonas especialmente sensibles; junto a los campamentos permanentes para tiendas de campaña o caravanas; urbanizaciones (incluida la construcción de

<sup>246</sup> Sobre el concepto, objeto y procedimiento de esta técnica vid. Razquin Lizarraga, J. A., *Manual de Derecho ambiental*, Pamplona, 2001, págs. 179 y ss.; Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 4ª ed., Madrid, 2003, págs. 260 y ss.; y Alenza García, J. F., *Evaluación de impacto ambiental*, Pamplona, 2000.

<sup>247</sup> Que transpone al ordenamiento interno la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOCE L175, de 5 de julio de 1985).

<sup>248</sup> Que incorpora al ordenamiento interno la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio, citada en nota anterior (DOCE L73, de 14 de marzo de 1997).

<sup>249</sup> Como son las zonas designadas en aplicación de las Directivas 74/409/CEE, de 2 de abril, de Conservación de las Aves Silvestres y 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (que establece la red "Natura 2000"), o humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar de 2 de febrero de 1971, relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitats de aves acuáticas (según informa M. Ceballos Moreno, en España se encuentran designados hasta un total de 38 sitios Ramsar; en *La singularidad ambiental de los humedales como factor clave de su caracterización jurídica*, «Revista Aragonesa de Administración Pública» nº 18, 2001, pág. 234).

centros comerciales y aparcamientos) y las urbanizaciones de vacaciones y complejos hoteleros fuera de áreas urbanas y construcciones asociadas (artículo 1.2 en relación con el Anexo II, Grupo 7, b y Grupo 9, g,h,i,m)<sup>250</sup>.

En el marco de la norma estatal reseñada –que tiene carácter de legislación básica en materia de protección del medio ambiente– hay que atender a la abundante normativa autonómica de carácter ambiental que frecuentemente supedita la instalación de ciertas infraestructuras turísticas a la evaluación de impacto ambiental o a alguna figura similar<sup>251</sup>. Como ha notado MARTÍNEZ JIMÉNEZ, en algunos casos incluso se han establecido cauces de conexión entre la política ambiental y la turística, disponiendo directamente en las propias leyes de turismo autonómicas la necesidad de evaluación de las repercusiones ambientales de determinados proyectos turísticos<sup>252</sup>.

Más recientemente, una nueva técnica de evaluación ambiental estratégica ha venido a superponerse a la de evaluación de impacto ambiental de proyectos concretos, sin excluir esta última. La Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DOCE L197, de 21 de julio de 2001)<sup>253</sup>, establece la necesidad de llevar a cabo una evaluación medioambiental en relación con los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

---

<sup>250</sup> Sobre la evaluación de impacto ambiental de actividades turísticas vid. Alenza García, J. F., *Turismo y Derecho Ambiental, con especial referencia al turismo en espacios naturales*, en ob. col. III Congreso Universidad y Empresa: Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000, págs. 236 y ss.

<sup>251</sup> V. gr. Decreto 50/1991, de 29 de abril, de Evaluación de impacto ambiental de Cantabria, que sujeta a la figura de *Estimación de impacto ambiental* a los proyectos de campos de golf, campings con capacidad superior a 75 vehículos o 300 personas, o a las instalaciones deportivas y áreas recreativas impulsadas por el desarrollo turístico; Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, que sujeta a *evaluación simplificada de impacto ambiental* a los proyectos de campos de golf, instalaciones de campings de más de 250 plazas, teleféricos y funiculares; Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha, que establece un régimen simplificado de evaluación para los proyectos de pistas de esquí, remontes, teleféricos y construcciones asociadas, urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros sobre el medio natural, campings con capacidad superior a 200 plazas, parques temáticos y campos de golf; etc.

<sup>252</sup> Vid. Martínez Jiménez, E., *Los instrumentos de ordenación de los usos turísticos en los espacios sometidos a un régimen especial de protección ambiental*, en ob. col. V Congreso de Turismo Universidad y Empresa: *La calidad integral del turismo*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2003, págs. 139-140. La autora cita ejemplos extraídos de la LTCanarias, LTExtremadura y la LTAsturias.

<sup>253</sup> Que B. Lozano Cutanda celebra como «el primer paso fundamental hacia la intervención comunitaria en el ámbito de la ordenación del territorio para la preservación de los recursos naturales y del paisaje»; *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., pág. 450.

Con ello se procura la integración de los aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas por parte de una autoridad pública y que sean exigidos por disposiciones legales o reglamentarias, con el fin de elevar el nivel de protección del medio ambiente y promover un desarrollo sostenible.

Lo novedoso de esta Directiva es que no afecta directamente a una relación de actividades concretas, como es el caso de las Directivas del mismo objeto que la preceden. Más bien, podría decirse que en esta ocasión se establece la evaluación ambiental en la etapa anterior que determina la implantación de aquellas actividades. En este sentido deberán ser objeto de evaluación los planes y programas relativos «a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, *el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos* enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE» (art. 3.2, a).

El precepto reproducido es de la máxima importancia en el contexto del presente estudio habida cuenta que en el Anexo II de la Directiva 85/337/CEE figura un apartado 12, que lleva por título «*Turismo y actividades recreativas*», en el que se enumeran los siguientes proyectos: pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas; puertos deportivos; urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas, y construcciones asociadas; campamentos permanentes para tiendas de campaña o caravanas; y parques temáticos.

La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente ha llevado a cabo la incorporación de la Directiva 2001/42/CE al ordenamiento interno<sup>254</sup>. Conforme a su artícu-

---

<sup>254</sup> Como precedente, la Comunidad Autónoma de Cantabria, a través de la Ley 5/2002, de 24 de julio, de *Medidas cautelares urbanísticas en el ámbito litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios*, perseguía adaptar el ordenamiento jurídico territorial y urbanístico autonómico a la Directiva mencionada. Para ello estableció la sujeción a evaluación ambiental de los «instrumentos de planificación territorial y urbanística que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE.» (art. 2.1). Hay que señalar que el Decreto 50/1991, de 29 de abril, de evaluación de impacto ambiental de Cantabria (a cuya aplicación remite la Disposición transitoria primera de la Ley 5/2002 citada) ya había establecido la sujeción a *estimación de impacto ambiental* de los Planes de Ordenación del Territorio, Planes Directores Sectoriales, Planes de Ordenación del Medio Natural y Planes Generales Municipales de ordenación Urbana y Normas Complemen-

lo tercero habrán de ser objeto de evaluación ambiental aquellos planes y programas elaborados o aprobados por las Administraciones Públicas<sup>255</sup> que puedan conllevar efectos significativos sobre el medio ambiente. El propio texto legal entiende que cumplen esta última condición, entre otros, los planes y programas «que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental» en una serie de materias, entre las que figuran: el turismo, la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, la ordenación del territorio urbano o rural, o del uso del suelo. Obviamente ello determina el sometimiento al proceso de evaluación ambiental regulado en la Ley citada de la generalidad de los instrumentos de planeamiento propios de la ordenación del territorio o urbanísticos<sup>256</sup>, además de los planes o programas sectoriales específicamente turísticos que incluyan un componente territorial determinante de la localización y autorización futura de los proyectos mencionados en el párrafo anterior.

---

tarias y Subsidiarias de Planeamiento, así como sus modificaciones y revisiones que afecten a suelos no urbanizables.

<sup>255</sup> Con el requisito añadido de «que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma».

<sup>256</sup> Salvo las correspondientes excepciones previstas en la Ley. Es de hacer notar que diversa normativa autonómica sobre protección ambiental anterior somete a evaluación medioambiental a variados instrumentos de planificación territorial y urbanística. Son los casos, por ejemplo, de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía, que somete a *Evaluación de Impacto Ambiental* a los Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, así como sus revisiones o modificaciones (art. 11 en relación con Anexo I, 20); del Decreto 4/1986, de 23 de enero, de implantación y regulación de los estudios de evaluación del impacto ambiental de Baleares, que sujeta a *evaluación simplificada* a los Planes Generales, Normas subsidiarias, Planes Parciales y Especiales incluida la revisión y/o adaptación del Planeamiento; del Decreto 45/1991, de 16 de abril, de medidas de protección del ecosistema de Extremadura, que establece la sujeción a *estudio simplificado* de impacto ambiental a los Planes Generales, normas subsidiarias, planes parciales y especiales; o del Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de 3 de marzo de 1989, de Impacto ambiental de la Comunidad Valenciana, que somete a *declaración de impacto* ambiental a los Planes de Ordenación del Territorio, Planes de Acción Territorial, Programas de Ordenación del Territorio, Proyectos de Ejecución del Plan de Ordenación del Territorio de Coordinación, Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, así como sus modificaciones y revisiones que afecten a suelos no urbanizables.



## 2. Problemática, principios y objetivos de la ordenación territorial de los espacios turísticos<sup>257</sup>

### a. La problemática fáctica e institucional

Como se puso de manifiesto en el Capítulo preliminar, la mutua interacción entre las actividades propias del turismo y el territorio justifican una acción pública ordenadora de las incidencias de aquéllas sobre éste, propiciando a la vez que el espacio físico donde aquéllas se realizan, o se pretenden realizar, sirva como soporte adecuado a los proyectos de desarrollo turístico de futuro, toda vez que el factor ambiental forma parte del genéricamente considerado “producto turístico” en su conjunto.

La realidad, sin embargo, se ha encargado de mostrar la existencia de múltiples casos caracterizados por un desarrollo turístico desequilibrado y apartado del criterio de sostenibilidad<sup>258</sup>, basado en un crecimiento desordenado y falta de control en lo relativo a la elección de emplazamientos de las construcciones y la ocupación intensiva del suelo en ciertas zonas, que ha dado lugar a fenómenos de masificación, insuficiencia de las infraestructuras, deterioro del paisaje<sup>259</sup> y, a la postre, a la devaluación de los propios destinos turísticos<sup>260</sup>.

<sup>257</sup> Con carácter general, para este apartado, cfr. con los contenidos afines por la materia tratada del meritorio informe de la entidad Exceltur titulado *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral Mediterráneo español, Baleares y Canarias*, (elaborado por Deloitte en colaboración con el Área de Estudios e Investigación de Exceltur), 2005. De especial interés nos parece la parte sexta de dicho estudio, en el que sintéticamente se esbozan unas, por lo general, acertadas recomendaciones, objetivos, principios y líneas de trabajo para el litoral mediterráneo y las islas que, en una parte significativa, atañen a la problemática de la planificación turística y territorial.

<sup>258</sup> El interesante *Informe de Sostenibilidad en Andalucía 2005*, elaborado por la Fundación EOI en colaboración con el Observatorio Ambiental de Andalucía, señala el turismo como el sector productivo menos sostenible de la región. Más concretamente (págs. 61 y 86), se advierte de la progresiva disminución de su nivel de “eficiencia” –relación entre la aportación económica de una actividad y su impacto ambiental–, en cuanto los consumos de agua y la generación de residuos atribuibles a dicha actividad han experimentado un incremento muy por encima del gasto turístico total y del valor añadido bruto del sector servicios.

<sup>259</sup> Junto al examen amplio de la problemática derivada de las implicaciones ambientales del turismo, se le dedica una atención particular al aspecto paisajístico en uno de los capítulos del estudio *Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible*, elaborado por los profesores Rubio, J. L., García Novo, F., Baldasano, J. M. y Martín Mateo, R., en el seno de la Comisión de Medio Ambiente del Alto Consejo Consultivo en I+D de la Presidencia de la Generalitat Valenciana, Valencia, 2006, págs. 123 ss.

<sup>260</sup> Como pone de manifiesto, entre otros, S. Bravo Cabria, «ciertos indicadores revelan algunos aspectos críticos del modelo de desarrollo turístico seguido en los últimos años: tras la fuerte expansión urbanística del litoral, en los últimos años se empiezan a revelar ciertos signos de congestión turística. En este sentido, la lógica de un crecimiento más basado en el número de visitantes que en los ingresos por

La implantación de nuevos desarrollos turísticos, singularmente en la zona litoral, se ha venido produciendo normalmente bajo responsabilidad municipal, a partir de la generación, a través del planeamiento urbanístico (y en ocasiones al margen de éste), de suelos urbanizables a los que se les asigna dicho uso o el residencial. El reciente y riguroso estudio sobre *Cambios de ocupación del suelo en España*<sup>261</sup>, aporta datos verdaderamente elocuentes sobre el grado de ocupación al que se ha llegado en el espacio litoral, poniendo de manifiesto los dañinos impactos ambientales que ello acarrea. Así, el conocido fenómeno de desplazamiento de la población hacia el litoral ha llevado a que, a finales de 2000, el 79% de la capacidad de alojamiento del país se concentre en dicha zona, de tal forma que, en el conjunto de la costa mediterránea, la franja del primer kilómetro de costa ya se encuentra urbanizado en un 34,21%, superándose ampliamente dicho porcentaje en determinadas zonas. Por otra parte, las perspectivas de futuro no resultan nada halagüeñas por cuanto, según el mismo informe<sup>262</sup>, las posibilidades de crecimiento derivadas de las clasificaciones de suelo establecidas en el planeamiento urbanístico vigente en dicho espacio litoral «permiten multiplicar por tres el número de viviendas existentes».

La política municipal en este sentido se ha llevado a cabo, en la mayor parte de los casos, al margen de una planificación turística integrada en su dimensión territorial. Como acertadamente han señalado VERA e IVARS, en el ámbito local la planificación turística se suele asimilar, hasta ahora, casi linealmente a promoción turística, «postergando las actuaciones en materia de producto, que suelen desarrollarse desde la dimensión urbanística, tantas veces ajena a los verdaderos intereses del sector turístico»<sup>263</sup>.

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

---

turista ha tenido implicaciones adversas para el propio modelo de desarrollo seguido»; *La competitividad del sector turístico...*, cit., pág. 12.

<sup>261</sup> *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, estudio elaborado, a partir del proyecto «Corine Land Cover» por el Observatorio de la Sostenibilidad en España en colaboración con distintas Instituciones, Madrid, 2006, pág. 121. En las páginas 149 y ss. se recogen, más detalladamente, datos relativos a dicha ocupación costera, desagregados por provincias y en función de la menor o mayor amplitud de la franja territorial considerada.

<sup>262</sup> *Ibidem*, pág. 441.

<sup>263</sup> Vera Rebollo, J. F. e Ivars Baidal, J. A., *Turismo, territorio y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002, pág. 186.

además, a un modelo turístico residencial<sup>264</sup>. La problemática que generalmente se asocia a los desarrollos turísticos basados en este modelo aparece relacionada con el excesivo consumo de suelo que el mismo conlleva y con el impacto negativo que genera en el medio natural, que conduce en ocasiones a la destrucción del paisaje, con la consiguiente pérdida de atractivo de los valores originales del propio destino turístico. No se puede negar, por otra parte, que este modelo de implantación aparece más ligado al negocio de la construcción y de la promoción inmobiliaria que al propiamente turístico<sup>265</sup>. En buena parte de las ocasiones los promotores han perseguido fundamentalmente una rentabilidad basada en la obtención de plusvalías propia del negocio inmobiliario (estructura económica de “ciclo cerrado”), postergando la fundamentada en la prestación de servicios turísticos (de “ciclo abierto”)<sup>266</sup> bajo cuyo reclamo se promovía la aprobación de los correspondientes proyectos. De ahí que se ha llegado a denunciar una “instrumentación inmobiliaria del turismo”, denostando ciertos colectivos la capacidad de este sector para comportarse como verdadero factor de desarrollo<sup>267</sup>.

No se comprende suficientemente, sin embargo, que muchas de las actuaciones vituperadas no sólo son ajenas sino frontalmente contrarias a los intereses del sector empresarial que gestiona la tipología de oferta, quizás más relevante, del negocio turístico, basada en la actividad de alojamiento hotelero. Esta última es además la que se muestra como más capaz de generar a su alrededor todo un entramado de servicios complementarios<sup>268</sup> de ocio, restauración, actividades re-

<sup>264</sup> El *Informe de Sostenibilidad en Andalucía 2005* citado resulta revelador en este sentido. De entre los problemas de sostenibilidad, atinentes a diversos sectores económicos, tomados en consideración en una consulta a agentes cualificados, éstos señalan como el segundo en importancia el que «no se respetan suficientemente las medidas para limitar la expansión urbanística con fines turísticos, en particular, la residencia secundaria» (págs 112 y 120). Por otra parte, el 42,7 de los agentes consultados resaltan un importante deterioro de la tendencia relativa a la «adecuación al desarrollo sostenible de las políticas de suelo, de ordenación del territorio y de construcción inmobiliaria compatibles con el desarrollo turístico» (pág. 134).

<sup>265</sup> Como se reconoce expresamente en la Memoria de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, el continuo crecimiento de la oferta turística experimentado en dichas islas ha estado estrechamente vinculado al sector de la construcción y al mercado del suelo.

<sup>266</sup> Vid. al respecto las consideraciones de López Olivares, Antón Clavé, Navarro Jurado, Perelli del Amo y Sastre Alberti, *Cambios y transformaciones en el actual modelo turístico de España*, Rev. «Annals of Tourism Research en Español», Vol. 7, nº 2, 2005, págs. 432-433.

<sup>267</sup> Como ha sido señalado por Vera Rebollo, J. F. e Ivars Baidal, J. A., *Turismo, territorio y desarrollo regional...*, cit., pág. 164.

<sup>268</sup> O. Perelli del Amo resalta también esta faceta en su comparación del modelo de predominio hotelero frente al residencial; *Ordenación territorial y turismo...*, cit., pág. 58.

creativas o comerciales, produciendo mayor cantidad de empleo y conformando una oferta turística integral apta para satisfacer las crecientes demandas de los turistas.

Frente a ello, se observa en muchos casos que los modelos de desarrollo basados predominantemente en un turismo residencial generan, inicialmente, una fuerte repercusión económica –para Ayuntamientos y los sectores inmobiliario y de la construcción– que, sin embargo, apenas tiene solución de continuidad ya que se constata que el nivel de gasto de este tipo de turistas es sustancialmente menor<sup>269</sup>. También se ha señalado, con razón, el problema generado por el aumento de los gastos públicos, no sólo por aquellos «vinculados a la construcción de infraestructuras para dar soporte a las nuevas urbanizaciones» sino, junto a ellos, los debidos a la aparición, en el caso de tratarse de extranjeros<sup>270</sup>, de una «nueva demanda de servicios como los asistenciales y sanitarios, que muchas veces no tienen la suficiente contraprestación por parte de los países de origen»<sup>271</sup>. Es más, muchas de estas actuaciones no sólo resultan perjudiciales a los intereses del sector empresarial turístico –en tanto suelen generar una «comercialización alegal»<sup>272</sup> que supone una competencia injusta y “desleal” respecto a la oferta reglada a la que se le exige, por añadidura, unos estrictos niveles de calidad–, sino también para la Hacienda Pública, puesto que dicha oferta “sumergida” de alquileres, frecuentemente, elude el pago de los correspondientes impuestos. De manera añadida, habría de ser objeto de una más detenida valoración el mayor

<sup>269</sup> J. L. Zoreda se hace eco de esta problemática en su presentación de la 17ª edición (julio 2006) del informe trimestral de coyuntura turística, titulado «*Perspectivas turísticas*», que viene publicando la entidad Exceltur.

<sup>270</sup> Vid. las interesantes reflexiones, sobre las características y consecuencias que genera el fenómeno de los denominados expresivamente “inmigrantes climáticos”, vertidas por J. Requejo Liberal en un breve y esclarecedor artículo periodístico titulado *El tsunami de los climáticos*, publicado en el Diario «*El País*» (Sección Andalucía), del 20 de diciembre de 2005. El *Observatorio de la Sostenibilidad en España, Cambios de ocupación del suelo en España...*, cit., págs. 62-63, también llama la atención sobre el hecho de que el cambio de modelo turístico, desde el basado en la estancia hotelera al modelo residencial, «ha implicado el asentamiento de grandes cantidades de extranjeros comunitarios (especialmente jubilados) en el litoral».

<sup>271</sup> López Olivares, Antón Clavé, Navarro Jurado, Perelli del Amo y Sastre Alberti, *Cambios y transformaciones en el actual modelo turístico de España*, cit., pág. 439.

<sup>272</sup> López Olivares, Antón Clavé., *ibidem*. De dicha circunstancia también se hacen eco el estudio del *Observatorio de la Sostenibilidad en España, Cambios de ocupación del suelo en España...*, cit., pág. 65; así como el de Exceltur, *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico...*, cit. (puntos 14 y 15 de las “Líneas prioritarias de actuación” que contiene la parte sexta del informe).

impacto ambiental que el modelo considerado produce en comparación con otros posibles usos<sup>273</sup>.

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

El reto hoy planteado a los responsables públicos es el de encauzar los crecimientos turísticos hacia una mayor rentabilidad social y económica compatible con un menor consumo de suelo o, al menos, con una implantación territorial lo menos agresiva posible para con el medio natural<sup>274</sup>.

NOGUEIRA señala diversas causas que explican el que se haya producido un tipo de desarrollos turísticos al margen de cualquier directriz territorial. Por una parte, la ordenación del territorio ha actuado más en el terreno de la teoría que en el de los hechos e, incluso, a veces sus estrategias han fracasado por demasiado ambiciosas, al intentar abarcar espacios territoriales excesivamente amplios. Por otra parte, han fallado los mecanismos de coordinación entre las diversas Administraciones públicas que ostentan competencias concurrentes en materia de ordenación del territorio, turismo y otras políticas sectoriales con incidencia territorial<sup>275</sup>. Por último, entiende la autora citada, que ha fracasado el debido encaje que debe existir entre la ordenación sectorial con una ordenación de carácter horizontal como es la ordenación del territorio, a lo que no es ajeno la fal-

<sup>273</sup> No sólo debido, por lo general, a su mayor consumo de suelo, sino también atendiendo a otros factores. En el estudio *Cambios de ocupación del suelo en España.*, cit., pág. 121, se recogen unos datos reveladores: «Según Green Building Challenge en España cada nueva vivienda construida en el litoral genera al año, a lo largo de los 75 años de su ciclo de vida útil, la siguiente carga ambiental, para una ocupación tipo de 200 días año (ratio medio para viviendas principales y segundas residencias): consumo de 60.000 litros de agua/año, de 6.000 Kw/h/año de energía, generación de 594 kg/año de residuos urbanos y 1.083 kg/año de CO<sup>2</sup>».

<sup>274</sup> Aspecto este último que aparece resaltado, desde una perspectiva más amplia que la estrictamente turística, en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, *sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa* [D. O. L 148, de 6 de junio de 2002], en especial pág. 26.

<sup>275</sup> Problema también señalado por López Olivares, Antón Clavé, Navarro Jurado, Perelli del Amo y Sastre Alberti, *Cambios y transformaciones en el actual modelo turístico de España*, cit., pág. 440.

ta de previsión de una jerarquización entre algunos de los instrumentos de planificación dispuestos en la normativa sectorial<sup>276</sup>. Efectivamente, en relación con este último aspecto, no puede dejarse de tener en cuenta que la ordenación del territorio es una competencia horizontal que se ve traspasada verticalmente por el resto de competencias sectoriales<sup>277</sup> y, especialmente, por la competencia sectorial sobre el turismo<sup>278</sup>, de ahí la necesidad de una correcta articulación entre ambas.

Sin embargo, como acertadamente ha observado IVARS, aunque la aplicación de un enfoque integrado a la planificación del espacio turístico parece un planteamiento lógico, a su vez resulta frecuentemente «inadaptado a la actual distribución de competencias y a la práctica administrativa real, celosamente compartimentada en las diferentes áreas competenciales»<sup>279</sup>. Califica por ello de voluntaristas las propuestas y determinaciones de algunos planes turísticos en relación, por ejemplo, con las necesidades de reorientación del planeamiento urbanístico u otros aspectos con incidencia territorial. Planteamientos que, siendo legítimos, le parecen al autor citado de dudosa viabilidad, por cuanto comprometen competencias que residen en otros departamentos administrativos distintos del que se ha ocupado de la elaboración del plan turístico<sup>280</sup>.

Ciertamente, supone un problema añadido al de los eventuales excesos cometidos por la Administración municipal, puestos de manifiesto, la constatación de un preocupante grado de descoordinación en el seno de algunas Administraciones autonómicas acerca de las cuestiones atinentes a la planificación territorial turística. Los recelos recurrentes aflorados en los supuestos en que la titularidad de las competencias sobre ordenación del territorio, turismo y medioambiente residen en departamentos distintos, la lentitud de los procedimientos de elaboración de los planes territoriales y la frecuente ausencia de medidas cautelares cuando, eventualmente, se decide la formulación de aquéllos, constituyen rémo-

---

<sup>276</sup> Nogueira López, A., *La ordenación del territorio y los recursos turísticos*, en ob. col. *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, (ed. J. Tudela Aranda), Zaragoza, 1999, págs. 186-188.

<sup>277</sup> Como ha sido puesto de manifiesto, con carácter general, por Pérez Andrés, A. A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías...*, cit., págs. 355 y ss.

<sup>278</sup> Lo que ha sido señalado por Blanquer Criado, D., *Derecho del Turismo...*, cit., págs. 31-32.

<sup>279</sup> Vid. Ivars, J. A., *Planificación turística de los espacios regionales...*, cit., pág. 294.

<sup>280</sup> *Ibidem*.

ras que minan una acción pública mínimamente efectiva en relación con la ordenación de los espacios turísticos.

Y, sin embargo, parece evidente la necesidad de una estrecha colaboración entre cada una de las Administraciones y, dentro de éstas, la coordinación entre los diversos departamentos implicados, pues son muchos los factores a tener en cuenta a la hora de abordar la planificación del modelo de desarrollo turístico idóneo en un ámbito espacial determinado. En ello confluyen aspectos propios de las técnicas de protección medioambiental; la necesidad de valoración de las cualidades naturales (entorno natural, patrimonio cultural, climatología) de los distintos enclaves y, consecuentemente, su aptitud de cara a su proyección turística; la ponderación de la suficiencia de las infraestructuras básicas viarias, hidráulicas, comunicaciones, existentes o programadas; la atención a la conservación del patrimonio histórico-artístico; etc. La suma y diversidad de los factores en juego exigen una respuesta de conjunto o globalizada por parte de las Administraciones públicas responsables de su formulación, lo que sólo parece factible a través de la acción integrada que supone la formulación de un planeamiento territorial, al menos en aquellos supuestos en que el impacto turístico adquiere un nivel elevado<sup>281</sup>.

En resumen, conviene apuntar que, aunque el objeto de este trabajo se centra en exponer las más relevantes de las medidas desplegadas y de las técnicas jurídicas disponibles para procurar una adecuada implantación territorial de los desarrollos turísticos, no por ello debe silenciarse que el mar de fondo que late en toda esta problemática denota una tensión evidente que gira en torno a supuestos conflictos de intereses entre las Administraciones autonómicas y las municipales que aflora en cuestiones de reparto competencial entre las mismas e, incluso, dentro de la propia Administración autonómica, en ocasiones, entre distintos departamentos.

---

<sup>281</sup> En el estudio del Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Cambios de ocupación del suelo en España*, cit., pág 92, tras constatar que la realidad ha desbordado en muchos casos a los poderes públicos a pesar de los esfuerzos legislativos realizados desde diversas Administraciones para frenar los crecimientos en los espacios litorales, se manifiesta que resulta «patente la necesidad de una gestión integral de la planificación urbanística de estos espacios, con el fin de lograr una ocupación del territorio coherente y sostenible».

## b. Los principios de ordenación

Todo planeamiento supone un proceso de racionalización en el que, partiendo del presupuesto de una exhaustiva toma de conocimiento de la parcela de la realidad que se pretende planificar, se definen unos concretos objetivos de futuro a alcanzar, a la vez que se programan las acciones y medios que se entienden necesarios para su consecución. Pero igualmente trascendente es que todo ese proceso aparezca guiado por unos criterios o principios rectores, expresivos de ciertos valores reconocidos, que informen la labor del planificador a la hora de diseñar las correspondientes estrategias. En el caso de la planificación territorial de los espacios turísticos pueden decantarse unos principios de fondo, generalmente aceptados, que vienen a constituir actualmente un denominador común presente en la mayoría de las manifestaciones de dicha acción pública.

En primer término, es lugar común, la admisión del principio de sostenibilidad en el planteamiento de cualquier actuación de ordenación del sector turístico con implicaciones territoriales. Ya se aludió a las razones de fondo que avalan la adopción de los principios de desarrollo sostenible en toda operación de ordenación territorial, que aparecen conectadas a la idea de conservación del patrimonio natural y su preservación para las generaciones futuras y ha sido asumida en importantes instrumentos jurídicos de carácter internacional y también en la legislación interna. En el caso del turismo esta opción se justifica además por una razón, por qué no decirlo, de significado más prosaico<sup>282</sup>, puesto que la propia supervivencia y rentabilidad de un destino turístico se sustenta en su capacidad de mantenimiento de las condiciones ambientales que inicialmente lo hacen atractivo para el turista. Ello pasa por la consideración del territorio –en el sentido amplio de entorno natural– en que el turismo se desenvuelve, como un *recurso turístico*<sup>283</sup> de primer orden, en la acepción funcional otorgada a este concepto por la legislación turística autonómica como bien con capacidad de generación de corrientes turísticas. De ahí la importancia de abordar la ordenación y gestión de los recursos turísticos bajo criterios de sostenibilidad. Como

---

<sup>282</sup> En el *Manifiesto por una nueva cultura del territorio...*, cit., se destaca como principio que «un territorio bien gestionado constituye un activo económico de primer orden». En apoyo de dicha aseveración se argumenta que la disposición de un espacio de calidad «confiere valor añadido a los productos y a los servicios, en particular los turísticos, básicos para la economía española», por lo que la gestión sostenible del territorio resulta, entre otras razones, un apremiante imperativo económico.

<sup>283</sup> Concepto, cuyo significado jurídico y funcionalidad han sido estudiados por J. Tudela Aranda, *El significado jurídico y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística*, en ob. col. *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, (ed. J. Tudela Aranda), Zaragoza, 1999, págs. 201 y ss.



ha señalado TUDELA ARANDA, si se ampara desde el poder público una política depredadora para con los más significativos recursos, medioambientales y culturales, el destino podría perder su atractivo<sup>284</sup>.

En segundo lugar, ya se puso de manifiesto cómo en el ámbito europeo, y en España en particular, se ha producido en los últimos años una apuesta decidida por asumir como principio director de la política turística, a nivel estatal y autonómico, el del desarrollo de un turismo de calidad. La asunción del principio de calidad y su proyección en los instrumentos de planeamiento territorial del turismo, muestra de manera muy visible la sustitución de los antiguos criterios ligados al crecimiento cuantitativo por otros que presentan una traducción inmediata en la definición de las determinaciones de naturaleza territorial y urbanística respecto a las zonas turísticas e, incluso, en las normativas relativas a las exigencias de la edificación en relación con determinados establecimientos turísticos. El objetivo finalista de este conjunto de medidas se puede sintetizar en el siguiente axioma: se trata de incrementar el ingreso por turista (o si se quiere la rentabilidad por unidad de alojamiento), a través de la mejora de la calidad, como opción preferente frente a la de incrementarlos por medio de un crecimiento cuantitativo que pudiera afectar al equilibrio territorial del destino.

Junto a estos dos criterios principales, de manera colateral, las Administraciones públicas deben seguir como criterio guía en el desempeño de su función pública de planificación del sector turístico el que éste contribuya a la creación de riqueza y empleo y, a su través, sirva a los objetivos de progreso social y económico enunciados como *principios rectores de la política social y económica* en el artículo 40 de la Constitución. Se trata de un criterio menos destacado, que guarda relación, en el ejercicio de la función de planificación territorial, con las 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 del texto constitucional. En sede de ejercicio de la ordenación territorial y urbanística, la aplicación de dicho criterio puede justificar la decisión de otorgar la preferencia o de potenciar el predominio de la implantación de determinados usos (desarrollo turístico hotelero) frente a otros (turismo residencial)<sup>285</sup> sobre

<sup>284</sup> El significado jurídico y función de los recursos turísticos..., cit., pág. 215.

<sup>285</sup> 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,

un determinado espacio cuya ordenación se pretende. O el mantenimiento de un uso preexistente (v. gr. agrícola), que se considere más rentable socialmente a largo plazo, a costa de frenar la nueva implantación de otros usos (v. gr. residencial temporal) cuyos beneficios para la colectividad se manifiestan de forma pasajera. De la misma manera que, dentro del propio uso turístico así calificado de un destino, se podrá primar la especialización del producto, con la implantación de tipologías turísticas que se consideren que contribuyen a la desestacionalización, como estrategia para incrementar la rentabilidad del mismo.

Parece por tanto que debería optarse, como regla de principio, por aquellos modelos de oferta turística que se juzgaran más rentables desde el punto de vista económico y de la creación de empleo. En ocasiones los Ayuntamientos aceptan como algo positivo la transformación de suelos de uso agrícola en suelos aptos para acoger desarrollos inmobiliarios, ligados al uso residencial de temporada, atendiendo sin más a los ingresos que dicha operación puede reportar a las arcas municipales vía licencia de obras, impuesto sobre bienes inmuebles y la liquidación futura de otros tributos y tasas municipales. Frecuentemente, se prescinde sin embargo de la consideración de la posible mayor rentabilidad a largo plazo, en términos de productividad y empleo, del primitivo destino, o de otros nuevos distintos al residencial, de los suelos así transformados.

En atención a lo expuesto, la ordenación territorial del turismo en España tiene planteada una serie de demandas a las que debe de atender y que se manifiestan

---

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». Y que tiene su plasmación en instrumentos de planificación, como por ejemplo en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (aprobado por Decreto 129/2006, de 27 de junio, pendiente de su remisión al Parlamento Andaluz en el momento en que se escriben estas páginas) en el que se establece como criterio de ordenación de la urbanización turística el de «favorecer en las áreas turísticas modelos de desarrollo menos consuntivos de suelo y de mayor valor añadido (establecimientos reglados de oferta turística) frente a modelos basados exclusivamente en la promoción inmobiliaria y la oferta de segundas residencias» (art. 53). Resulta muy 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–).

en relación con dos situaciones claramente diferenciables<sup>286</sup>, en cuanto requieren medidas de distinta naturaleza:

A) Por una parte, ha de contemplarse 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 rentabilidad supuesta a otros usos (v. gr. agricultura). Junto a ello, habrán de tenerse en cuenta aspectos tales como el impacto medioambiental del proyecto, las posibilidades de abastecimiento de servicios en cantidad y calidad suficientes, la dotación de infraestructuras o la conexión con las redes viarias de comunicación existentes o previstas, entre otros. Desde el punto de vista de este estudio se plantea la necesidad de examinar las determinaciones susceptibles de ser adoptadas en relación con la localización y delimitación de nuevos emplazamientos turísticos.

B) Por otra parte, la problemática relacionada con determinadas zonas turísticas ya existentes, respecto a las que, partiendo de un criterio de mantenimiento de un patrimonio que no parece razonable dejar de aprovechar, 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 de la sostenibilidad. Se trata de dar respuesta, por ejemplo, a los 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.

Ello exigirá, en ocasiones, el uso de medidas de signo preventivo tendentes a evitar que se llegue a la saturación, utilizando técnicas orientadas a conseguir una limitación del crecimiento de la población o una limitación del crecimiento espacial de las zonas turísticas existentes. En otros casos se tratará de medidas reparadoras dirigidas a arbitrar una respuesta quirúrgica al problema de saturación, una vez producida (v. gr. reforma interior, "esponjamiento").

---

<sup>286</sup> Alude a las mismas, en el mismo sentido, O. Perelli del Amo, *Ordenación territorial y turismo...*, cit., pág. 63.

Hay que tener en cuenta además que cada Comunidad Autónoma y, dentro de ésta, cada una de las distintas zonas presentan requerimientos distintos en función de las circunstancias concretas y las necesidades particulares de cada lugar. Los fines y también los instrumentos jurídicos necesarios para implementar las medidas a que se ha hecho referencia variarán, obviamente, según se trate de espacios litorales, urbanos o rurales, y aun en función de la tipología de los espacios turísticos<sup>287</sup>, según se podrá ir comprobando.

### 3. La necesidad de contención de los crecimientos turísticos desmesurados: la capacidad de carga

La planificación tiene que lograr adecuar los usos y acompasar los ritmos de crecimiento a la capacidad de acogida del territorio<sup>288</sup>. Como ha puesto de manifiesto LÓPEZ OLIVARES, uno de los elementos principales a considerar en los procesos de sistematización turística es la *capacidad de carga* de los diferentes espacios con el objeto de conocer el punto a partir del que se puede comenzar a producir la congestión o estrangulamiento<sup>289</sup>. 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

<sup>287</sup> Desde una óptica muy ligada al urbanismo, G. Roger Fernández establece la siguiente tipología de los espacios turísticos en España: a) modelo de espacio integrado o yuxtapuesto a un núcleo tradicional; b) urbanizaciones generadas *ex novo* en suelos originariamente rústicos; c) complejos singulares (campos de golf, resorts); *El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002, págs. 53-56 y pág. 68. Parece obvio, a nuestro entender, que cada uno de los anteriores modelos aparece ligado a una problemática específica.

<sup>288</sup> Entre otras razones porque es necesario tener en cuenta, como ha observado S. Bravo Cabria, «que la capacidad de crecimiento de un destino es limitada y que su posición competitiva sólo será sostenible, a largo plazo, si se protegen y preservan los elementos –recursos y entorno– en los que está fundamentada»; *La competitividad del sector turístico...*, cit., pág. 5.

<sup>289</sup> Según D. López Olivares el concepto de capacidad de carga se encuentra íntimamente relacionado con el crecimiento sostenible y se presenta bajo varias vertientes, entre ellas: a) *la capacidad de carga física*, a partir de la cual el medio ambiente y los recursos culturales resultan dañados; b) *la capacidad de carga económica*, a partir de la cual la experiencia de los visitantes se hunde de forma drástica; c) *la capacidad de carga social*, referida al número de visitantes que un municipio puede absorber sin dificultar otras funciones que desempeña y sin generar graves tensiones con la población residente; *La sistematización de la actividad turística como base de desarrollo de los espacios turísticos*, en ob. col. I Congreso Universitario de Turismo: *Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 1999, pág. 193. Dicha clasificación se recoge, igualmente, en Vera Rebollo, López Palomeque, Marchena Gómez y Antón Clavé, *Análisis territorial del turismo*, Barcelona, 1997, pág. 338. Sobre la evolución doctrinal del concepto de capacidad de carga, con abundante cita bibliográfica, vid. Navarro Jurado, E., *Indicadores para la evaluación de la capacidad de carga turística*, Rev. «*Annals of Tourism Research en Español*» Vol. 7 nº 2, 2005, págs. 399-401.

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»<sup>290</sup>. Las Directrices de Ordenación del Territorio de Canarias, que se examinarán más adelante, introducen entre sus preceptos la definición de 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)<sup>291</sup>.

Acreditado el agotamiento de la capacidad de carga de un determinado territorio, parece coherente la adopción de medidas que impidan nuevos crecimientos turísticos en el mismo, orientando la acción pública hacia el fomento de las actuaciones de renovación y mejora de los establecimientos que se encuentren en una situación de obsolescencia conforme a los parámetros de calidad pretendidos, sin aumentar el número de plazas turísticas ofertadas.

El análisis de la capacidad de carga de un determinado territorio exige poner en relación una serie de variables como las capacidades de alojamiento, el abastecimiento de aguas, la red viaria o los usos del suelo programados<sup>292</sup>. La opera-

<sup>290</sup> Vid. al respecto Vera Rebollo, López Palomeque, Marchena Gómez y Antón Clavé, *Análisis territorial del turismo...*, cit., pág. 337.

<sup>291</sup> 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», nº 24, 2003, pág. 587, con ello se convierte en norma una definición doctrinal, que la propia memoria de las Directrices atribuye a MAT-HIESON y WALL.

<sup>292</sup> Vid. sobre el particular el trabajo de E. Navarro Jurado, *La capacidad de carga básica. Pieza clave para la planificación del territorio turístico. El caso de la Costa del Sol Occidental*, en ob. col. II Congreso Universidad y Empresa: *Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000, pág. 551 y págs. 556 y ss. Más recientemente, el mismo autor se ocupa del indicado tema en *Indicadores para la evaluación de la capacidad de carga turística...*, cit. Resulta asimismo de interés señalar cómo diversa normativa urbanística viene incorporando la necesidad de valorar la capacidad de carga del territorio en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planificación. Es el caso, por ejemplo, de las determinaciones establecidas en el artículo 8 del Decreto de Cantabria 57/2006, de 25 de mayo, que aprueba las Normas Urbanísticas Regionales, en el que, tras definir lo que se entiende por *capacidad de acogida*, se indica que en su valoración se atenderá a los parámetros de población y de equipamientos, así como a los recursos e infraestructuras. A estos efectos se ordena al planeamiento la justificación «sobre las capacidades de suministro a la cantidad de población estimada, tanto permanente como estacional, para la situación inicial y para las posibles ampliaciones, así como para otros posibles usos consuntivos según el tipo de infraestructura como pueden ser los industriales, agrarios, turísticos o de servicios».

ción debe estar guiada por un principio general de equilibrio, como se refleja en la legislación francesa sobre el litoral<sup>293</sup>, cuya influencia se ha dejado sentir en alguna normativa autonómica española dictada hasta la fecha. La Ley de 3 de enero de 1986, relativa a la ordenación, protección y desarrollo económico del litoral, introduce unas disposiciones particulares sobre el litoral en el Código de Urbanismo francés, atendiendo a principios tales como la protección de los espacios naturales, el equilibrio de los planes de urbanismo, la extensión limitada de la urbanización en los espacios próximos a la ribera del mar o la concentración y continuidad de la urbanización.

Tal como indica SOCÍAS, el principio general de equilibrio se basa en la Ley citada en la determinación de la «capacidad de acogida de los espacios urbanizados o a urbanizar»<sup>294</sup>. A estos efectos, el artículo L.146-2 del Código de Urbanismo francés establece que, para determinar dicha capacidad de acogida, los planes de urbanismo de los municipios litorales deben tener en cuenta tres factores: *a)* la preservación de los espacios naturales; *b)* la protección de los espacios necesarios para el mantenimiento o el desarrollo de las actividades agrícolas, ganaderas, forestales o marítimas; *c)* las condiciones de acceso del público a los espacios naturales, a la ribera del mar y a los equipamientos vinculados a la misma.

Como explica la autora citada, la Ley francesa establece un mecanismo teórico para determinar la capacidad de acogida que transcurre en dos fases<sup>295</sup>. En primer lugar la delimitación de los espacios protegidos y el establecimiento de las medidas necesarias para la protección del resto de factores a que se ha hecho alusión. En segundo lugar, la localización y dimensionamiento del suelo urbano y urbanizable del espacio concreto a ordenar, en función de los criterios protectores anteriores. Con ello se determinaría la capacidad de urbanización de la zona.

Sin perjuicio de lo anterior todavía parece necesaria una tercera actuación que, a juicio de SOCÍAS, es fundamental para poder limitar la capacidad de acogida. Concretamente es preciso determinar la población máxima posible respecto de la superficie urbana y urbanizable que, en todo caso, debe estar en proporción con

---

<sup>293</sup> Que ha sido objeto de detenido estudio por Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Madrid, 2001, págs. 41 y ss.

<sup>294</sup> *Op. cit.*, pág. 50.

<sup>295</sup> Vid. Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas...*, cit., pág. 174.

dicha superficie y con los espacios naturales y demás actividades objeto de protección. Esto es, la determinación de la capacidad física del espacio considerado.

Abstrayendo las ideas recogidas del marco concreto en que han sido expuestas, trasladándolas a un plano general, parece coherente el planteamiento de la ordenación física de una zona de potencial desarrollo turístico conforme a la secuencia explicada. En primer lugar, en una suerte de delimitación negativa de la urbanización turística, procede la determinación de los espacios excluidos del proceso de urbanización por sus valores naturales o por servir de soporte a otras actividades o servidumbres cuyo mantenimiento y preservación se considera de interés prioritario. En segundo lugar, la delimitación de la superficie urbanizable y la fijación de los usos –turístico y otros– admisibles en la misma. Por último, de manera añadida, se hace necesario determinar la densidad de población máxima –residentes más turistas– que resulta admisible en dicha superficie sin que se altere el equilibrio general de la zona<sup>296</sup>.

En relación con todos estos asuntos propios de la gestión territorial, casi parece innecesario subrayar el enorme poder de conformación que presenta el planeamiento urbanístico local. Como regla, corresponde al planeamiento urbanístico general la clasificación de todo el suelo municipal, delimitando las superficies que se adscriben a cada clase, y la determinación de los usos, densidades y edificabilidades de los suelos urbanos y urbanizables; todo ello atendiendo al principio de equilibrio y a la protección de los valores naturales, históricos, culturales, paisajísticos, etcétera, presentes en su territorio<sup>297</sup>. No obstante, como se viene

<sup>296</sup> Un tema, aún poco desarrollado pero sugerente, es el relativo a la posibilidad de determinación de la capacidad de acogida teórica de un espacio litoral a partir del cálculo de la capacidad de carga del principal recurso que le sirve de sustento: la playa. Se trata de una cuestión que ha merecido algún tratamiento en sede doctrinal [barajándose una densidad óptima de entre 7-10 m<sup>2</sup> de playa por usuario; vid. al respecto López Olivares, D. y Ferreres Bonfill, J. B., *La ordenación y la planificación integrada de los espacios turísticos: desarrollo metodológico para la evaluación integral de las áreas turísticas mediterráneas de «sol y playa»*, en ob. col. *Planificación territorial y comercialización turística* (Dir. J. Enrique Bigné y Diego López), Castellón de la Plana, 2000, pág. 96], y que, incluso, ha tenido alguna plasmación en sede normativa. Así, el artículo 13 de las Normas Generales de los POOT en Baleares fija un índice genérico supletorio de ocupación de playa de 7,5 m<sup>2</sup>/usuario [vid. sobre el particular Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002, págs. 252-253; y Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales...*, cit., págs. 205-206]. Por su parte, el artículo 74 del *Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura* –que se examinará en el siguiente apartado 4.b, c’– establece que las adaptaciones a dicho Plan de los instrumentos de planeamiento municipal deberán contemplar las medidas correctoras necesarias para corregir o evitar un índice excesivo de ocupación de playa, disponiendo textualmente que «dicho índice será como mínimo una superficie de ocupación de playa de 30 m<sup>2</sup> por usuario».

<sup>297</sup> El artículo 34 del PTIMenorca emplaza al planeamiento municipal a observar la adecuación de la ordenación urbanística a la capacidad de carga del ámbito correspondiente, entendiéndolo por capacidad de carga «la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos urbanos sin que se

indicando, resulta relativamente fácil constatar que muchos Municipios –sobre todo costeros– son proclives a una expansión desmesurada de sus suelos urbanos con un destino turístico, residencial o mixto, canalizado a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico. La realización de las previsiones contenidas en los planes urbanísticos provocaría una saturación<sup>298</sup> de la superficie construida en buena parte de nuestro litoral<sup>299</sup>, incompatible con el principio de desarrollo territorial sostenible.

Esta falta de sensibilidad y visión territorial a largo plazo mostrada por ciertas Administraciones municipales –a veces acuciadas por otros problemas<sup>300</sup>–, ha generado en ocasiones tensiones con las instancias autonómicas provocando una creciente intervención ordenadora de estas últimas en determinadas Comunidades, justificada en la incidencia supramunicipal que conlleva el desbordamiento de unos límites razonables respecto al desarrollo de actividades con fuerte afección territorial y, a la postre, por razones de mantenimiento del propio recurso, que constituye el principal activo del producto turístico. De esta manera, el planeamiento municipal puede venir condicionado, a la hora de definir las determinaciones a que se ha aludido anteriormente, además de por el obligado respeto a las disposiciones de carácter general con incidencia en las mismas, por la vinculación a determinados instrumentos de carácter supramunicipal, de orden territorial o medioambiental, que pudieran afectar a su libertad de disposición sobre las decisiones a que se hace referencia.

---

produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural». En el mismo precepto se indican una serie de factores (características de los terrenos, impacto sobre los recursos renovables y el paisaje, nuevas demandas de equipamiento y servicios generadas en relación con la capacidad de las redes existentes, etc.) a considerar para la necesaria evaluación de la capacidad de carga a llevar a cabo por los Planes Generales Municipales respecto de los suelos destinados a acoger nuevos crecimientos.

<sup>298</sup> En la Memoria de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias se pone de manifiesto como «ha sido el planeamiento urbanístico, generalmente desde una óptica netamente desarrollista, el que ha determinado el proceso de clasificación de suelo turístico, hasta llegar a una capacidad que se estima en unas 850.000 plazas adicionales sobre las legales existentes», oferta que se califica de irrealizable, señalándose la afección de la misma sobre el territorio, las infraestructuras y los servicios.

<sup>299</sup> Así, por ejemplo, según datos recogidos en el citado informe del Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Cambios de ocupación...*, mientras que la superficie urbanizada en el conjunto de Andalucía representa el 2,43% de su suelo total, en la franja costera la proporción de espacio ocupado se acerca al 30%. En la provincia de Málaga el 59,5% de los primeros quinientos metros de franja litoral es suelo urbano ocupado, elevándose dicho porcentaje en algunos municipios, como en los casos de Marbella o Mijas en los que se sobrepasa el 80% de ocupación.

<sup>300</sup> Presupuestarios o de otra naturaleza. En la *Introducción al Turismo*, publicada por la OMT, cit., pág. 165, se subraya cómo las Administraciones locales «no se hayan exentas de las presiones que pueden provenir de la población residente (que quiere más empleo y más renta) o de las empresas (que buscan negocios rentables). Como consecuencia de todo ello, no es extraño que, en ocasiones, estas presiones se transformen en proyectos y planes maximalistas de aprovechamiento del terreno que no siempre tienen en cuenta los costes futuros implicados».



En adelante, se procurará examinar algunas de las medidas ensayadas, o propuestas, que resulta posible desplegar en la dirección expuesta.

#### 4. Ordenación del crecimiento turístico vinculado a zonas litorales<sup>301</sup>

##### a. Ordenación del crecimiento espacial de las zonas turísticas a través de los instrumentos de ordenación territorial: el caso balear.

Como se ha señalado anteriormente, uno de los problemas con que se ha topado la ordenación turística surge al constatar un exceso de suelo apto para desarrollo urbanístico turístico, configurado así por muchos planes de urbanismo, especialmente de los municipios costeros. El reto inmediato que plantea dicha situación es el de frenar esa tendencia, limitando el crecimiento espacial de las zonas turísticas en el litoral que, en el modelo español, es el espacio donde se concentra el grueso de la actividad turística<sup>302</sup>.

Dado el alcance supramunicipal de la ordenación territorial y la capacidad de sus instrumentos para imponerse al planeamiento urbanístico, la convierten en un medio idóneo para ordenar y frenar el crecimiento turístico desmesurado. Por ello ha sido utilizada esta vía con profusión en los territorios insulares, en los que la tendencia de crecimiento turístico observada ha adquirido, en los últimos años, tintes críticos.

En Baleares, han sido los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) de Mallorca y de Ibiza-Formentera, que son planes de ordenación territorial como se vio en su momento, los que inicialmente establecieron medidas limitadoras al cre-

---

<sup>301</sup> Conviene dejar constancia de dos normas que guardan relación con la temática objeto de este apartado a las que se dedican, en función de su oportunidad, referencias puntuales en diferentes apartados de este trabajo. Por un lado, el 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 (BORM de 25 de junio de 2004). De otro, la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (BOCA de 28 de septiembre de 2004). Contra esta última se ha presentado Recurso de Inconstitucionalidad por más de 50 Senadores, admitida a trámite por el Tribunal Constitucional (Providencia publicada en el BOE de 22 de febrero de 2005).

<sup>302</sup> En concreto concentra el 87% de todas las pernoctaciones hoteleras, según informa F. Prats, *Crisis y revisión del modelo turístico en el litoral español*, diario «El País», de 21 de junio de 2003.

cimiento espacial de las zonas turísticas que, por su novedad e importancia, conviene describir<sup>303</sup>.

Los POOT definen una serie de Zonas Turísticas (37 en Mallorca, 11 en Ibiza y 3 en Formentera), fijando unas pautas comunes de ordenación, de aplicación a todas ellas, contenidas en unas Normas Generales –que son prácticamente idénticas en ambos POOT– y, a la vez, unas Determinaciones Particulares de cada Zona a través de las que se establece la regulación específica y concreta de cada una de ellas.

Junto a las disposiciones relativas a la caracterización de las zonas turísticas o a la densidad de población de las mismas, que se examinarán más adelante, los POOT establecen una serie de determinaciones destinadas a limitar el tamaño de aquéllas y la creación de unas franjas limítrofes de protección que, a manera de un cinturón, vienen a envolver el espacio<sup>304</sup> que comprende cada una de dichas zonas, impidiendo su crecimiento. La finalidad principal es la de evitar que se produzca un crecimiento urbanístico indefinido a lo largo del perímetro costero o hacia el interior, a partir del mismo, así como la de evitar la implantación de un continuo urbano a lo largo del litoral<sup>305</sup>. Pero también con ello se persigue corregir, en lo posible, las divergencias puestas de manifiesto entre las densidades previstas inicialmente en el planeamiento municipal y las alcanzadas de hecho como consecuencia del proceso de urbanización (art. 10.1, c de las Normas Generales). Estas finalidades pretenden ser alcanzadas, básicamente, mediante las siguientes medidas:

- A) Por una parte, mediante el «establecimiento del ámbito físico y superficie máxima de suelo que podrá ser clasificado por el planeamiento urbanístico

---

<sup>303</sup> Con carácter general, sobre este tema, vid. Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas...*, cit., págs. 171 y ss., y también Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico...*, cit., págs. 230 y ss.

<sup>304</sup> Vid. el gráfico representativo del esquema de ordenación de las zonas turísticas dispuesto por los POOT elaborado por J. A. Ivars; *Planificación turística de los espacios regionales...*, cit., pág. 286.

<sup>305</sup> El Decreto 67/2006, de 19 de mayo, que aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística en la Comunidad Valenciana, establece unas normas de aplicación directa a la zona litoral (hasta tanto se redacte el Plan de Acción Territorial del Litoral aludido en el Cap. I, 4, a), orientadas en similar dirección, que deben ser arbitradas a través de la planificación territorial y urbanística. En concreto, de un lado se limita el porcentaje de ocupación por la edificación de la superficie del sector a un máximo de un 30%, y de otro se ordena la concentración de la edificabilidad y la minimización de la ocupación de suelo, «*procurando espacios libres, públicos o privados, que eviten la total compactación del frente litoral*» (art. 37).

como Suelo Urbano y Urbanizable» (art. 10.2 de las Normas Generales). En desarrollo de dicha norma las Determinaciones Particulares de cada zona turística imponen, por regla general<sup>306</sup>, la obligación a los Municipios de mantener el mismo ámbito y superficie de suelo urbano y urbanizable de cada Zona Turística, clasificado así por el planeamiento vigente en el momento de aprobación del POOT correspondiente. Como acertadamente ha señalado la doctrina que se ha ocupado del tema<sup>307</sup>, esta técnica está en estrecha relación con aquella otra dirigida a la limitación de las densidades de población, igualmente dispuesta por la normativa balear, que será analizada posteriormente. El juego acumulado de ambas no pretende otra cosa que determinar la capacidad de acogida óptima de las diferentes zonas turísticas, en función de sus circunstancias particulares.

- B) Por otra parte, los POOT implantan directamente unas *Zonas Limitrofes de Protección Costera*, definidas en el artículo 14 de las Normas Generales como unas franjas de protección lateral de cada Zona Turística, constituidas por terrenos no susceptibles de ser urbanizados, que comprenden unos espacios paralelos a la línea de costa de una anchura mínima de 1.000 metros desde la misma, y que actúan a modo de cuñas de separación entre Zonas, impidiendo la formación de una línea de edificación continua en el litoral<sup>308</sup>. Es a través de las Determinaciones Particulares de cada Zona como se lleva a cabo la delimitación concreta del perímetro y, por tanto, la determinación de los terrenos que quedan comprendidos dentro de cada zona limítrofe de protección costera. Terrenos que quedan así clasificados como no urbanizables por los propios POOT, vinculando a los planes municipales. Según observa SOCÍAS<sup>309</sup>, y también BLASCO<sup>310</sup>, en la mayoría de los casos los terrenos que han sido incluidos en las aludidas franjas de protección están comprendidos a su vez en espacios

<sup>306</sup> Vid. los respectivos epígrafes 2.1 de cada una de las Determinaciones Particulares de las distintas Zonas.

<sup>307</sup> Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas...*, cit., pág. 173, y también Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico...*, cit., pág. 232.

<sup>308</sup> Tomando como referente la legislación francesa sobre el litoral. Concretamente el artículo L.146.2 del Código de Urbanismo francés, introducido en el mismo por la Ley de 3 de enero de 1986, relativa a la ordenación, protección y desarrollo económico del litoral, que en su último párrafo dispone: «Los esquemas directores y los planes de ocupación del suelo deben prever espacios naturales que presenten el carácter de un corte en la urbanización». Sobre este tema vid. Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas...*, cit., págs. 55 y ss.

<sup>309</sup> Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas...*, cit., pág. 187.

<sup>310</sup> Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico...*, cit., pág. 233.

naturales establecidos ya por la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares. En nuestra opinión, ha de valorarse positivamente esta técnica –que debería extenderse–, como medio de preservar los cada vez más escasos tramos de costa sin urbanizar existentes en el litoral.

- C) Por último, los POOT ordenan al planeamiento la delimitación de un *Área de Protección Posterior* de cada Zona Turística, consistente en una franja de suelo no urbanizable que, por lo general, no debe ser inferior a 500 metros a partir de la delimitación trasera del suelo urbano o urbanizable en la respectiva Zona, con la finalidad de impedir el crecimiento indefinido de la misma hacia el interior. A diferencia de la franja de protección lateral, la fijación del perímetro concreto de la franja de protección posterior no es realizada directamente por los POOT, sino que es remitida a la adaptación que a éstos deben de llevar a cabo los planes municipales. No obstante, el último párrafo del artículo 16 de las Normas Generales fija directamente un área de protección posterior de 500 metros de anchura, que regirá supletoriamente hasta que se produzcan las aludidas adaptaciones.

En cuanto al régimen jurídico aplicable en los espacios que comprenden las aludidas franjas, de protección lateral y posterior a las Zonas Turísticas, es de señalar, en primer lugar, que, tratándose en ambos casos de suelo clasificado como no urbanizable por los propios POOT, quedan sometidos al régimen propio de dicha clase de suelo así como a las disposiciones de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares. En segundo lugar, al coincidir buena parte de los terrenos afectados por las delimitaciones de las franjas aludidas con espacios protegidos por la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares, las normas de ésta les resultarán de aplicación, en su caso. En tercer lugar, el artículo 16.1 de las Normas Generales de los POOT, prohíbe en dichas franjas la autorización de usos que pudieran afectar negativamente a la actividad turística de la Zona.

Al régimen expuesto en relación con las franjas de protección han venido posteriormente a sobreponerse ciertas determinaciones contenidas en la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de

Medidas Tributarias<sup>311</sup>. Las Directrices disponen una serie de medidas directamente dirigidas a contener el crecimiento urbanístico para usos residenciales y turísticos, entre las que sobresalen:

- A) La desclasificación directa de suelos urbanizables operada por la Disposición adicional 12<sup>a</sup>, que a la entrada en vigor de la Ley reclasifica, «automáticamente», como suelo rústico ciertos terrenos de uso residencial, turístico o mixto como, por ejemplo, los siguientes: *a)* los clasificados como suelo urbanizable no programado por un plan general de ordenación urbana con vigencia superior a doce años; *b)* los clasificados como suelo urbanizable que no cuenten con un proyecto de urbanización aprobado definitivamente y que formen un núcleo aislado o que se encuentren en la franja de 500 metros desde la ribera del mar (100 metros en Formentera); *c)* los clasificados como suelo urbanizable programado que no hayan iniciado la tramitación del planeamiento parcial dentro de los plazos establecidos.
- B) La clasificación como suelo rústico protegido de una *Área de Protección Territorial* costera, –que coincide en parte con las Zonas Limitrofes de Protección Costera de los POOT– constituida por la franja de 500 metros (100 para Formentera) medida desde el límite interior de la ribera del mar, exceptuando las zonas portuarias y los suelos clasificados como urbanos o urbanizables a la entrada en vigor de la Ley (art. 19). No obstante, en virtud de lo dispuesto en la Disposición adicional 12<sup>a</sup> que se acaba de examinar, se desclasifican los suelos urbanizables comprendidos dentro de dicha *Área de Protección Territorial* que no cuenten con un proyecto de urbanización aprobado definitivamente, que han quedado automáticamente reclasificados como suelo rústico protegido.
- C) La clasificación como suelo rústico común de las denominadas *Áreas de Transición* –que coinciden en parte con las *Áreas de Protección Posterior* de los POOT– que comprenden una franja, a definir por los Planes Territoriales Insulares, entre un mínimo de 100 metros hasta un máximo de 500 a partir

---

<sup>311</sup> Modificada por la Ley 9/1999, de 6 de octubre, de medidas cautelares y de emergencia relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo (que también modifica la Ley, de 8 de julio de 1997, del Suelo Rústico) y por las Leyes 20/2001, de 21 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública; 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas; 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo; 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas; y 10/2005, de 21 de junio, de puertos de las Islas Baleares. El artículo 57 de la Ley 6/1999 declara expresamente la vigencia de los POOT de Mallorca y de Ibiza y Formentera, en todo lo que no contradigan a la Ley.

sulares, entre un mínimo de 100 metros hasta un máximo de 500 a partir del suelo clasificado como urbano, urbanizable o apto para la urbanización<sup>312</sup>.

- D) La obligatoriedad de que los nuevos suelos urbanizables destinados a un uso residencial, turístico o mixto se desarrollen de forma integrada o contigua a los núcleos existentes, atendiendo así al principio de concentración y continuidad de la urbanización (art. 32).
- E) Finalmente, el artículo 33 de las Directrices ordena a los Planes Territoriales Insulares establecer la limitación, por un plazo de diez años, del incremento del suelo urbanizable para uso residencial, turístico o mixto por cada municipio en un porcentaje del 10% para las islas de Mallorca, Ibiza y Formentera<sup>313</sup> y del 12% para Menorca. Para calcular el porcentaje máximo de crecimiento se tendrá en cuenta el suelo urbano y el urbanizable con plan parcial aprobado definitivamente a la entrada en vigor de las Directrices.

A título ilustrativo, la puesta en práctica de esta última medida ha sido objeto de desarrollo en el PTIMenorca a través del establecimiento de un techo de crecimiento máximo insular, que se concreta en la determinación de un número limitado de plazas de alojamiento en aplicación de unas densidades fijadas por el propio Plan. Todo ello dentro del respeto a los límites de crecimiento permitidos por las Directrices de Ordenación Territorial (el 12% aludido en el párrafo anterior) que el PTIMenorca cifra en 439 hectáreas para el conjunto de la isla.

En concreto, el artículo 38 del PTIMenorca establece que, dentro de los diez años siguientes a su aprobación, no podrá clasificarse suelo urbanizable en una superficie mayor que la necesaria para albergar un crecimiento total de 10.749 plazas de alojamiento para el conjunto de la isla, tanto residenciales (compután-

---

<sup>312</sup> La *Matriz de Ordenación del Suelo Rústico* contenida en el Anexo I de las Directrices (modificada por la Ley 9/1999, citada en nota anterior) condiciona los usos de vivienda familiar aislada dentro de las *Áreas de Transición* a lo que se establezca al respecto en el correspondiente Plan Territorial Insular, mientras que en relación con las *Áreas de Protección Territorial* declara prohibido dicho uso.

<sup>313</sup> El Plan Territorial Insular de Mallorca (BOCAIB nº 188, de 31-12-2004), establece dichos límites de crecimiento en su norma sexta, mientras que en la siguiente dispone una serie de directrices relativas a la ubicación de los crecimientos y sus densidades máximas según las distintas zonas. Por su parte el Plan Territorial Insular de las islas de Ibiza y Formentera (BOCAIB nº 50, de 31-3-2005) se ocupa de esas mismas cuestiones en sus normas 37 y 38.

dose a razón de 3 plazas por vivienda) como turísticas, aplicando unos estándares de densidad que pueden oscilar entre 20 y 40 viviendas/Ha<sup>314</sup>.

Los suelos clasificados habrán de estar localizados necesariamente<sup>315</sup> en los denominados “núcleos tradicionales”, que coinciden con las tramas urbanas de la isla de Menorca caracterizadas por el predominio del uso residencial, delimitadas por el propio Plan Insular. El artículo 39 lleva a cabo una distribución por municipios del límite cuantitativo de crecimiento residencial y turístico, asignando el número de plazas alojativas que corresponde a cada uno de ellos, lo que naturalmente condiciona la superficie de suelo que puede ser objeto de clasificación y calificación para los referidos usos por el planeamiento municipal dentro de los diez años siguientes, atendiendo a los estándares de densidad aludidos.

Por último, parece de interés aludir a una serie de *Normas territoriales cautelares* adoptadas por las instituciones de las Islas Baleares que han presentado una incidencia relevante en los temas que nos ocupan. El artículo 17 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares, prevé la posibilidad de que, simultáneamente o con posterioridad al acto de iniciación del procedimiento de formulación de un instrumento de ordenación territorial, se apruebe una norma territorial cautelar para asegurar su eficacia, cuyas disposiciones regirán hasta la entrada en vigor del indicado instrumento de ordenación. La aprobación de las normas territoriales cautelares conlleva la suspensión de otorgamiento de licencias para todas aquellas actuaciones que no se ajusten a sus determinaciones que, además, prevalecen, en caso de conflicto, sobre el planeamiento urbanístico. Haciendo uso de esta posibilidad, los *Consells Insulars* acordaron normas territoriales cautelares<sup>316</sup>, hasta la aprobación de los respectivos Planes Territoriales Insulares, que supusieron una suspensión del derecho a edificar en buena parte de los suelos urbanos y urbanizables de las zonas turísticas, tanto para usos residenciales como turísticos. A ello se vino a superponer la aprobación, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de agosto de 2001<sup>317</sup>, de

---

<sup>314</sup> Concretamente el artículo 34, 5ª fija los siguientes estándares de densidad bruta: a) para Maó y Ciutadella, una densidad mínima de 20 viviendas/Ha y máxima de 40 viviendas/Ha; b) para el resto de municipios, una densidad mínima de 20 viviendas/Ha y máxima de 30 viviendas/Ha.

<sup>315</sup> Salvo las clasificaciones de suelo necesarias para llevar a cabo las operaciones de esponjamiento dispuestas en las zonas turísticas, que serán objeto de atención en el Capítulo III.

<sup>316</sup> BOCAIB de 28 de octubre de 2000.

<sup>317</sup> BOCAIB nº 92 (ext.), de 3 de agosto de 2001.

otra norma territorial cautelar que había de regir hasta la aprobación de la modificación de las Directrices de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares en elaboración. Esta última norma cautelar impuso a todos los Ayuntamientos de las islas unos límites cuantitativos respecto de la concesión de licencias para la construcción de edificaciones de uso residencial o turístico<sup>318</sup> dirigidas a detener el crecimiento de la capacidad de alojamiento en cada municipio. El criterio para la adjudicación de licencias establecido era el de prioridad temporal de presentación de las solicitudes. La norma territorial cautelar comentada resultaba de aplicación general a todos los municipios baleares, teniendo carácter de regulación mínima, sin perjuicio de la «más exigente, complementaria o de diferente objeto» que pudieran contener las normas territoriales cautelares aprobadas por los *Consells Insulars* a que anteriormente se ha hecho mención.

#### **b. Ordenación del crecimiento turístico a través de instrumentos integrados de ordenación de los recursos naturales y territoriales: el caso de Canarias**

El caso de Canarias es especial en cuanto que en esta Comunidad se ha querido abordar la honda problemática que ha generado el turismo desde una perspectiva integral, con pretensiones de globalidad. No en vano, el vehículo principal a través del que se ha procurado conducir el proceso de estructuración de los desarrollos turísticos ha sido el Plan Insular de Ordenación que, como se vio en su momento, se trata de un instrumento de ordenación integral del espacio insular, que aúna la ordenación de los recursos naturales y la ordenación territorial, atendiendo a la «realidad global» de cada isla (art. 17, b LOTCanarias). Antes de entrar en su examen convendrá, sin embargo, detenernos brevemente a explicar las circunstancias de desmesurado crecimiento que han llevado a las autoridades canarias a disponer excepcionales medidas de suspensión de la vigencia de las determinaciones turísticas de los PIO y del planeamiento urbanístico y la consecuente prohibición de otorgamiento de licencias para edificaciones turísticas, hasta la realización y aprobación definitiva del planeamiento territorial.

---

<sup>318</sup> Con ciertas excepciones referidas a viviendas de protección oficial, residencias de carácter comunitario, rehabilitaciones que no supongan aumento de capacidad u operaciones de reconversión (art. 2.2).



### a'. La moratoria turística

Transcurridos seis años desde la aprobación de la LTCanarias, el Gobierno de dicha Comunidad pudo constatar que el crecimiento de la oferta alojativa venía siendo constante y “carente del menor indicio de mesura”, lo que se atribuyó a la ausente o incorrecta adaptación de los planes insulares y de los instrumentos de planeamiento urbanístico municipales a las previsiones contenidas en aquélla. Los datos eran elocuentes: conforme a las cifras manejadas por la Administración turística autonómica, de una oferta turística operando legalmente de 354.131 plazas se preveía pasar, en un plazo no superior a tres años, a otra de 596.368 plazas, si se computaban los proyectos de establecimientos turísticos que ya contaban con autorización de apertura, sumados a los que disponían de autorización previa y los que se encontraban en trámite para su obtención. Si a las cifras anteriores se añadieran las derivadas de materializar el suelo calificado como turístico por el planeamiento, la suma de todo ello arrojaría una cifra total de 1.109.720 plazas turísticas operativas en el archipiélago. Conforme a la proyección calculada por la autoridad turística, la ocupación, con un mínimo de rentabilidad, de la aludida cifra de plazas potenciales exigiría una afluencia anual de 32.847.712 turistas (frente a los 12.044.340 visitantes del año 2000), lo que se consideraba una cifra absolutamente inabordable teniendo presente las repercusiones sociales, territoriales y, sobre todo, medioambientales que de ello se derivarían. A la vista de lo anterior, el Gobierno de Canarias adoptó, mediante el Decreto 126/2001, de 28 de mayo, la medida de suspender la vigencia de las determinaciones turísticas contenidas en los PIO de Gran Canaria, Tenerife y Fuerteventura, para su revisión y adaptación a la LTCanarias, así como la vigencia de las determinaciones relativas al uso turístico contenidas en los instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados en el ámbito territorial de las aludidas islas y también de Lanzarote y, consecuentemente, la suspensión de otorgamiento de licencias de edificación, de obra nueva o ampliación, de instalaciones o establecimientos turísticos. Las medidas anteriores se dictaron al amparo de lo previsto en el artículo 60 de la LTCanarias.

Paralelamente a lo anterior, a partir de una resolución adoptada por el Pleno del Parlamento canario en octubre de 2000 sobre la necesidad de acometer un proceso de implantación de un modelo de desarrollo sostenible, prestando especial atención al desarrollo turístico, el Gobierno de Canarias optó por hacer uso del instrumento de superior jerarquía del sistema de planeamiento territorial, acordando la formulación de unas *Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias*. El Decreto 4/2001, de 12 de enero, que acordó su formulación, establecía la finalidad global, el objeto y los criterios básicos para la elaboración de di-

chas Directrices. Asimismo, para lograr la plena efectividad de las futuras Directrices, el Decreto citado, al amparo de lo previsto en el artículo 14.6 de la LOT-Canarias, acordó la suspensión por el plazo de un año, ampliable a dos (seis meses y un año, respectivamente, para las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma), de: *a)* la tramitación y aprobación de Planes Territoriales Parciales que incidieran en la ordenación de cualquier tipo de uso turístico; *b)* la tramitación y aprobación de instrumentos de planeamiento general, así como sus modificaciones o revisiones parciales, cuando permitieran el desarrollo de uso alojativo turístico; *c)* la tramitación y aprobación de planes parciales de ordenación en cuyo ámbito se admitiera cualquier tipo de uso turístico; *d)* la tramitación de proyectos de urbanización en los que el planeamiento admitiera uso turístico; *e)* el otorgamiento de toda licencia de edificación de obra nueva o ampliación de establecimientos turísticos alojativos (salvo turismo rural y hoteles de categoría alta).

La Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, abundando en la consideración de que la «elaboración de cualquier instrumento de ordenación requiere que la realidad analizada no sea alterada cada día sensiblemente por las actividades que se desarrollan», declaraba tener como objeto la regulación del régimen al que quedaban sujetos los instrumentos de planeamiento, su ejecución y los actos de uso del suelo durante el periodo necesario para la aprobación de las *Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias*. Básicamente, la disposición citada venía a concentrar en un solo texto toda la serie de medidas<sup>319</sup> cautelares de suspensión contenidas en el Decreto 126/2001, de 28 de mayo, así como en el Decreto 4/2001, de 12 de enero, a las que se ha hecho alusión, a la par que elevaba las mismas a rango legal. De esta manera, se suspendía la vigencia de las determinaciones, relativas al uso turístico, de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística y de su ejecución; se suspendía también la aprobación o modificación de las determinaciones relativas al uso turístico contenidas en los Planes Generales de Ordenación y Normas Subsidiarias, así como la tramitación del Planeamiento urbanístico de desarrollo, contemplando, de manera detallada, las correspondientes excepciones, quedando La Palma, La Gomera y El Hierro sujetas a un régimen especial. La duración de dichas medidas se mantendría en tanto no estuvieran en vigor las *Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias* (que la Disposición Final de la Ley

---

<sup>319</sup> Vid. una valoración crítica de estas medidas (su vigencia indefinida pudiera suponer la ineficacia del derecho constitucional de libertad de empresa; las excepciones pugnan con el principio de igualdad, según el autor) en Villar Rojas, F. J., *La ordenación territorial del turismo: luces y sombras...*, cit., pág. 584.

emplazó al Gobierno a aprobar provisionalmente en el plazo de un año). Por medio del Decreto 176/2001, de 6 de septiembre, se acordó el inicio del procedimiento de elaboración de las Directrices produciéndose, posteriormente, la aprobación inicial de las mismas, por medio del Decreto 83/2002, de 24 de junio. Finalmente su aprobación definitiva se ha producido por medio de la Ley 19/2003, de 14 de abril<sup>320</sup>, por la que se aprueban las *Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*<sup>321</sup>.

### b'. Las Directrices de Ordenación General y del Turismo

Según el artículo 15 de la LOTCanarias, las Directrices de Ordenación constituyen el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias, teniendo por objeto, entre otros, establecer las estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de la Comunidad. Las determinaciones de las Directrices podrán tener el carácter de normas de aplicación directa, normas directivas –cuya aplicación requiere su previo desarrollo por otro instrumento de ordenación–, y recomendaciones.

Junto a los objetivos generales de ordenación fijados en el artículo 15.2 de la LOTCanarias, las Directrices de Ordenación pueden también atender a uno o a varios ámbitos de la actividad social o económica, conforme a lo previsto en el apartado tercero del mismo artículo. Haciendo uso de esta posibilidad se ha procedido a la elaboración simultánea de las mencionadas *Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, aprobadas por la Ley de 14 de abril de 2003 citada.

Materialmente, las Directrices se descomponen en dos documentos que contienen, por un lado, las *Directrices de Ordenación General de Canarias* y, por otro, las *Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, respectivamente integrados cada uno por su correspondiente Memoria y Normativa.

<sup>320</sup> Sobre la aprobación mediante Ley de las Directrices, abordando la naturaleza jurídica de las mismas, vid. el interesante trabajo de Fajardo Spinola, L., *Aprobación por ley de las Directrices de Ordenación de Canarias*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», nº 195, 2002, págs. 71 y ss.

<sup>321</sup> En el BOE nº 230, de 23 de septiembre de 2004, se publica una extensa corrección de errores de la Ley citada. Para un examen general de la Directrices reseñadas, vid el artículo de L. Fajardo Espínola, *Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», nº 212, septiembre-octubre de 2004.

Las *Directrices de Ordenación General* constituyen el marco referencial para la Directrices de ordenación sectorial que se formulen, como es el caso de la turística. Concretamente, la directriz 120 de la normativa de las Directrices de Ordenación General remite a las Directrices de Ordenación del Turismo para el establecimiento de las determinaciones específicas a seguir en las intervenciones públicas en materia de turismo, siempre en consonancia con las primeras. A estos efectos las Directrices de Ordenación General se limitan a sentar una serie de criterios generales y principios básicos a los que deberán atender las Directrices sectoriales turísticas y que han sido recogidos por las mismas. Junto a ello, las Directrices sectoriales y el planeamiento insular resultan vinculados por un buen número de las Directrices de Ordenación General que, aun no viniendo referidas específicamente a aspectos turísticos, presentan una incidencia directa en su ordenación, como pueden ser, por ejemplo, las directrices relativas a la contención del consumo de suelo urbanizable contenidas en el Capítulo V del Título IV de la normativa.

Por su parte, el grueso de la normativa de las *Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias* se articula en tres grandes bloques temáticos dedicados respectivamente a: *a)* la determinación del modelo turístico; *b)* las normas sobre renovación edificatoria y rehabilitación urbana; *c)* el establecimiento de las condiciones de crecimiento.

El examen de cada una de estas materias se hará en su correspondiente lugar sistemático en el texto, limitándonos en este momento a resaltar las directrices atinentes, de alguna manera, a la limitación del crecimiento espacial turístico.

Como punto de partida conviene resaltar que las Directrices de Ordenación del Turismo basan la implantación del nuevo modelo turístico que propugnan en una estrategia de *renovación de la oferta turística existente* y el incremento de la competitividad a través del aumento de la calidad y la diversificación de los productos. Ello es acorde con la formulación de orientaciones dirigidas a: *a)* el incremento de la rentabilidad de las actividades turísticas, procurando el aumento del gasto y del ingreso medio por estancia, frente al incremento del número de visitantes; *b)* la diversificación de la oferta, generando productos dirigidos a captar nuevos segmentos de mercado; *c)* la diferenciación de la oferta, mediante el apoyo a los elementos más vinculados a los valores autóctonos.

También se apela a que los instrumentos de ordenación definan la dimensión territorial del modelo turístico conforme a las determinaciones de la planificación turística y, también, a los criterios establecidos en las Directrices de Ordenación

General, tales como el uso eficiente del suelo como recurso, la contención de la extensión urbana, la reutilización del suelo ocupado o el incremento de la complejidad y calidad de los núcleos, de acuerdo con las especificidades del espacio turístico.

En la directriz 7.2 se formulan una serie de criterios para la implantación territorial del modelo turístico, entre los que sobresalen: *a)* el compromiso de atemperar la extensión territorial del uso turístico, reorientando la oferta de alojamiento hacia la rehabilitación de los espacios turísticos consolidados y la renovación de la planta alojativa existente; *b)* la determinación de los ritmos y límites de crecimiento de las zonas turísticas en función de la capacidad de carga de cada sistema insular; *c)* el aseguramiento de que la ocupación de nuevo suelo con destino turístico cuente con las infraestructuras, equipamientos y servicios adecuados para satisfacer las demandas de la población y de la actividad turística<sup>322</sup>.

A partir de ahí se establecen unas directrices a asumir por los Planes Insulares de Ordenación relativas a la zonificación turística de cada isla, así como a la estructuración de las zonas resultantes, que se examinan en el siguiente epígrafe.

### **c'. Las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación**

Conforme se indica en el artículo 9.2 de la LOTCanarias los instrumentos de ordenación regulados en la misma conforman un único sistema integrado y jerarquizado. Coherentemente, el artículo 17, a) del mismo texto legal señala que las determinaciones de los PIO se establecen en el marco de las Directrices de Ordenación, que habrán de ser, en todo caso, tenidas en cuenta por los mismos, pudiendo modularlas en función de su carácter de normas de aplicación directa, normas directivas o recomendaciones.

---

<sup>322</sup> Reflejo especialmente claro de esto último, en el PIOFuerteventura (que se examina en el epígrafe siguiente) se ordena al planeamiento municipal, para su adaptación al mismo, realizar, en fase de información, un exhaustivo estudio sobre los niveles de dotación referidos a los siguientes servicios e infraestructuras: recogida de basuras y tratamiento de residuos, red de alcantarillado y depuración de aguas residuales, bomberos y redes de hidrantes, redes de evacuación de aguas pluviales, policía y seguridad ciudadana, información turística y viaria, transporte de viajeros, centros sanitarios, seguridad y salvamento en playas; debiendo incluir las medidas necesarias para su corrección, caso de detectarse insuficiencias. El Cabildo Insular deberá denegar la autorización previa de todo establecimiento a implantar en zonas con un nivel inadecuado de infraestructuras y servicios.

Conforme a lo previsto en el artículo 18 de la LOTCanarias, que establece el contenido necesario de los PIO, éstos deben señalar aquellas áreas del territorio insular que deban de preservarse del desarrollo urbanístico por sus valores naturales o agrícolas. Junto a ello, los PIO pueden establecer áreas territoriales en las que no se permitan nuevos crecimientos turísticos por razones de sostenibilidad o saturación. Además los PIO han de contener el resto de determinaciones de naturaleza turística que ya fueron descritas anteriormente<sup>323</sup>.

A todo ello habrá que sumar las previsiones de las Directrices de Ordenación del Turismo que emplaza a los PIO al establecimiento del modelo de desarrollo turístico de cada isla, lo que implica, entre otras cosas, la definición de «las zonas turísticas de la isla, incluyendo dentro de ellas los ámbitos territoriales en que se desarrollen o puedan desarrollarse actividades turísticas alojativas o complementarias» (directriz 8, a).

El criterio básico que debe primar al proceder a dicha zonificación es el de «crecimiento por consolidación de los terrenos ya clasificados situados en contigüidad<sup>324</sup> 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 Directrices de Ordenación General de Canarias. Late en ambos instrumentos de ordenación –general y sectorial– una visión de la estructuración del territorio que pugna por establecer una diferenciación nítida entre los núcleos urbanos y el medio rural. A nuestro juicio, el objetivo de fondo es la preservación del medio rural y natural de las islas, por su valor medioambiental y también por su valor como recurso y atractivo turístico. Por esa razón se reitera el criterio de la 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 dis-

---

<sup>323</sup> Vid. Cap. I. 4, e.

<sup>324</sup> Se observa una presencia creciente del aludido criterio de contigüidad o de *compacidad* en diversas normativas e instrumentos de ordenación territorial. Así, por ejemplo, en las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares: «Los nuevos suelos urbanizables o aptos para la urbanización destinados a uso residencial, turístico o mixto deberán desarrollarse de forma integrada o contigua a los núcleos existentes que no sean de uso industrial o de servicios» (art. 32 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, que aprueba dichas Directrices), en la normativa del PTIMenorca (arts. 34, 4<sup>a</sup> y 48, 1.1.3), o en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (artículos 45, 53, 150).

persión edificatoria y reorientando claramente la demanda residencial hacia los núcleos urbanos<sup>325</sup>.

Por otra parte las Directrices de Ordenación del Turismo hacen un llamamiento al planeamiento, tanto insular como general, para aplicar una serie de criterios de ordenación y estructuración de las zonas turísticas en función de sus características, distinguiendo la siguiente tipología: *a)* áreas consolidadas, formadas por los núcleos turísticos existentes; *b)* áreas aptas para nuevos desarrollos turísticos –diferenciando entre áreas de extensión situadas en el entorno de las consolidadas y áreas singulares situadas fuera del ámbito de influencia de las consolidadas–; *c)* áreas de reserva, con el fin de preservar los terrenos con mayor aptitud para soportar desarrollos turísticos a largo plazo<sup>326</sup>.

Interesa examinar, como ejemplo ilustrativo, el *Plan Insular de Ordenación de El Hierro*<sup>327</sup> (PIOHierro), por tratarse del primer Plan Insular que contiene un nivel de determinaciones turísticas que fueron consideradas suficientes por el Gobierno de Canarias para decidirse a levantar para esta isla las medidas cautelares dispuestas por la Ley 6/2001, de 23 de julio, al amparo de la posibilidad prevista en el artículo 5.2 de la misma<sup>328</sup>.

Sin duda una de las principales funciones asignada a los PIO por la LOTCanarias es la de determinar el esquema de distribución y priorización de los usos, con expresa localización de las actividades relevantes para el desarrollo económico y social, estableciendo criterios de delimitación de las zonas del territorio que: *a)* deban preservarse del proceso urbanizador; *b)* deban destinarse a usos

<sup>325</sup> Vid. con más detalle al respecto las directrices 48, 55 y 69 de las Directrices de Ordenación General de Canarias.

<sup>326</sup> A estos efectos, la directriz 9.3.c dispone que «serán clasificadas preferentemente como suelo rústico de protección territorial, limitando las posibilidades de implantación de actuaciones de interés general, a fin de no hipotecar el valor potencial de las mismas».

<sup>327</sup> Decreto 82/2002, de 17 de junio, por el que se aprueba definitivamente y de forma parcial, el Plan Insular de Ordenación de El Hierro.

<sup>328</sup> El artículo 5.2 de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, establece la posibilidad de declarar inaplicables para una isla determinada las medidas cautelares previstas en la misma, aun sin haberse llegado a aprobar las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, cuando en aquélla hubiera entrado en vigor un PIO «adaptado a las leyes ordenadoras del territorio y del turismo de Canarias y en el correspondiente Decreto de aprobación definitiva se expresase que las determinaciones en materia turística contenidas en el mismo sustituyen a las medidas establecidas en la presente Ley», declaración que se lleva a cabo expresamente en el artículo 3 del Decreto de aprobación del PIOHierro.

del sector primario; c) sean aptas para el desarrollo de nuevos espacios turísticos, «determinando si procede las condiciones que limiten el incremento de capacidad, reservando a los Planes Generales la delimitación de los sectores urbanizables turísticos» (art. 18.4, b LOTCanarias).

Respondiendo a dicha prescripción el PIOHierro declara perseguir como uno de sus principales objetivos el establecimiento de los usos a que deben destinarse cada una de las áreas del territorio en función de sus valores y aptitudes. Atendiendo a dicha finalidad el PIOHierro propone una distribución básica de los usos mediante la delimitación de ámbitos de ordenación a través de la figura de las Áreas Homogéneas. Dichas Áreas son clasificadas en cuatro grupos (Áreas Homogéneas de Valor Natural, de Valor Cultural, de Valor Productivo y para la Preservación del Modelo Territorial) y dentro de cada una se establecen a su vez distintas subáreas y categorías, estableciéndose por el PIOHierro los criterios para la “relimitación” de las mismas por parte del planeamiento de desarrollo y el régimen básico de los usos para cada uno de los tipos resultantes.

En lo que respecta a las previsiones dirigidas a la limitación de los desarrollos turísticos dentro de la isla, la medida más relevante, sin duda, es el establecimiento de un techo de crecimiento turístico alojativo de 2.250 nuevas plazas turísticas para el conjunto insular, distribuyéndose dicho monto, bajo un criterio de reparto equilibrado, entre las tres grandes Unidades Territoriales que establece el propio PIOHierro: Valverde (900 plazas), El Golfo (780) y El Sur (570). El 50% de dichas plazas serán de carácter hotelera o extrahotelera en régimen de unidad de explotación de categoría de 4 o 5 estrellas o llaves. Es conveniente señalar, en relación con las restricciones expuestas, que se trata de disposiciones normativas de aplicación directa establecidas por el propio PIOHierro (arts. I.1.3.3 y II.1.2.2) y, por otra parte, que el ritmo de otorgamiento de autorizaciones habrá de adecuarse al régimen establecido en las Disposiciones transitorias de la Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias y, en el futuro, a lo que dispongan las leyes trienales a que se refiere la directriz 27 de estas últimas, de lo que se dará cuenta más adelante.

Por otra parte el PIOHierro delimita directamente cuatro áreas aptas para su desarrollo turístico, en su consideración como Áreas homogéneas para la preservación del modelo territorial por su carácter estratégico para la ordenación territorial insular, que se desarrollarán sobre ámbitos comprendidos por suelos de protección territorial y su entorno. Estas cuatro áreas de desarrollo turístico preferente serán desarrolladas a través de Planes Territoriales Parciales, que son



planes territoriales de desarrollo de los PIO, cuyo objeto es la ordenación integrada de ámbitos específicos del territorio diferenciados por sus características naturales o funcionales (art. 23.2 de la LOTCanarias). Concretamente, se trata de la ordenación de cuatro espacios litorales para la implantación en los mismos de cuatro complejos turísticos-ambientales, que se pretende que acojan la mayor cuota de crecimiento de alojamiento turístico. Dado su carácter estratégico para la ordenación territorial insular, son calificados como Ámbitos de Actuación Prioritaria entre las intervenciones para la ejecución del PIOHierro. El cambio de ubicación de estos centros turísticos, por parte del planeamiento territorial o urbanístico, respecto a la señalada por el PIOHierro, requerirá la previa modificación de éste. Corresponde al planeamiento general la sectorización y ordenación urbanística de estas áreas, estableciéndose por el PIOHierro ciertas directrices sobre su dimensionado (sectores entre 2 y 6 Has. de superficie bruta) y aprovechamiento máximo (0,20 m<sup>2</sup> de edificación por cada m<sup>2</sup> de suelo).

En suma, el PIOHierro se propone llevar a cabo un diseño global de la zonificación de usos turísticos de la isla partiendo, como premisa, de una limitación del número de plazas turísticas de nueva creación, que distribuye en tres áreas territoriales en base a determinados porcentajes. A partir de ahí el propio PIOHierro delimita y programa cuatro áreas turísticas costeras que, bajo el modelo de complejos turísticos alojativos, han de absorber en torno al 50% del crecimiento turístico previsto. El resto del crecimiento ha de irse concretando por el planeamiento municipal a través de pequeñas actuaciones en asentamientos agrícolas o urbanos y de intervenciones de turismo rural.

Otro ejemplo digno de ser examinado, que presenta unas características diferentes al anterior, es el *Plan Insular de Ordenación de Tenerife* (PIOTenerife), cuya aprobación definitiva se ha llevado a cabo por el Decreto 150/2002, de 16 de octubre. Su entrada en vigor exige la correspondiente adaptación al mismo de todas las figuras de planeamiento, así como la sujeción a las disposiciones sectoriales de directa aplicación, contenidas en el PIOTenerife, de cualquier acto de uso del suelo en cuanto sean contrarios a las dispuestas en los planes vigentes.

Entre los objetivos que se proponen las disposiciones sectoriales sobre el turismo, contenidas en el Capítulo 7 del Título III del PIOTenerife, al regular las posibilidades de implantación de nuevas áreas con destino turístico y, por ende, la producción de nueva oferta alojativa, se encuentran los de: a) garantizar la prevalencia de los intereses del turismo, como actividad productiva, frente a los puramente inmobiliarios, priorizando «las decisiones de carácter sectorial frente a las de carácter urbanístico», valorando la conveniencia de cada desarrollo turís-

tico en base a criterios insulares; *b*) vincular los nuevos desarrollos turísticos a proyectos empresariales de inversión productiva, disociados de los motivos inmobiliarios que puedan llevar a su promoción; *c*) integrar la oferta turística en la ordenación del territorio conforme a criterios de desarrollo sostenible.

En lo tocante a la admisibilidad de implantación de nuevas áreas urbanas turísticas, el PIOTenerife reconduce los posibles crecimientos a seis Ámbitos de Referencia Turísticos que se ocupa de delimitar (Ámbitos Suroeste, Sur, Sureste, Noreste, Noroeste y Costero Norte; art. 3.7.2.2). Por otra parte, el PIOTenerife ordena al planeamiento que califique las áreas urbanas turísticas conforme a los dos tipos de implantaciones que se contemplan: las llamadas Áreas de urbanización turística convencional y los Complejos turísticos.

- A) La ampliación de núcleos turísticos existentes mediante Áreas de urbanización turística convencional<sup>329</sup>, sólo se admite en el Ámbito de Referencia Turístico Suroeste. Su delimitación ha de hacerse necesariamente en las áreas urbanas o de expansión urbana señaladas en el PIOTenerife, con el exclusivo fin de completar los núcleos turísticos existentes mediante áreas de ensanche o interiores a los mismos (art. 3.7.2.4).
- B) La implantación de nuevos Complejos Turísticos<sup>330</sup> se admite en cualquiera de los Ámbitos de Referencia Turísticos, llevándose a cabo a través de su tramitación como Proyectos de Actuación Territorial o bien como ámbitos de suelo urbanizable. La previsión de desarrollo a través de Proyectos de Actuación Territorial es coherente con la finalidad de estos instrumentos de ordenación territorial de carácter excepcional que, conforme al artículo 25 de la LOTCanarias, pueden legitimar, por razones de interés general, la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental de actividades turísticas, entre otras. Para propiciar la eficacia de dicho planteamiento el propio PIOTenerife reclasifica directamente como Suelo Rústico de Pro-

---

<sup>329</sup> Concebidas como áreas urbanas destinadas a albergar exclusiva o mayoritariamente establecimientos turísticos convencionales en parcelas diferenciadas que, por lo general, no son objeto de una gestión turística unitaria o de conjunto.

<sup>330</sup> Definidos como establecimientos que combinan la oferta alojativa con una oferta complementaria al servicio de aquélla, cuya gestión es conjunta, y a los que se imponen una serie de condiciones en relación con su dimensión mínima (10 Has. en los ámbitos de referencia turísticos de la vertiente norte y 25 Has. en los de la vertiente sur), capacidad alojativa máxima (que se determinará en función de la capacidad de uso de los espacios dedicados a la oferta complementaria pero que, en todo caso, no podrá superar un número de 500 plazas en los ámbitos de referencia turísticos de la vertiente norte y de 2.000 plazas en los de la vertiente sur) y las características y dimensiones de la oferta complementaria.

tección Territorial aquellos terrenos situados en los Ámbitos de Referencia Turísticos que se encuentren en determinadas circunstancias, entre ellas la de estar clasificados como suelo urbanizable no programado, sin contar con plan parcial aprobado a la entrada en vigor del PIOTenerife, en tanto no se adapte el planeamiento general (art. 1.1.3.4).

Con las medidas descritas se limitan, obviamente, las posibilidades de expansión espacial de las implantaciones turísticas en la isla de Tenerife, concentrando los potenciales crecimientos en ciertas zonas costeras consideradas especialmente aptas para absorber los mismos bajo criterios de equilibrio. La implantación de establecimientos turísticos fuera de los Ámbitos de Referencia Turísticos sólo será posible en dos supuestos: *a)* en parcelas con la condición de solar situadas en áreas urbanas consolidadas cuya calificación urbanística admita el uso turístico; *b)* en suelo rústico, tramitándose a través de los procedimientos de Proyecto de Actuación Territorial o Calificación Territorial, en tanto no resulten prohibidos por el planeamiento territorial, ambiental o urbanístico de aplicación.

El *Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura*<sup>331</sup> (PIOFuerteventura) delimita directamente las Zonas Turísticas de la isla, manifestando que las mismas constituyen la reserva de uso turístico de la misma de cara al futuro. En dichas Zonas: *a)* se prohíbe cualquier uso o calificación que no sea el turístico o mixto (salvo determinadas excepciones previstas en las Normas particulares de cada Zona establecidas en el artículo 77); *b)* el suelo clasificado como urbanizable por el planeamiento municipal no podrá superar unos límites de superficie máxima, fijados para cada municipio y zonas por el artículo 75 con un horizonte temporal de 1 de enero de 2013. Fuera de dichas Zonas no podrá otorgarse autorización previa ni licencia de obras a ningún establecimiento alojativo turístico,

---

<sup>331</sup> Aprobado por Decreto 100/2001, de 2 de abril. Este Decreto aprobó el Plan Insular de modo parcial, a reserva de la subsanación de ciertas deficiencias, y, en consecuencia, fue más tarde modificado por el Decreto 159/2001, de 23 de julio, *sobre subsanación de las deficiencias no sustanciales del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura*, en cuyo Anexo es donde verdaderamente se publica la normativa del Plan Insular. A pesar de todo, seguía tratándose de una aprobación parcial que, concretamente, no incluía la ordenación detallada de la actividad turística, aspecto del documento original cuya aprobación fue suspendida por el Gobierno canario, quedando remitida a la elaboración por el Cabildo Insular de un nuevo documento que completase el Plan Insular. Ello se ha llevado a cabo posteriormente, siendo objeto de aprobación por el Decreto 55/2003, de 30 de abril (BOCAN nº 108, de 9 de junio), *por el que se aprueban definitivamente las determinaciones relativas a la ordenación de la actividad turística del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura*. En el anexo de este último Decreto se contiene el texto de los artículos 73 a 80 de la normativa del Plan Insular, que sustituye al inicialmente contenido en el documento provisional, completando de esta forma la normativa de dicho Plan.

salvo las excepciones previstas para el medio rural y los cascos urbanos por el propio Plan Insular.

El PIOFuerteventura fija como uno de sus principios el de evitar la creación de un continuo urbano a lo largo del litoral para lo cual, a semejanza de lo establecido por los POOT en Baleares como ya se ha visto, emplaza al planeamiento a establecer unas *zonas limítrofes de protección costera* no susceptibles de ser urbanizadas, situadas entre los límites laterales de cada sector, igualmente de una anchura mínima de 1.000 metros, y cuya longitud no podrá ser inferior al 50% de la suma de la longitud del sector o sectores urbanizables colindantes, con un mínimo de 1.000 metros paralelos a la línea de costa (art. 74). Así mismo, el planeamiento deberá establecer en cada Zona turística un *área de protección posterior*, de una anchura mínima de 500 metros, «consistente en un área de suelo rústico de protección de entornos en la que no podrán autorizarse los usos que puedan afectar negativamente a la actividad turística de la zona».

También asume el PIOFuerteventura el mencionado criterio de contigüidad, estableciendo que los nuevos suelos urbanizables destinados a uso turístico (y también los de uso residencial o mixto) deberán ser desarrollados de forma integrada con los núcleos existentes que no fueren de uso industrial o de servicios (art. 74).

Por último nos referiremos brevemente a las determinaciones, en la línea apuntada, contenidas en el *Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la isla de La Gomera* (PTEGomera), aprobado por Decreto 56/2003, de 30 de abril, cuyos contenidos y efectos son los propios de un Plan Insular de Ordenación, pero limitados a la ordenación turística y con una vigencia máxima de dos años desde su aprobación<sup>332</sup>.

---

<sup>332</sup> Vid. artículos 3 y 4 de la normativa del Plan citado. La Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, estableció en su Disposición adicional primera que los Cabildos de las islas de La Gomera, La Palma y El Hierro, en tanto aprobaran sus PIO, podrían formular un Plan Territorial Especial (instrumento de ordenación territorial regulado en el artículo 23 de la LOTCanarias) de ámbito insular, con previsiones específicas de desarrollo turístico y vigencia hasta la aprobación del PIO –en todo caso, con un máximo de dos años–, cuya entrada en vigor bastaría para excluir a la respectiva isla de la aplicación de las medidas cautelares previstas en los artículos 2 a 4 de dicha Ley. Por su parte, la Disposición adicional primera de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, ordena a los anteriores Planes Territoriales Especiales incorporar las previsiones que la misma establece para el planeamiento insular (arts. 4, 5, 7 y 8), a la vez que les reconoce el carácter de instrumentos de ordenación territorial insular de la actividad turística en tanto no se encuentre adaptado el correspondiente PIO.

El citado Plan delimita una serie de Ámbitos Territoriales Turísticos conforme a la siguiente categorización (art. 11):

1. Zonas aptas para el desarrollo turístico convencional, en las que, a su vez, se distinguen:

- a) Ámbitos Insulares para nuevos Espacios Turísticos.
- b) Ámbitos Urbanos para Uso Turístico (en áreas urbanas con uso predominantemente turístico o en áreas urbanas en las que se admite una tolerancia del uso turístico y su compatibilidad con el residencial o uso mixto).

2. Zonas aptas para el desarrollo específico de unidades aisladas de explotación turística, integradas en el medio y respetando el paisaje rural<sup>333</sup>.

Fuera de los Ámbitos Territoriales Turísticos, delimitados en los planos del PTEGomera, no se permite en lo sucesivo el uso turístico «por su incompatibilidad con el principio de desarrollo sostenible en la isla de La Gomera» (art. 12).

El PTEGomera distingue seis Ámbitos Insulares aptos para el desarrollo de nuevos Espacios Turísticos (vid. art. 21), en los que el planeamiento urbanístico general podrá destinar los correspondientes suelos al uso turístico.

### **c. Ordenación del desarrollo de establecimientos turísticos en la zona litoral a través de una actuación normativa coordinada: el caso asturiano**

La protección del litoral del Principado de Asturias de desarrollos urbanísticos – residenciales y turísticos– no deseados se articula, fundamentalmente, a través de dos figuras que, como ha señalado PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>334</sup>, suponen una ampliación de las limitaciones de las propiedades privadas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre: la creación de una *zona de protección específica*, a continuación de la servidumbre de protección, y la implantación de la categoría de *suelo no urbanizable de costas*, que se hace coincidir con la zona de

<sup>333</sup> Que, salvo determinadas excepciones, responden a la categoría de las «Zonas aptas para el desarrollo de un modelo específico de unidades aisladas de explotación turística en suelo rústico» reguladas en la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, citada anteriormente.

<sup>334</sup> Pérez Fernández, J. M., *La ordenación integral de las actividades turísticas...*, cit., págs. 312-313.

influencia. Dicha ampliación de algunas de las afecciones territoriales contempladas por la legislación de costas, se ampara en el carácter de regulación mínima que la propia Ley de Costas (art. 21.3) atribuye a las disposiciones de su Título II, que pueden, por tanto, ser objeto de adiciones por parte de las Comunidades Autónomas costeras.

El instrumento de referencia a través del que, inicialmente, parecen operarse estas medidas son las *Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera*, aprobadas por el Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, utilizando uno de los instrumentos de ordenación previstos en la antigua Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias<sup>335</sup>, y de conformidad con lo previsto en las *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio*, aprobadas por el Decreto 11/1991, de 24 de enero.

Es de resaltar que las indicadas *Directrices Subregionales para la Franja Costera*<sup>336</sup> son de obligado cumplimiento para la Administración del Principado y constituyen una referencia obligada para la redacción de los planes generales y normas subsidiarias de planeamiento, que deberán adaptarse a los criterios contenidos en las mismas, aunque, ciertamente, algunos de estos criterios son calificados por las propias *Directrices* como meramente orientativos. De manera más contundente, el artículo 3 del Decreto 107/1993, configura como normas de directa aplicación las *directrices subregionales* relativas a la zona de protección específica y a la delimitación y condiciones de uso del suelo no urbanizable de costas, «sin que sea necesaria su incorporación material a un instrumento concreto de planeamiento».

---

<sup>335</sup> Actualmente refundida en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias.

<sup>336</sup> Como se ha reseñado en nota anterior, en Cantabria también se ha aprobado un Plan de Ordenación del Litoral que pretende la «protección efectiva e integral» de su costa. Dicho Plan ha sido regulado por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, que hace efectiva la previsión contenida en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y urbanística de dicha comunidad. La normativa del Plan es de aplicación al territorio de los 37 municipios costeros cántabros, con exclusión de los suelos clasificados como urbanos, urbanizables con Plan Parcial aprobado definitivamente, o que gocen ya de algún instrumento de protección ambiental. El Plan delimita dos grandes Áreas. De un lado, la denominada Área de Protección, integrada a su vez por distintas categorías de protección (costera, de riberas, intermareal, ecológica, de interés paisajístico y litoral), sobre las que se establece un riguroso régimen de usos y limitaciones que se superpone directamente al planeamiento urbanístico municipal. De otro, la llamada Área de Ordenación, integrada por las categorías de periurbana, modelo tradicional, ordenación ecológico forestal y área no litoral, sobre las que el Plan se limita a establecer unos criterios o *directrices* dirigidos al planeamiento urbanístico.

Posteriormente, la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística del Principado de Asturias, así como las modificaciones introducidas por esta última en la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural<sup>337</sup>, recogieron, a su vez, previsiones sobre las figuras aludidas en una operación de coordinación que, a fuer de pretender una concluyente integración normativa, resulta, en ocasiones, incluso reiterativa. Del examen conjunto de la regulación expuesta se deduce el régimen siguiente:

- A) La *Zona de protección específica* está constituida por una franja de 100 metros de anchura, en proyección horizontal, desde el final de la servidumbre de protección. A excepción de los cultivos y plantaciones, cualquier otro uso en esta zona requerirá autorización del Consejo de Gobierno que, según el propio tenor legal, sólo lo concederá, con carácter excepcional, en aquellos casos en que la utilidad pública o interés social del proyecto lo aconsejen ante la inexistencia de emplazamientos alternativos<sup>338</sup>. No obstante, se puede prescindir de dicha autorización, tratándose de actuaciones destinadas a uso de viviendas y *actividades compatibles con la misma* (como pudieran ser, a nuestro juicio, las actividades turísticas propias de las modalidades de alojamiento en casas de aldea o de las viviendas vacacionales previstas en los artículos 39 y 42 de la LTAsturias) en núcleos rurales (asentamientos consolidados de población en suelo no urbanizable) gráficamente delimitados con precisión suficiente en el planeamiento, en cuyo caso se ejecutarán bajo el régimen ordinario previsto para el suelo no urbanizable. A pesar de que se insiste en que fuera de estos núcleos rurales no se autorizarán en ningún caso usos residenciales, caravanas o instalaciones parecidas, legalmente se introduce una nueva excepción que permite la instalación de establecimientos turísticos, en cuanto prevé que el Consejo de Gobierno podrá autorizar la rehabilitación de edificaciones de especial interés y su *utilización turística*<sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> Ambas Leyes han sido, asimismo, derogadas y refundidas por el Decreto Legislativo 1/2004, citado en nota anterior.

<sup>338</sup> J. M. Pérez Fernández pone como ejemplos que podrían encajar en el supuesto los de un balneario o una instalación de talasoterapia, lo que introduce una conexión con los posibles usos turísticos; *La ordenación integral de las actividades turísticas...*, cit., pág. 313.

<sup>339</sup> Vid., en relación con la *Zona de protección específica*, el artículo 134 del nuevo Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias.

- B) Respecto a la categoría denominada *Suelo no urbanizable de costas*<sup>340</sup>, se ordena al planeamiento su clasificación, como mínimo, de los terrenos comprendidos en una franja de 500 metros, medidos en proyección horizontal, desde la ribera del mar<sup>341</sup>. Las posibilidades de edificación en esta zona parecen quedar circunscritas a los núcleos rurales<sup>342</sup>. Legalmente se restringe aún más dicha posibilidad, en tanto se prohíbe ampliar en dirección al mar los núcleos rurales dentro de la franja aludida, salvo autorización expresa y excepcional del Consejo de Gobierno. Fuera de los núcleos rurales, cualquier uso no permitido habrá de ser autorizado por el Consejo de Gobierno, previéndose expresamente, al igual que para la zona de protección específica, la posible autorización por esta vía de la rehabilitación de edificaciones de especial interés y su utilización turística.

La implantación de establecimientos turísticos en la franja litoral de 500 metros puede resultar, no obstante, factible en las zonas de ampliación de los núcleos urbanos costeros, permitida en determinadas condiciones. El artículo 93 de la Ley 3/2002, de 19 de abril, del Suelo asturiana, tras prohibir la clasificación como suelo urbanizable de los terrenos incluidos en la aludida franja, excepcionó de dicha regla la clasificación de suelo urbanizable que supusiera una ampliación de suelo urbano existente en aquélla a la entrada en vigor de dicha Ley, siempre que dicha ampliación se produjera en dirección contraria a la ribera del mar; excepción que aparece recogida actualmente en el artículo 110.2 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las dis-

---

<sup>340</sup> Prescindiendo de otros antecedentes, esta categoría de suelo no urbanizable fue definida por la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural, mientras que las Directrices Subregionales de la Franja Litoral establecieron los criterios para su delimitación y las determinaciones sobre las condiciones de usos en el mismo. Posteriormente, el artículo 93 de la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística del Principado de Asturias (bajo el título «*Terrenos próximos a la costa*»), así como el nuevo artículo 15 introducido por esta última en la Ley sobre Edificación y Usos en el Medio Rural, con una redacción prácticamente idéntica, establecieron el régimen legal de este tipo de suelo que, finalmente, ha sido recogido en el artículo 110 del nuevo Decreto Legislativo 1/2004, citado en nota anterior.

<sup>341</sup> El Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (que, según informa Pérez Fernández, está próximo a su aprobación; ob. cit., pág. 315) podrá modificar dicha dimensión, según las características de cada tramo de costa. Por otra parte el planeamiento general podrá ampliarla, en función de las características del tramo y atendiendo a criterios tales como la situación de las carreteras próximas a la costa, la protección de las vistas al mar u otros factores.

<sup>342</sup> No obstante, la ampliación de núcleos rurales, así como la implantación de nuevos usos o el aumento de la intensidad en la utilización del suelo no urbanizable en la franja referida requiere el informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, limitando las competencias municipales, en el entendimiento de que todas estas actuaciones afectan a intereses supramunicipales (art. 110.5 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril).



posiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias.

Por otra parte, aunque ya con un carácter meramente orientativo, las Directrices Subregionales para la Franja Costera formulan unos criterios para la regulación urbanística de ciertos usos considerados como ambientalmente más agresivos, entre ellos el hotelero. Así, respecto a la implantación de hoteles en suelo no urbanizable, se propugna su ubicación en las categorías de núcleo rural o en suelo no urbanizable genérico, bajo el cumplimiento de determinadas condiciones, tales como: que no supongan una agresión en el espacio natural y edificado circundante; que se adapten a la tipología edificatoria del entorno; y que se resuelvan los servicios y aparcamientos en la propia parcela. Además, atendiendo a la conformación de los núcleos rurales medios y dispersos, se establece un criterio orientativo relativo a la capacidad máxima de los establecimientos, que se cifra en 25 habitaciones, y también respecto a la parcela, que se estima debe tener un mínimo de 3.000 metros cuadrados. Por otra parte, se apuesta declaradamente por la potenciación del alojamiento en la modalidad de casas de aldea.

En una línea de coherencia con las orientaciones expuestas de las Directrices Subregionales, la LT Asturias establece unas disposiciones sobre la implantación de establecimientos turísticos en suelo no urbanizable (de aplicación también, por tanto, en suelo no urbanizable de costas), que presentan la ventaja sobre aquéllas de ser de directa aplicación. En este sentido, el artículo 13 de la LT Asturias dispone que la implantación de establecimientos turísticos en suelo no urbanizable y en los núcleos rurales debe realizarse con pleno respeto al espacio natural y edificado circundante y a las características propias de tales asentamientos tradicionales. Por otra parte, se añade que se potenciará la rehabilitación de edificios existentes así como la edificación en el interior de los núcleos rurales en la implantación de usos turísticos.

En lo concerniente a la implantación de establecimientos turísticos, interesa resaltar también la previsión contenida en el artículo 109 del citado Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, que establece:

«...en los lugares de paisaje abierto y natural de especial interés, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos o núcleos rurales que posean características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, volumen, altura de los edificios, muros y cierres y la instalación de otros elementos rompan la armonía del paisaje, desfi-

guren la perspectiva del mismo o limiten o impidan la contemplación del conjunto»<sup>343</sup>.

La LTAsturias, que introduce una disposición similar, casi en los mismos términos, en su artículo 12, llama a la adopción de las determinaciones y medidas pertinentes para su efectivo cumplimiento tanto en las directrices sectoriales de ordenación de los recursos turísticos como en los instrumentos de planeamiento y de ordenación medioambiental. Sin perjuicio de lo cual, no puede obviarse que la determinación reproducida constituye una disposición legal sustantiva de directa aplicación, que vincula al planeamiento, pero también a todas las Administraciones públicas competentes para el otorgamiento de las correspondientes licencias, haya o no planeamiento de aplicación.

También se produce en la ordenación territorial asturiana del litoral la debida conexión con los instrumentos de planificación ambiental<sup>344</sup>. A estos efectos las Directrices Subregionales de la Franja Costera realizan un llamamiento al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias (PORN), aprobado por Decreto 38/1994, de 19 de mayo, que constituye el instrumento de planificación de los recursos naturales a nivel regional y tiene su encuadre en la Ley asturiana 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales. Las Directrices Subregionales señalan las distintas áreas especiales de protección que, recogidas por el PORN, afectan a los Concejos costeros, bajo las figuras de reserva natural, paisajes protegidos y monumentos naturales. En estos espacios naturales protegidos, obviamente –como se reconoce por las propias Directrices Subregionales– prevalecen las determinaciones establecidas por el PORN, imponiéndose sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial (también los sectoriales turísticos) y urbanísticos, los cuales deberán adaptarse a aquél cuando resulten contradictorios con el mismo, atendiendo a lo dispuesto en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales (art. 5.2) y en la propia Ley asturiana de Protección de los Espacios Naturales (art. 5.2).

La LTAsturias contribuye, en lo que le atañe, a la integración del sistema normativo atinente a la ordenación de la franja litoral, de la que se viene dando cuenta.

---

<sup>343</sup> Utilizando una fórmula semejante a la contenida en el artículo 138,b) del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), que tiene carácter de norma de aplicación directa.

<sup>344</sup> Vid. J. M. Pérez Fernández, *La ordenación integral de las actividades turísticas...*, cit., pág. 317.

El artículo 11 es reflejo de la asunción plena, por parte del legislador sectorial turístico, de la necesidad de desarrollar la ordenación turística en la franja costera bajo el paraguas del planeamiento territorial y medioambiental. En este sentido, tras el reconocimiento de la costa como recurso turístico básico sujeto a especial protección, se establece que las instalaciones turísticas en la misma se ejecutarán con respeto a la normativa e instrumentos sobre ordenación del territorio y del medio ambiente, lo que conduce al sometimiento de las determinaciones contenidas en las Directrices Subregionales y en el PORNA, en los términos examinados.

Por otra parte, el artículo 15 prevé la realización futura de unas Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos que, como se vio en su momento<sup>345</sup>, se configuran como el instrumento básico para el desarrollo de la planificación sectorial turística en el ámbito espacial de la totalidad del territorio del Principado. La articulación de dichas Directrices Sectoriales, en lo relativo al desarrollo de actividades turísticas en la franja litoral, ha de ser necesariamente coordinada con los instrumentos de ordenación territorial y medioambiental que se vienen examinando. Como acertadamente ha notado PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>346</sup>, dichas Directrices tendrán como marco obligado en dicha zona costera las previsiones contenidas al respecto en: *a)* las Directrices Subregionales para la Franja Costera y sus instrumentos de desarrollo (el futuro Plan de Ordenación del Litoral Asturiano); *b)* el PORNA, en relación con los espacios costeros sujetos a especial protección; *c)* y, en último lugar, en la propia Ley de Turismo de Asturias, que ha establecido ciertas determinaciones de directa aplicación.

## 5. Densidad poblacional y parámetros de calidad turística de naturaleza urbanística

### a. La «ratio turística» en la normativa balear

Ya se ha comentado la tendencia municipal en ciertos casos a autorizar procesos expansivos de construcción residencial –bajo la capa justificadora de un desarrollo turístico– que pueden incidir negativamente sobre los recursos turísticos. Un

<sup>345</sup> Vid *supra*, Cap. I, 4, d.

<sup>346</sup> *La ordenación integral de las actividades turísticas...*, cit., pág. 323.

exceso de desarrollo urbanístico puede acarrear un desequilibrio estructural junto a impactos medioambientales nocivos derivados de una sobresaturación. En ocasiones se llega a constatar un desbordamiento de la capacidad de acogida de ciertos destinos realmente insostenible, soportando un aumento de la presión humana en temporada alta que llega a alcanzar la cifra de 900 habitantes por km<sup>2</sup> (lo que supone doce veces la media nacional) y, en algunos destinos, 1.200 habitantes por km<sup>2</sup><sup>347</sup>. Por todo ello se impone instrumentar las medidas jurídicas pertinentes capaces de contener la densidad de población en unos límites sostenibles sin merma de la calidad del destino turístico.

La legislación de las Islas Baleares ha sido pionera en nuestro país en desplegar técnicas tendentes a la contención de la densidad de población, tanto residente como turística<sup>348</sup>, ligadas además a una política de mejora de la calidad de la oferta turística.

Desde la aprobación del Decreto denominado *Cladera I* (D. 30/1984, de 10 de mayo), se estableció una *ratio turística* de 30 metros cuadrados de suelo edificable por plaza turística. Pronto, dicha *ratio* fue elevada por el Decreto *Cladera II* (D. 103/1987, de 22 de octubre), que, a su vez, fue sustituido, dando a su contenido rango legal, por la Ley 7/1988, de 1 de junio, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos, estableciéndose una *ratio turística* mínima de 60 metros cuadrados de suelo edificable por plaza turística. Concretamente, el artículo 3 de esta última Ley dejó establecido:

«Para construir de nueva planta un establecimiento hotelero o de alojamientos turísticos, o para su ampliación o para un cambio de uso de edificaciones con finalidad de utilización turística, será necesaria una superficie en m<sup>2</sup> de suelo edificable no inferior al resultado de multiplicar por 60 el máximo número de plazas que pueda albergar este establecimiento.

Este suelo edificable quedará exclusivamente afectado por el uso turístico que se pretende y no podrá albergar otras instalaciones o construcciones que

---

<sup>347</sup> Vid. al respecto el interesante artículo periodístico de F. Prats, *Crisis y revisión del modelo turístico en el litoral español...*, cit.

<sup>348</sup> En este sentido Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares...*, cit., pág. 240.

no estén estrictamente ligadas a la explotación turística que se solicita, según las normas que las ordenan.

La utilización del solar afectado distinta de la contemplada en el Proyecto autorizado podrá dar lugar a la revocación de la utilización concedida, previa instrucción del oportuno expediente, que, en todo caso deberá contar con la preceptiva audiencia al interesado»<sup>349</sup>.

Los POOT han mantenido, por término general, dicha *ratio* mínima de 60 m<sup>2</sup>/plaza, aunque las Determinaciones Particulares de algunas zonas turísticas han elevado dicha cifra a 70 o 75 m<sup>2</sup>/plaza<sup>350</sup>. El PTIMenorca exige a los establecimientos hoteleros a implantar en las zonas turísticas delimitadas en el mismo el cumplimiento de una *ratio turística* de un mínimo de 60 m<sup>2</sup>/plaza para las primeras 150 plazas, de un mínimo de 75 m<sup>2</sup>/plaza para las 150 plazas siguientes, y de 100 m<sup>2</sup>/plaza en adelante, hasta alcanzar un máximo permitido de 450 plazas por cada establecimiento (art. 48, 1.2.2.4). Por su parte, la LTBaleares reitera la necesidad de que los POOT y, en su caso, los *Planes Territoriales Parciales*<sup>351</sup>, fijen una *ratio turística* mínima de 60 metros cuadrados de solar por plaza, exigible a las autorizaciones de nuevos establecimientos de alojamiento turístico y a las ampliaciones de los existentes (art. 5.1).

La *ratio turística* supone, pues, condicionar el número máximo de plazas de alojamiento de posible implantación en un nuevo establecimiento turístico en función de la superficie del solar en el que éste se proyecte ubicar. De tal manera que si un empresario dispone de un solar pongamos de 10.000 m<sup>2</sup>, podrá obtener autorización para construir un establecimiento hotelero con una capacidad máxima de 166 plazas, aplicando una *ratio* de 60 m<sup>2</sup>/plaza.

Como ha apuntado BLASCO ESTEVE, la *ratio turística* cumple una doble finalidad: *a*) por una parte introduce un requisito de calidad dirigido a proporcionar

<sup>349</sup> Quedan exceptuados del cumplimiento de la *ratio* los establecimientos que se proyecten en núcleos de población tradicionales del interior de las islas así como en determinadas zonas de Palma, Ibiza, Mahón y Ciudadela delimitadas en el anexo de la Ley y aquellos cuya instalación se proyecte en edificios histórico-artísticos (art. 9).

<sup>350</sup> Vid. Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales...*, cit., pág. 157; y Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico...*, cit., pág. 241.

<sup>351</sup> Referencia que actualmente debe entenderse hecha a los Planes Territoriales Insulares regulados en la Ley 14 /2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares (vid. Disposición adicional cuarta de dicha Ley).

una mayor amplitud y, por tanto, mayor confortabilidad de los clientes, en las instalaciones hoteleras; **b)** de otra, supone un instrumento de limitación de la densidad de población en las zonas turísticas<sup>352</sup>. En relación con este segundo aspecto, ha explicado SOCÍAS<sup>353</sup> cómo, con ocasión de los trabajos preparatorios de los POOT, se llegó a la conclusión de que podía deducirse un parámetro de densidad de población a partir de la *ratio turística*. En efecto, los 60 m<sup>2</sup> de suelo neto edificable exigidos por la *ratio* mencionada equivalen a 100 m<sup>2</sup> de suelo urbanizado bruto, una vez que se tienen en cuenta la parte de espacios públicos que se derivan de la urbanización. Si 100 m<sup>2</sup> de suelo urbanizado se corresponden con una plaza turística –en términos urbanísticos, un habitante–, una simple regla de tres da por resultado que 10.000 m<sup>2</sup> (1 Ha) se corresponden con 100 plazas/habitantes. La *ratio turística* no es, por tanto, únicamente un parámetro turístico, sino también un parámetro de naturaleza urbanística<sup>354</sup> que limita la densidad de población de las zonas de uso predominantemente turístico atendiendo a una proporción de 100 hab./Ha.

De manera añadida y en estrecha relación con lo anterior, hay que destacar, que la *ratio turística* se presenta como una técnica más eficaz, en la implantación efectiva de unos determinados límites de densidad de población, que la tradicionalmente seguida en la práctica urbanística, consistente en la determinación por el planeamiento de unas densidades por hectáreas o, en su caso, la fijación de unos índices zonales de densidad. Esto es así si se tiene en cuenta que la aplicación de la *ratio* es llevada a cabo por la Administración turística con ocasión del otorgamiento de cada autorización turística (que es previa a la licencia municipal), por lo que el control de la densidad se produce *solar a solar*, mientras que las densidades teóricas fijadas por el planeamiento en referencia a unos espacios mucho más amplios se ven frecuentemente desbordadas en la práctica, especialmente en zonas sometidas a una fuerte presión turística.

Precisamente es la constatación fáctica de importantes desviaciones entre las densidades de población inicialmente previstas por los instrumentos de planeamiento y las implantadas de facto tras el proceso urbanizador, detectadas con

---

<sup>352</sup> Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico...*, cit., págs. 241-243.

<sup>353</sup> Vid. Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas...*, cit., pág. 140.

<sup>354</sup> En este sentido Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico...*, cit., pág. 243.

ocasión de los trabajos previos a la redacción de los POOT<sup>355</sup>, lo que mueve a la Administración autonómica balear a desplegar la serie de medidas que intentamos analizar tendentes a rebajar las densidades realmente alcanzadas.

Según explica SOCÍAS<sup>356</sup>, estando en elaboración los POOT, se consideró que no era conveniente aplazar la regulación del problema de las densidades hasta la aprobación definitiva de aquéllos dada la gravedad del mismo, por lo que el Gobierno autonómico adoptó la decisión de dictar el Decreto 27/1993, de 11 de marzo<sup>357</sup>, pronto sustituido por el Decreto 2/1996, de 16 de enero, sobre regulación de capacidades de población en los instrumentos de planeamiento general y sectorial, que tiene como objetivo inmediato «la introducción, en los diferentes instrumentos de planeamiento, de mecanismos que garanticen el control efectivo de las capacidades de población resultantes de sus determinaciones de forma más efectiva que la asignación de índices zonales de densidad»<sup>358</sup>. Para ello se ha dispuesto la obligación para las Corporaciones Municipales de fijar –a través de los nuevos instrumentos de planeamiento general o sus revisiones, de los Planes Parciales o, en su defecto, de unas Normas Complementarias del Planeamiento cuya tramitación obligatoria y abreviada impone el Decreto–, un índice de intensidad de uso residencial (unidad de vivienda / superficie mínima de parcela neta necesaria para su construcción) y un *índice de intensidad de uso turístico* (plaza turística / superficie mínima de parcela neta necesaria para su construcción), cuya función es la de limitar el número de habitantes por superficie edificable, constituyendo además la base para el cálculo de las capacidades de población posible<sup>359</sup>.

<sup>355</sup> Lo que ha estudiado detenidamente Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales...*, cit., págs. 135 y ss.

<sup>356</sup> Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales...*, cit., pág. 144.

<sup>357</sup> Decreto que fue anulado por la Sentencia del TSJ de las Islas Baleares de 23 de mayo de 1995, por carecer de dictamen ni del Consejo de Estado ni del Consejo Consultivo de las Islas Baleares; cuyo contenido fue incorporado, prácticamente sin variaciones, en el Decreto 2/1996 reseñado en el texto.

<sup>358</sup> Exposición de Motivos del Decreto citado, en la que también se justifica el empleo de las medidas dispuestas en tanto que se «han detectado en numerosas ocasiones una falta de coherencia entre los parámetros de población resultantes de la aplicación de los índices zonales de densidad y los que resultarían, en virtud de los estándares habitualmente empleados, de la aplicación concreta de los índices volumétricos determinados, para cada zona de ordenanza, por las Normas Urbanísticas contenidas en dichos instrumentos de planeamiento».

<sup>359</sup> Sobre el concepto de los índices de intensidad de uso, su fijación y el cálculo de las capacidades de población a través de los mismos, vid. *in extenso* Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales...*, cit., págs. 144 y ss.

Los instrumentos de planeamiento o, en su caso, la Norma Complementaria aludida deben fijar unas capacidades máximas de población posibles para cada una de las zonas delimitadas, así como una cifra global para los suelos que hayan de ser objeto de planeamiento sectorial de desarrollo, de modo que el conjunto se adecue a la capacidad global máxima de población determinada en el correspondiente instrumento del planeamiento general. Las capacidades de población fijadas para cada zona se traducirán a los correspondientes índices de intensidad de uso, residencial y turístico, mediante el cociente de la superficie de parcela neta resultante en cada zona y la cifra de capacidad máxima de población asignada a la misma. Por tanto estos índices pueden variar según las distintas zonas. Finalmente, el índice resultante es de aplicación concreta con ocasión del otorgamiento de cada licencia municipal de obras por parte de los Ayuntamientos. Concretamente, «dicho parámetro se incluirá en el acto de concesión de licencia municipal de obras como condición limitativa de la misma que deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad...»; con lo que, al aplicar los índices individualmente a cada proyecto singular, se pretende garantizar realmente la sujeción de las capacidades de población a las cifras máximas determinadas por los instrumentos de planeamiento, evitando desviaciones en la práctica.

Al margen de la distinta autoridad competente para su aplicación, es fácil observar la coincidencia de los componentes que integran el índice de intensidad de uso turístico y la *ratio turística*. En ambos casos se trata de la exigencia de una determinada proporción entre plaza de alojamiento/cantidad de m<sup>2</sup> de parcela neta, para la autorización de un proyecto de establecimiento. No obstante, cabe plantear qué ocurre cuando en una zona determinada concurren ambos y hubieran fijado una cifra distinta. La respuesta viene de la mano del artículo 2.2 del Decreto mencionado, de cuyo contenido cabe inferir que, en el caso de que se solapen ambos parámetros habrá de aplicarse el más restrictivo de los dos; esto es, el que fije un mayor número de metros cuadrados por cada plaza de alojamiento<sup>360</sup>.

Por su parte los POOT, junto al mantenimiento de la técnica de la *ratio turística* en unos parámetros de entre 60 m<sup>2</sup>/plaza y 75 m<sup>2</sup>/plaza según las zonas, han establecido de manera añadida dos tipos distintos de ordenación de la densidad de

---

<sup>360</sup> En este sentido se pronuncian Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales...*, cit., pág. 147; y Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico...*, cit., pág. 245.



las zonas turísticas por ellos delimitadas, en función de la categorización del suelo de que se trate:

- A) Para el conjunto de los terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable con Plan Parcial aprobado, “las Adaptaciones al POOT de los instrumentos de planeamiento general mantendrán, como máximo, la densidad de población prevista en dicho planeamiento”, ajustándose, en todo caso, a lo dispuesto por el Decreto de capacidades de población (art. 7.1 de las Normas Generales de los POOT). En los casos en que no se hubiera producido dicha adaptación, tratándose de proyectos de construcción o ampliación de establecimientos de alojamiento turístico, se aplicará en todo caso la *ratio turística*<sup>361</sup>, en cuanto dispuesta en una normativa de directa aplicación. Caso de coincidir sobre un mismo suelo un índice de intensidad de uso turístico diferente a la *ratio turística*, será de aplicación la cifra más restrictiva de ambas, como ya se ha visto.
- B) Para el conjunto de los terrenos clasificados como suelo urbanizable, programado o no, que carezcan de Plan Parcial aprobado, “las Adaptaciones al POOT de los instrumentos de planeamiento general fijarán como densidad global máxima la cifra que resulte inferior de entre las siguientes: 60 hab./ha o la densidad fijada por el planeamiento general vigente a la aprobación del POOT” (art. 7.2). Posteriormente, sin embargo, la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias, ha señalado que para obtener la población máxima de crecimiento se utilizará una densidad media de 100 habitantes por hectárea; por lo que parece que debe entenderse modificada la cifra fijada por el artículo 7.2 de las normas generales de los POOT. Entiende BLASCO ESTEVE que, en este punto, las Directrices de Ordenación Territorial han supuesto un paso atrás respecto de los POOT<sup>362</sup>.

<sup>361</sup> En este sentido Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales...*, cit., pág. 153.

<sup>362</sup> Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico...*, cit., pág. 247. No obstante, el Plan Territorial Insular de Mallorca (BOCAIB nº 188, de 31-12-2004) establece, en relación con los nuevos crecimientos de suelo urbano, urbanizable o apto para ser urbanizado, destinados a uso residencial, turístico o mixto, una densidad máxima de 60 habitantes por hectárea para las zonas turísticas (norma 7.4). Asimismo, el Plan Territorial Insular de las islas de Ibiza y Formentera (BOCAIB nº 50, de 31-3-2005), establece, para los nuevos sectores de suelo urbanizable que determine el planeamiento general y estén adscritos a una zona turística, la misma densidad máxima de 60 habitantes por hectárea (norma 38.5).

## b. Los estándares de densidad de uso turístico en la normativa canaria

En la senda de la legislación balear, la Comunidad Autónoma de Canarias también ha venido ocupándose de establecer medidas tendentes a la limitación de la densidad turística, de factura bastante similar a alguna de las dispuestas en Baleares, que trataremos de reflejar siguiendo un orden cronológico.

Inicialmente, el *Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote*, aprobado por Decreto 63/1991, de 9 de abril, en su versión originaria, dispuso un estándar mínimo de 50 m<sup>2</sup> de parcela neta por plaza, de aplicación limitada a los nuevos apartamentos y bungalows (art. 3.3.2.4).

Posteriormente, fue el *Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria*, aprobado por Decreto 7/1995, de 27 de enero, el que iba a disponer unos parámetros de densidad para las dos únicas zonas turísticas –la Zona Turística Litoral (ZTL) de la Costa Sur y la ZTL de la Costa Norte; definidas en el propio Plan– en las que se admitían nuevos desarrollos turísticos<sup>363</sup>. Concretamente, se establecían dos tipos instrumentales de densidad: la densidad neta y la densidad bruta.

A) La densidad neta, entendida como un «estándar de calidad del producto turístico» medida en metros cuadrados de superficie de parcela neta por unidad de alojamiento, era regulada por el artículo 30 de las Normas del Plan Insular, estableciendo valores diferentes en función de dos variables: el tipo de establecimiento y la zona turística de ubicación. De su combinación resultaba el siguiente esquema:

*a) Hoteles:*

- 70 m<sup>2</sup>/plaza, en la ZTL Costa Sur
- 100 m<sup>2</sup>/plaza, en la ZTL Costa Norte

*b) Apartamentos turísticos:*

- 160 m<sup>2</sup>/apart. 2 plazas, en la ZTL Costa Sur
- 200 m<sup>2</sup>/apart. 3 plazas, en la ZTL Costa Sur
- 250 m<sup>2</sup>/apart. 4 plazas, en la ZTL Costa Sur

---

<sup>363</sup> Puesto que el artículo 27 de las Normas (Volumen I) del PIO, después de determinar las dos zonas turísticas litorales mencionadas en la que se permitían los usos turísticos, establecía en su apartado segundo que los Planes Generales y las Normas Subsidiarias Municipales no podrían destinar suelo a alojamiento turístico fuera de las áreas en las que resultaba permitido el uso turístico en el propio PIO.

- 350 m<sup>2</sup>/apart. 5 plazas, en la ZTL Costa Sur
- 100 m<sup>2</sup>/plaza (cualquiera que sea su número), en la ZTL Costa Norte

c) *Casas de vacaciones:*

- 300 m<sup>2</sup>/unidad de alojamiento, en las ZTL Costa Sur y Costa Norte

d) *Unidades de alojamiento en tipología unifamiliar aislada:*

- 1.500 m<sup>2</sup>/unidad de alojamiento, en las ZTL Costa Sur y Costa Norte

El planeamiento debía definir la densidad máxima admisible en las parcelas destinadas a alojamiento turístico de acuerdo con los anteriores estándares. No obstante, la modificación puntual posteriormente introducida en el PIO de Gran Canaria reseñado, a través de la Orden de 11 de noviembre de 1997 de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, previó la posibilidad de reducción de dichas densidades en determinadas circunstancias, adecuándolas a la cifra de entre 50 y 60 m<sup>2</sup>/plaza, que es el parámetro que había establecido en abril de 1995 la LTCanarias, como se verá más adelante<sup>364</sup>.

B) Por su parte, la densidad bruta se establecía tomando como referencia un ámbito superior a la parcela. Concretamente resultaba de aplicación al ámbito completo de cada Programa de Actuación Urbanística (Planes ordenadores de los suelos urbanizables no programados) que desarrollasen en la Zona Turística Litoral planes municipales tras la aprobación del PIO. El valor establecido por el PIO de Gran Canaria era que la densidad no podría ser superior en ningún sector a 35 plazas/ha, tomando como referencia el ámbito completo de cada Programa de Actuación Urbanística.

El PIO de Gran Canaria de 1995 ha estado sometido a diversos avatares en sede judicial. La Sentencia de 8 de enero de 1998, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias declaró la nulidad del Decreto 7/1995, de 27 de enero, que aprobó el Plan Insular de Ordenación de la isla, en base, fundamentalmente, a tres motivos: irregularidades de calado en su tramitación, invasión del ámbito competencial propio de la au-

---

<sup>364</sup> Concretamente, la Orden citada introdujo un párrafo añadido al final del artículo 30 del siguiente tenor: «Tal densidad podrá reducirse, oscilando entre los 50 y 60 m<sup>2</sup> por plaza, con arreglo a las características de dimensión y densidad globales de la urbanización, en la cantidad, modo y criterios de calidad que se determine por el Reglamento de la Ley 7/1995 o que, en ausencia del mismo, pudieran establecer como los Planes Especiales que desarrollan las operaciones estratégicas para la ZTL, como las determinaciones para el conjunto de la isla que se incorporen en su momento al Plan Insular».

tonomía local y vulneración de la reserva de Ley. Por su parte, la Sentencia 37/1998, de 9 de enero, de la misma Sala y Tribunal (aunque con distinta composición y ponente), anulaba sólo parcialmente el PIO mencionado, pero supeditaba la parcial estimación del recurso a la total de la Sentencia que la precedía en el tiempo –la de 8 de enero citada– de modo que «en todo caso debe entenderse la solución que aquí se contiene como subsidiaria respecto de la anterior y, por contra ha de rechazarse la idea de que la Sala “resucita” parcialmente la resolución que previamente había anulado» (F.D. 15<sup>º</sup>)<sup>365</sup>. Más tarde, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2002 desestimó los recursos de casación interpuestos por las Administraciones autonómica e insular contra la Sentencia de 8 de enero reseñada.

Pero, para entonces, la tensión generada por los episodios descritos, unida a la necesidad de adecuación del PIO de Gran Canaria a los importantes y sucesivos cambios normativos producidos tras su aprobación, habían llevado en los últimos años al Cabildo Insular a promover una revisión<sup>366</sup> del citado Plan. Ello dio como resultado que, por parte del Gobierno canario, se dictara el Decreto 277/2003, de 11 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, a reserva de que se subsanen las deficiencias advertidas por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias en sesión celebrada el 20 de mayo de 2003. El Decreto 68/2004, de 25 de mayo, ha aprobado la subsanación de las deficiencias señaladas, ordenando la publicación de la normativa del Plan Insular<sup>367</sup>.

En todo caso, este tipo de acontecimientos pone de manifiesto la oportunidad de contar con una habilitación legal que expresamente prevea la fijación de medidas que, como la fijación de las densidades que nos ocupan, a la postre, pueden suponer limitaciones de derechos; en este caso, del derecho de propiedad inmobiliaria.

---

<sup>365</sup> Sobre el tema puede consultarse Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., págs. 99 y ss.; que realiza un comentario crítico a las Sentencias aludidas.

<sup>366</sup> De cuyo contenido y vicisitudes da cuenta J. Suay Rincón, *Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. El caso de Canarias*; en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002, págs. 339 y ss.

<sup>367</sup> Lo que se lleva a efecto en el propio Boletín Oficial de Canarias de 11 de junio de 2004 en el que aparece inserto el Decreto citado y en los de los días sucesivos.

Precisamente, sólo unos meses más tarde de la aprobación de la primera versión del PIO de Gran Canaria la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias ordenó la adaptación del planeamiento urbanístico municipal a los estándares mínimos fijados en la propia Ley y a los que complementariamente se establecieron vía reglamentaria y en los Planes Insulares de Ordenación. Concretamente, el artículo 35 de la LTCanarias ordena al planeamiento municipal definir la densidad máxima admisible en las parcelas destinadas a alojamiento turístico conforme a un estándar mínimo, fijado por la propia Ley, de entre 50 y 60 metros cuadrados de solar por plaza de alojamiento, remitiendo a un desarrollo reglamentario ulterior<sup>368</sup> los criterios de ponderación para su fijación. Con ello la cobertura legal para la fijación concreta de determinados estándares de densidad, según las zonas turísticas, por los instrumentos de planeamiento y, concretamente por los Planes Insulares de Ordenación<sup>369</sup> ha quedado asegurada. De esta manera, se puede comprobar que la revisión del *Plan Insular de la Isla de Lanzarote*, aprobada por Decreto 95/2000, de 22 de mayo<sup>370</sup>, se acomoda declaradamente a los dictados de la LTCanarias al establecer expresamente que «la nueva oferta hotelera se adecuará a la normativa sectorial de la Comunidad Autónoma de Canarias» respetando, en todo caso, un parámetro, medido en superficie mínima de solar por plaza, de 60 m<sup>2</sup>/plaza (art. 3.3.2.4)<sup>371</sup>.

<sup>368</sup> También remite a desarrollo reglamentario la fijación de otras determinaciones relativas, por ejemplo, a los módulos dotacionales de aplicación a las urbanizaciones turísticas, a los requisitos de aptitud natural del suelo para poder acoger nuevos desarrollo turísticos o a los estándares mínimos de infraestructuras y servicios aplicables al suelo turístico.

<sup>369</sup> Aparte de que la nueva regulación dispensada a los PIO por el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo), les asigna la determinación de las condiciones que limiten el incremento de capacidad en las zonas aptas para el desarrollo de nuevos espacios turísticos; el establecimiento de limitaciones a la autorización de nuevos alojamientos turísticos e, incluso, el establecimiento de zonas en las que no se deba permitir nuevos crecimientos turísticos (art. 18, 4 y 5).

<sup>370</sup> Como se ha visto, la versión inicial de dicho Plan Insular fue aprobada por Decreto 63/1991, de 9 de abril. La STS (Sala Tercera) de 16 de julio de 2002, anuló ciertas determinaciones contenidas en dicho Decreto que no formaban parte de la aprobación provisional, lo que motivó su corrección por medio del Decreto 89/2003, de 12 de mayo. Sobre las circunstancias determinantes de la elaboración del Plan Insular de Lanzarote y sus contenidos básicos, vid. Prats Palazuelo, F., *Turismo y áreas protegidas del litoral. El caso de Lanzarote*, en ob. col. *¿España, un país turísticamente avanzado?*, (I Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, celebrado en Marbella en 1994), Madrid, 1995, págs. 145 y ss.

<sup>371</sup> Ello al margen de las restricciones dispuestas por dicho Plan Insular para el desarrollo de nuevos establecimientos («Toda la nueva oferta alojativa turística será exclusivamente oferta hotelera»; art. 3.3.2.4) y de la «demora» o «congelación» respecto a ciertas previsiones de desarrollo turístico incorporadas al Plan implantadas en la isla hasta el año 2010; vid. al respecto J. Suay Rincón, *Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio...*, cit., pág. 327.

Haciendo uso de la habilitación legal mencionada, establecida en el artículo 35 de la LTCanarias, el Decreto 10/2001, de 22 de enero, ha venido a regular los estándares aplicables a la urbanización turística y, en general, al suelo en que el planeamiento permita el uso turístico (densidad, equipamiento complementario, infraestructuras y servicios), entre los que sobresale el estándar de densidad. Conforme se define en el propio Decreto, el estándar de densidad de uso turístico «determina la superficie mínima de parcela neta necesaria para la construcción de cada plaza de alojamiento turístico» (art. 2.1). Dicho estándar ha de ser fijado por el planeamiento atendiendo a criterios tales como la densidad de población, la capacidad alojativa actual y prevista del municipio, la suficiencia de infraestructuras y servicios o la calidad de la oferta turística existente, entre otros. No obstante el Decreto establece directamente un estándar mínimo de densidad del suelo turístico de 60 m<sup>2</sup> de superficie de parcela neta por plaza, que habrá de ser verificada de cara al otorgamiento de las autorizaciones previas de los establecimientos de alojamiento turístico<sup>372</sup>.

El Decreto 82/2002, de 17 de junio, por el que se aprueba definitivamente y de forma parcial, el *Plan Insular de Ordenación de El Hierro*, establece los estándares aplicables a los nuevos desarrollos turísticos en las áreas turísticas definidas por el propio Plan. Por un lado, como estándar de densidad neta, se establece una *ratio* de 60 m<sup>2</sup> de parcela neta por cama, de aplicación tanto a los alojamientos hoteleros como a los no hoteleros. De otro, el estándar de densidad bruta referido a cada sector, queda fijado en una proporción de 200 m<sup>2</sup> de suelo bruto (sector) por cada cama, aplicable a los alojamientos hoteleros, y de 100 m<sup>2</sup> de suelo bruto por cama para los alojamientos no hoteleros (art. II.1.2.2).

El *Plan Insular de Ordenación de Tenerife*, aprobado por Decreto 150/2002, de 16 de octubre, examinado en el epígrafe anterior, dispone una densidad bruta máxima para las áreas de implantación de Complejos turísticos dentro de los Ámbitos de Referencia Turísticos de 20 plazas por hectárea y para las áreas de urbanización turística convencional, en los supuestos permitidos, de 60 plazas por hectárea (arts. 3.7.2.4 y 3.7.2.5). En cuanto a la capacidad máxima alojativa de cada área vendrá determinada por el producto de las densidades anteriores por su superficie total vinculada a la operación, incluyendo otros usos compati-

---

<sup>372</sup> Como excepción, se prevé en el Decreto la posibilidad de que los instrumentos de planeamiento reduzcan el estándar de densidad hasta 50 m<sup>2</sup> de superficie por plaza en algunos supuestos como, por ejemplo, en el de núcleos turísticos en suelo urbano sometidos a operaciones de rehabilitación, en el caso de que la aplicación del estándar de densidad existente sea inferior a 50 m<sup>2</sup>/plaza.

bles y las áreas libres. En los casos en que se admitan usos residenciales, junto a los turísticos, se computará un número de cuatro plazas por vivienda para el cálculo de la capacidad alojativa máxima (art. 3.7.4.2).

El *Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura* establece en su artículo 74 un estándar general de 60 m<sup>2</sup> de solar por plaza alojativa, sea cual sea la modalidad de alojamiento. Sin embargo, las normas particulares de cada una de las zonas turísticas delimitadas por el Plan, por lo general elevan dicho estándar a cifras que oscilan entre los 90 y los 120 m<sup>2</sup> de solar por plaza, según zonas (art. 77).

Por su parte el *Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la isla de La Gomera*, aprobado por Decreto 56/2003, de 30 de abril, establece en 70 m<sup>2</sup> la superficie mínima de parcela neta necesaria<sup>373</sup> para la construcción de cada plaza de alojamiento turístico en los ámbitos delimitados como nuevos espacios turísticos, justificado en la voluntad de poner especial énfasis en la calidad de la actividad turística en dicha isla (art. 29).

### c. La introducción de parámetros similares en Andalucía a través de la nueva regulación dispensada a los establecimientos hoteleros

Por último, no podemos dejar de referirnos a la introducción de parámetros de naturaleza urbanística, de corte similar, a través de la nueva regulación dispensada a los establecimientos hoteleros en Andalucía.

Aunque es en el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros<sup>374</sup>, donde se introducen los indicados parámetros, es de señalar que para su establecimiento ha sido necesario llevar a cabo, previamente, unas reformas puntuales de la LTAndalucía –lo que se ha materializado por medio de la Ley de *acompañamiento* (Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas)–, que han permitido posteriormente al reglamento disponer el régimen sustantivo que se expone sintéticamente a continuación:

<sup>373</sup> Salvo alguna excepción concreta, como la prevista en el artículo 37.1 en relación con la implantación de la categoría de “Hotel Ciudad” en San Sebastián de la Gomera.

<sup>374</sup> BOJA n.º 42, de 2 de marzo de 2004.

1. Como es sabido, los establecimientos hoteleros tradicionalmente han debido ser clasificados obligatoriamente en grupos (hoteles, hostales, pensiones, hoteles-apartamentos) y categorías (esto es, las consabidas estrellas). Según la nueva regulación, ahora también es obligatoria su clasificación en una modalidad.
2. Todo establecimiento hotelero en Andalucía ha de ser clasificado en adelante en una de estas cuatro modalidades: playa, ciudad, rural o carretera.
3. Para los establecimientos clasificados en la modalidad de playa ubicados en suelo urbano no consolidado, urbanizable ordenado o urbanizable sectorizado, se establece, una *ratio* de 110 m<sup>2</sup> de parcela neta por unidad de alojamiento, cualquiera que sea su categoría (salvo en los de “Gran lujo” que se eleva a 150 m<sup>2</sup>). Ello implica la necesidad para el empresario de disponer de 110 m<sup>2</sup> de parcela neta para la construcción de cada unidad de alojamiento; o, visto a *contrario sensu*, supone condicionar el número máximo de unidades de alojamiento que dicho empresario puede implantar en función de la superficie del solar de que disponga (por ejemplo, un máximo de 45 unidades si dispone de una parcela de 5.000 m<sup>2</sup>). Obsérvese que en la normativa andaluza, a diferencia de la de Baleares y Canarias, el segundo elemento de la proporción es la unidad de alojamiento y no la plaza turística (si estableciéramos una comparación equiparable la *ratio* aquí sería de 55 m<sup>2</sup> por plaza turística, algo inferior a la de los archipiélagos).
4. Los establecimientos de playa o rurales ubicados en suelo no urbanizable tienen establecido un requisito de unidad parcelaria mínima para su emplazamiento. Concretamente la parcela deberá tener una superficie resultante de multiplicar por 300 el número de unidades de alojamiento, con un mínimo, en todo caso, de 30.000 m<sup>2</sup>.
5. Por su parte, los establecimientos de carretera a emplazar en áreas o zonas de servicio deberán disponer de una parcela con una superficie resultante de multiplicar 150 por el número de unidades de alojamiento.



## 6. Ordenación y contención de la oferta turística a través de la limitación o condicionamiento de las autorizaciones turísticas

### a. La imposición de límites cuantitativos y ritmos de crecimiento

Junto a las medidas de carácter excepcional que se traducen en una suspensión transitoria de los instrumentos de planeamiento y de las licencias, como la ya comentada moratoria turística de Canarias, se pueden estudiar otras establecidas con visos de permanencia que suponen la utilización de la técnica autorizatoria como instrumento ligado, de alguna manera, a finalidades propias de la ordenación territorial.

En este sentido, las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias apuntan en la dirección de frenar el crecimiento desordenado propiciando, por el contrario, un crecimiento selectivo de la oferta turística. Dos motivos se aducen por el legislador que justifican dicha orientación. Por un lado, la necesidad de reducir las afecciones ambientales y territoriales producidas, directa o indirectamente, por las actividades turísticas sobre un medio frágil como es el canario. De otro, la conveniencia de acomodar el crecimiento a la disponibilidad de infraestructuras y servicios y a la capacidad de absorción de la sociedad local. En este marco, se apuesta por una estrategia basada, preferentemente, en una política de renovación de la planta turística existente en lo que supone de ahorro de utilización del territorio. Junto a ello se condiciona muy estrechamente la autorización de plazas turísticas de nueva creación. En esta línea, las Directrices de Ordenación del Turismo establecen los criterios que permiten la fijación de unos límites adecuados de crecimiento así como del ritmo de expansión de las actividades turísticas.

En lo referente a los *límites del crecimiento* las Directrices de Ordenación del Turismo recogen hasta cuatro posibilidades de materialización de limitaciones a través del planeamiento insular.

A) La primera, parte 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<sup>375</sup> de la zona turística

---

<sup>375</sup> Entendida como «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

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 de Ordenación del Turismo, resultan relevantes para la determinación de la capacidad de carga. 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<sup>376</sup>. El acto de aprobación definitiva del instrumento de planeamiento de que se trate deberá contener una evaluación expresa acerca de la capacidad de carga, quedando constancia en el acuerdo correspondiente.

En congruencia con lo anterior, las Directrices de Ordenación del Turismo (directriz 26) ordenan al planeamiento insular declarar agotada la capacidad de carga, en el ámbito de toda la isla o respecto a determinadas zonas de la misma, cuando así se desprenda del análisis de los factores referidos. Como efecto de dicha declaración no podrá aumentar el número de plazas turísticas en el ámbito territorial afectado ni, como regla, el número de plazas residenciales, salvo que, en este último caso, el planeamiento insular expresamente justifique dicha posibilidad.

---

para el desarrollo de la actividad y de la población de servicios que demande» (directriz 25.1 de las Directrices de Ordenación del Turismo). . Sobre el necesario desarrollo reglamentario de la directriz reproducida, así como los efectos jurídicos derivados de su apartado segundo, en el que se determinan los elementos que han de integrar el documento para su determinación dentro de los instrumentos de planeamiento, vid. L. Fajardo Espinola, *Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias...*, cit., págs. 76-78.

<sup>376</sup> Villar Rojas critica 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.

- B) Por otra parte, es obvio que cualquier posibilidad de crecimiento debe resultar condicionada por la capacidad de las infraestructuras, de los servicios y de los equipamientos disponibles o en ejecución (directriz 121 de las Directrices Generales de Ordenación), por lo que la determinación de los ritmos y límites de crecimiento debe acompañarse con la previa o simultánea implantación de los mismos (directriz 7 de las Directrices de Ordenación del Turismo). Coherentemente, el planeamiento insular ha de vincular toda previsión de crecimiento de alojamiento turístico a la acreditación de la suficiencia de las infraestructuras y servicios generales para atender las necesidades de la población existente y de la generada por el crecimiento previsto, con lo que nos encontramos con una segunda posible limitación al crecimiento turístico por dicho motivo.
- C) En tercer lugar, los Planes Insulares de Ordenación podrán fijar directamente límites de ámbito insular a la autorización de nuevos establecimientos de alojamiento turístico en atención al equilibrio del modelo insular establecido, de conformidad con lo previsto en el artículo 18.5 de la LOTCanarias.
- D) Por último, el planeamiento insular puede establecer áreas del territorio en las que no se permitirán nuevos crecimientos turísticos por tener el carácter de zonas saturadas, al exceder la oferta existente de la demanda previsible, igualmente de conformidad con la previsión contenida en el artículo 18.5 de la LOTCanarias.

Por lo que respecta a los *ritmos de crecimiento*<sup>377</sup>, y con independencia de las limitaciones comentadas dispuestas por el planeamiento insular, las Directrices de Ordenación del Turismo remiten a una decisión parlamentaria la adopción de medidas que suponen una limitación del número de autorizaciones turísticas en términos absolutos, y la determinación del ritmo temporal de concesión de las mismas que, en función de las condiciones ambientales, sociales y económicas propias, han de ser distintas para cada isla<sup>378</sup>.

<sup>377</sup> Sobre esta cuestión puede verse L. Fajardo Espinola, *Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias...*, cit., págs. 78 ss.

<sup>378</sup> Lo que resulta congruente con la diversidad de objetivos del sistema territorial, en función de las distintas islas, puesta de manifiesto en la directriz 54 de las Directrices Generales de Ordenación. Vid. también la directriz 123 sobre «Límites y ritmos del crecimiento», dentro de las que las Directrices Generales de Ordenación dedica a la actividad turística y a los criterios que deben presidir la elaboración de las Directrices de Ordenación del Turismo.

Conforme a la LTCanarias, el ejercicio de cualquier actividad turística reglamentada, en el ámbito territorial de Canarias, requiere la obtención de una *autorización previa*, específicamente turística, con antelación a la concesión de la licencia de edificación e independiente de la licencia de apertura, cuyo otorgamiento es competencia, en principio, de la Administración insular (art. 24 en relación con 13.2, b). La directriz 27 de las Directrices de Ordenación del Turismo, que tiene el carácter de norma de aplicación directa, establece que el Parlamento de Canarias determinará mediante Ley<sup>379</sup> el ritmo anual de crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas de alojamiento turístico respecto de cada isla, durante el siguiente trienio. La misma Ley trienal establecerá el procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones previas sujetas a limitación<sup>380</sup>.

La propia directriz 27 citada establece dos excepciones a la sujeción a los ritmos de crecimiento:

- A) La primera ha de ponerse en relación con la directriz 19, que estipula la no sujeción a los límites o ritmos de crecimiento de las actuaciones que supongan una renovación edificatoria de los establecimientos de alojamiento turístico, distinguiendo hasta tres situaciones. En primer lugar, las actuaciones de rehabilitación de establecimientos que supongan un aumento de la edificación para elevar la calidad, manteniendo el mismo número de plazas. En segundo lugar, cuando la ordenación urbanística no permita el incremento de edificabilidad, se prevé la posibilidad de que, en el contexto de la actuación de renovación, se traslade todo o parte de la capacidad alojativa preexistente a un nuevo emplazamiento. En estos dos supuestos no se produce realmente un incremento del número de plazas turísticas por lo que no han de verse afectados por las limitaciones de cantidad o ritmo de crecimiento.

No obstante, la directriz apuntada prevé un tercer supuesto en el que sí se produce de *facto* un incremento de plazas turísticas que, sin embargo, se declaran no sujetas a los límites y ritmos de crecimiento en ciertas condiciones. Así, cuando en una actuación de renovación se produzca un traslado total

---

<sup>379</sup> Corresponde a la Consejería competente en materia de turismo, previa audiencia de los Cabildos Insulares, elaborar la propuesta relativa a los ritmos de crecimiento, en base al análisis de la capacidad de carga y de la valoración de las condiciones ambientales, sociales y económicas de cada isla, trasladándola al Gobierno de Canarias para que éste, a su vez, la eleve como proyecto de ley al Parlamento.

<sup>380</sup> El texto final provisional de las Directrices de Ordenación del Turismo fijaba un procedimiento concursal público para el otorgamiento de las autorizaciones previas que, finalmente, no se ha incorporado al texto definitivamente aprobado.

desde una zona a descongestionar, señalada por el planeamiento insular o general, a otro emplazamiento, el número de plazas que se podrán construir en la nueva localización será el resultado de multiplicar las plazas suprimidas: a) por 1,5, cuando el antiguo solar se ceda gratuitamente al Ayuntamiento con destino dotacional o de espacio libre público; b) por 1,2, cuando se destine el antiguo solar a la construcción de equipamiento turístico complementario, definido como de interés por el planeamiento insular, permaneciendo la titularidad privada del mismo. Como ha quedado apuntado el incremento de plazas así logrado está exceptuado de las limitaciones de crecimiento, salvo en el supuesto en que el planeamiento insular hubiese declarado agotada la capacidad de carga para el conjunto de la isla o concretamente para la zona donde se pretenda el nuevo emplazamiento, en cuyo caso no podrá materializarse dicho incremento. Se habrá podido comprobar que en estos casos se produce una bonificación, en función del interés público derivado de la operación, que recuerda a las medidas de fomento de reconversión de la planta hotelera dispuestas por la legislación balear que se estudiarán en el Capítulo siguiente; aunque, ciertamente, en el caso canario resultan sustancialmente menos persuasivas.

- B) La segunda excepción viene referida a los establecimientos hoteleros proyectados en suelo urbano consolidado de carácter no turístico, en aquellos núcleos que la normativa sectorial y el planeamiento insular pudieran determinar.

La ordenación pormenorizada de los límites dispuestos legalmente es remitida (directriz 27.4) a la formulación, tras cada Ley trienal, por los Cabildos Insulares, de unos Planes Territoriales Especiales<sup>381</sup> de Ordenación Turística Insular, cuyo objeto principal es la adaptación de la ordenación turística insular a los límites y ritmos de crecimiento dispuestos trienalmente por el Parlamento. En este contexto, sus determinaciones se imponen a las de los Planes Insulares de Ordenación que resulten contradictorias con las mismas. La Disposición adicional primera de la Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las de Ordenación del Turismo de Canarias, establece el objeto, contenido y el procedimiento de elaboración abreviado de estos Planes. Entre las determinaciones que han de contener figuran las relativas al número de nuevas

---

<sup>381</sup> Figura de planeamiento territorial prevista en el artículo 23 de la LOTCanarias, cuyo apartado 5 es modificado por la Disposición adicional segunda de la Ley 19/2003 por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

plazas alojativas cuya implantación se permite durante el trienio, dentro de los límites legales; los criterios de localización de la nueva oferta alojativa; las tipologías, categorías y calidades mínimas de las nuevas implantaciones, etc.

La propia Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las de Ordenación del Turismo de Canarias, establece, a través de su Disposición transitoria segunda, el ritmo de otorgamiento de autorizaciones previas para el primer trienio tras su entrada en vigor. A estos efectos se fija un incremento anual máximo durante dicho período de 200, 1.100 y 1.750 plazas de alojamiento para las islas de El Hierro, La Gomera<sup>382</sup> y La Palma, respectivamente, cuyas autorizaciones previas serán otorgadas por orden de solicitud. Para las islas de Gran Canaria, Tenerife, Lanzarote y Fuerteventura se fija un crecimiento cero<sup>383</sup>. No obstante, durante el primer trienio en estas cuatro islas podrán otorgarse, excepcionalmente y previa declaración de interés general por el Parlamento de Canarias, autorizaciones previas para la realización de proyectos turísticos integrados por equipamientos de ocio, deportivo o de salud, que comporten una especial cualificación de la oferta canaria. En todo caso el conjunto de las autorizaciones concedidas para las cuatro islas no podrá superar un incremento de 3.600 plazas alojativas por año.

A raíz de lo examinado, puede convenirse que la competencia para la programación de los ritmos de crecimiento turístico en la Comunidad Autónoma de Canarias, a partir de la aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo, ha sido traspasada, en buena medida, a las instancias autonómicas en detrimento de las insulares. Ciertamente sigue correspondiendo al planeamiento insular la definición del modelo de desarrollo turístico de cada isla, lo que incluye la determinación de los «límites y ritmos de crecimiento de la oferta turística alojativa» (directriz 8, f). Dicha determinación, sin embargo, ha de ser acorde con las establecidas en las Directrices de Ordenación y en las leyes trienales referidas,

---

<sup>382</sup> El *Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la isla de La Gomera*, aprobado por Decreto 56/2003, de 30 de abril —que prevé un límite global máximo de crecimiento de 8.688 plazas alojativas en un horizonte de 12 años—, establece una temporalización del ritmo de crecimiento para los primeros años acorde con las previsiones fijadas por las Directrices de Ordenación del Turismo de 1.100 plazas anuales (vid. art. 16 y disp. adic. única del PTEGomera), introduciendo una serie de condiciones específicas en relación con las condiciones de materialización de dichos crecimientos (proporción entre plazas de "turismo convencional" y turismo rural, tope de porcentaje de plazas a implantar en determinados ámbitos, etc.).

<sup>383</sup> No obstante han de tenerse en cuenta, como apunta F. J. Villar Rojas, «los proyectos que contaran con licencia de obras anterior a enero de 2001, entre 50.000 y 90.000 plazas nuevas (disp. trans. 2ª y adic. 6ª)»; *La ordenación territorial del turismo: luces y sombras...*, cit., pág. 588.

que fijan unos máximos de crecimiento, por lo que el ámbito de decisión de los PIO se reduce en este aspecto a fijar unos límites y ritmos de crecimiento iguales o inferiores a aquéllos.

Como fórmula de cierre ha de notarse cómo el legislador canario ha establecido en la propia Ley sectorial turística una vinculación del sistema de autorizaciones<sup>384</sup> con la ordenación territorial, en cuanto ha venido a supeditar la concesión de autorizaciones turísticas a su conformidad con las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias (art. 6.6 LTCanarias). Se produce así un condicionamiento de la autorización a su adecuación al instrumento de ordenación territorial. La modificación introducida en la LTCanarias por la Ley 2/2000, de 17 de julio, condiciona la concesión de autorizaciones previas a la comprobación de su adecuación a las “directrices de ordenación que al respecto apruebe el Gobierno” –esto es, las *Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias*–, siendo nula de pleno derecho cualquier autorización concedida que estuviera en contra de dichas directrices. A efectos de su conocimiento, se establece el deber de remitir copia de todas las autorizaciones, en el plazo de quince días, a la Consejería de Turismo (art. 6.6 LTCanarias, en su nueva redacción<sup>385</sup>).

En lo que hace a la justificación de las medidas de contención descritas, la Memoria de las Directrices de Ordenación del Turismo argumenta que «se está consolidando en la planificación sectorial y en los instrumentos de ordenación territorial la tendencia a establecer límites o restricciones al crecimiento, generalmente con objeto de prevenir los impactos sociales y ambientales negativos, o

<sup>384</sup> Villar Rojas se pronuncia muy críticamente en relación con este sistema y con otras medidas restrictivas derivadas de las Directrices de Ordenación: «Con estos pasos, la libertad de empresa desaparece en la medida que la actividad pasa a depender del criterio subjetivo de la Administración pública. El turismo se convierte en una actividad equiparable a los casinos, las oficinas de farmacia y las grandes superficies con las que comparte aspectos esenciales: planificación pública vinculante, limitación legal del número de autorizaciones, otorgamiento discrecional, y, como en todos esos sectores, protección de los intereses de quienes ya están instalados [...]. Con este nuevo marco regulatorio, la empresa turística, como cualquiera de las mencionadas, se transforma en una nueva clase de concesionario de la Administración Pública»; *La ordenación territorial del turismo: luces y sombras...*, cit., pág. 604. Por el contrario, para L. Fajardo Espínola, la limitación del número de autorizaciones para alojamientos turísticos es una medida que no atenta contra la libertad de empresa, siempre que su implantación se encuentre justificada en objetivos de sostenibilidad. Para este autor: «A diferencia de lo que ocurre con las licencias para grandes superficies comerciales, la autorización previa turística no se dirige a dirimir un conflicto entre grandes y pequeños empresarios, o a evitar la saturación del mercado. La limitación trienal que estudiamos es un recurso de la política territorial»; *Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias...*, cit., págs. 74-75.

<sup>385</sup> Vid. también lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 6/2001, de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, en relación con el deber de comunicación de autorizaciones señalado.

de evitar un excesivo desequilibrio entre la oferta y la demanda, que pueda tener un impacto negativo sobre el conjunto de la economía»<sup>386</sup>.

Desde una actitud crítica, a partir de la valoración global del aspecto considerado y del conjunto de la Ley aprobatoria de las Directrices canarias, entiende VILLAR ROJAS que se ha producido un vuelco en la relación entre la ordenación del territorio y el turismo. Así, «las potestades sobre el uso del suelo dejan de servir para fomentar el desarrollo turístico, para pasar a funcionar como límite de los nuevos establecimientos [...]. Exactamente el papel contrario del que desempeñaron en las décadas precedentes»<sup>387</sup>.

En otro contexto, pero en referencia igualmente a las posibilidades de restricción de autorizaciones turísticas en situaciones de saturación, ha expuesto C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ una opinión de interés. Para esta autora este tipo de medidas –al margen de que constituyan un medio de preservación del entorno turístico y de la calidad de sus servicios–, suponen una actuación de *contrafomento* turístico, con el efecto añadido de consolidar y beneficiar a las empresas y establecimientos ya autorizados, impidiendo o dificultando la implantación de otros nuevos similares en la misma zona<sup>388</sup>.

En nuestra opinión, al margen de los indeseados y posibles efectos perversos que este tipo de medidas pudieran, en su caso, producir, el sentido de las mismas se dirige al encauzamiento del desarrollo del sector turístico hacia objetivos de sostenibilidad y calidad que lo hagan compatible con la preservación del entorno que constituye su sustento –y, en ocasiones, su principal atractivo– evitando, posiblemente, que aquél pudiera, si se nos permite la expresión, “morir de su propio éxito”<sup>389</sup>.

---

<sup>386</sup> BOCAN, pág. 5.764.

<sup>387</sup> Suponemos que se refiere el autor, principalmente, al papel desempeñado por la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. La cita del texto en Villar Rojas, F. J., *La ordenación territorial del turismo: luces y sombras...*, cit., pág. 589.

<sup>388</sup> Lo que le plantea la duda de si ello pudiera lesionar la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución. Vid. Fernández Rodríguez, C., *Derecho Administrativo del Turismo...*, cit., págs. 75-77.

<sup>389</sup> Como se refleja en la citada Comunicación de la Comisión sobre *Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo*: «También se reconoce en general que el turismo puede convertirse en la víctima de su propio éxito si no se desarrolla de manera sostenible» (apartado 1.2).



Por otra parte parece perfectamente lícito que la Administración pública, en desarrollo de su política turística, deje de fomentar en una dirección de crecimiento cuantitativo, para reorientar su acción de fomento hacia un aumento de la calidad (rehabilitación de establecimientos, recualificación de espacios) que no conlleve incremento del número de plazas de alojamiento.

Se trata, por tanto, de limitar el crecimiento turístico en atención a la preferencia de protección de otros valores (medio ambiente *ex* artículo 45 de la Constitución) igualmente digno de tutela. Dicho de otra forma si se quiere, la acción pública de fomento se centra ahora en la promoción de la sostenibilidad de un entorno que, además, constituye el soporte permanente del producto turístico, cuya preservación es necesaria para evitar el agotamiento de éste. Operación que, considerada objetivamente, no va en detrimento de los intereses genéricos del sector.

#### **b. Ordenación selectiva a través del condicionamiento de la autorización**

En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares también se ha utilizado la técnica autorizatoria como medida tendente a la contención de la oferta turística. En la legislación balear se condiciona el otorgamiento de una autorización previa a la baja definitiva de otra autorización turística producida en la misma isla (art. 51 LTBaleares)<sup>390</sup>. Hay que señalar, no obstante, que el canje entre plazas no es a la par, sino a través de la aplicación de una fórmula aritmética por la que, en definitiva, se produce siempre como resultado la autorización de un número mayor de plazas que el correspondiente a las dadas de baja. El mecanismo difiere, por tanto, del sistema de cupo establecido en Canarias que se acaba de exa-

---

<sup>390</sup> Salvo en la isla de Menorca, tras la modificación introducida en la LTBaleares por la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, que añade entre las excepciones al cumplimiento de la aludida regla la de los establecimientos ubicados en las zonas turísticas definidos «en el POOT» (mención que, entendemos, ha de entenderse referida al PTIMenorca) de dicha isla. El artículo 40 del PTIMenorca opta por establecer una programación temporal del crecimiento turístico y residencial en base al establecimiento de unos cupos máximos anuales de plazas de alojamiento que pueden ser objeto de autorización, adoptando así un sistema que guarda cierta similitud con el implantado en las Islas Canarias que se acaba de examinar. Así, se ha estipulado un número máximo de 600 plazas de alojamiento para uso exclusivo hotelero que pueden ser autorizadas anualmente para el conjunto de la isla, durante el tiempo de vigencia del Plan (el art. 5 determina una revisión obligatoria a los diez años), así como un máximo de 1.052 plazas de alojamiento para uso residencial y turístico a autorizar para su implantación en las zonas turísticas durante los dos primeros años y de 858 plazas en los siguientes (cuya distribución se establece entre los distintos municipios). Es de señalar que el precepto en cuestión establece una serie de supuestos que quedan excluidos a efectos del cómputo de los límites señalados, como es el caso de la conversión de apartamentos en establecimientos hoteleros, de la conversión de vivienda residencial en vivienda turística vacacional, etc.

minar, permitiendo un incremento del número de plazas en cada operación. Como ha notado BLASCO ESTEVE, «no se ha establecido un sistema de contingencia o *numerus clausus* de plazas de alojamiento, en el que la creación de una nueva comporte la destrucción de una existente, sino un sistema que tiende simplemente a ralentizar el crecimiento del número de plazas»<sup>391</sup>. Debe resaltarse de forma añadida que, junto al objetivo de contención señalado, el sistema balear aparece estrechamente vinculado a una política de reconversión de la oferta alojativa, que tiene por finalidad la eliminación de establecimientos obsoletos y su sustitución por otros nuevos. Por ello remitimos su estudio detallado a otro lugar de este trabajo en que se aborda la técnica de la reconversión (Cap III. Ap. 5).

Sí parece este, por el contrario, el lugar apropiado para examinar otra medida ensayada tempranamente en la Comunidad balear, que supone el condicionamiento de la autorización a la implantación de una determinada categoría del establecimiento. Desde el Decreto «*Cladera II*» se introducen limitaciones en esta dirección. En concreto, el artículo 6 de la Ley 7/1988, de 1 de junio, que elevó a rango legal el contenido de aquel Decreto, estableció que, hasta que se produjese la aprobación de los POOT, sólo se concederían autorizaciones previas (salvo ciertas excepciones) para hoteles de cuatro y cinco estrellas, ciudades de vacaciones de tres estrellas, apartamentos turísticos de tres y cuatro llaves, y campings de primera categoría y de lujo. Los POOT, aun manteniendo con carácter general estas limitaciones, las acomodaron puntualmente, permitiendo la implantación de hoteles de tres estrellas en algunas zonas turísticas.

Posteriormente, la Disposición adicional 5ª de LTBaleares ha venido a disponer que, desde su entrada en vigor, sólo se podrán autorizar hoteles de cuatro o cinco estrellas –salvo hoteles de ciudad que podrán ser de tres estrellas–, apartamentos turísticos de tres o cuatro llaves y campings de categoría de lujo. La medida señalada tiene su reflejo en el PTIMenorca que ha establecido una categoría mínima de cuatro o cinco estrellas tanto para los denominados “hoteles de ciudad” –a los que además impone las condiciones añadidas de permanecer abiertos durante un período mínimo de 11 meses al año y no superar una capacidad máxima de 250 plazas por establecimiento (art. 46, 2.1)– como para los hoteles a implantar en las zonas turísticas costeras –que no podrán superar una capacidad máxima de 450 plazas por establecimiento– (art. 48, 1.2.2).

---

<sup>391</sup> Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión...*, cit., pág. 276.

Las medidas anteriores suponen una apuesta decidida por el incremento de la calidad media de los establecimientos de alojamiento turístico, por el incremento de los ingresos –en términos absolutos– del sector de actividad, así como por la desestacionalización.

La LTCanarias no ha establecido una exigencia de categoría mínima de los establecimientos de alojamiento con carácter general, a diferencia de su homóloga balear. No obstante, en la Comunidad canaria sí se ha establecido profusamente dicha condición a través de los Planes Insulares, frecuentemente acompañada de la imposición de una cuota de implantación de tipología hotelera respecto al total de nuevo desarrollo alojativo previsto, pudiendo llegar al cien por cien de este último. Es el caso, por ejemplo, del *Plan Insular de la Isla de Lanzarote* que, en su versión inicial de 1991, establecía una categoría mínima de cuatro estrellas para la nueva oferta de establecimientos hoteleros y de cuatro llaves para apartamentos, bungalows y villas turísticos (art. 3.3.2.4). La revisión del aludido Plan, aprobada por Decreto 95/2000, de 22 de mayo, ha modificado el precepto aludido disponiendo que *toda* la nueva oferta alojativa turística ha de ser *exclusivamente* de establecimientos hoteleros, manteniendo la categoría mínima de cuatro estrellas.

Algo más flexible, el *Plan Insular de Ordenación de El Hierro*, al señalar el techo global de nuevas plazas turísticas para el conjunto insular, determina que al menos el 50% de ese techo alojativo se desarrollará en establecimientos de carácter hotelero o extrahotelero de cuatro o cinco estrellas o llaves (art. II.1.2.2). De manera semejante, al establecer los criterios de ordenación de las cuatro nuevas áreas turísticas delimitadas por el Plan Insular, dispone obligatoriamente una cuota de implantación hotelera sobre el total alojativo previsto en las mismas del 50%, en establecimientos de cuatro o cinco estrellas.

El *Plan Insular de Ordenación de Tenerife*, al establecer las directrices de ordenación de las áreas urbanas turísticas nuevas, dispone una categoría mínima de tres estrellas para los establecimientos hoteleros y de tres llaves para los extrahoteleros. No obstante, en los complejos turísticos sólo se admitirá la implantación de establecimientos hoteleros con categoría mínima de cuatro estrellas (art. 3.7.4.3).

El *Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura*, en el objetivo de que la nueva oferta alojativa sea básicamente hotelera, impone a todos los planes parciales

que se tramiten que destinen «un mínimo del 70% de su edificabilidad turística a usos hoteleros, con una categoría mínima de cuatro estrellas»<sup>392</sup>.

Por su parte, el *Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la isla de La Gomera* establece una categoría mínima de cuatro o cinco estrellas para los establecimientos de alojamiento hotelero con actividad turística complementaria a implantar en los Nuevos Espacios Turísticos delimitados por el Plan (art. 34.1).

## 7. Actuaciones sobre zonas saturadas o afectadas por desequilibrios

### a. Las previsiones sobre zonas saturadas en la legislación turística

A lo largo de estas páginas se viene dando cuenta tanto de los problemas que vienen generando los crecimientos turísticos inmoderados en determinadas zonas del territorio, como de las respuestas, de distinta naturaleza, que se vienen desplegando para su contención y ordenación.

En esta línea expositiva, es necesario detenerse a examinar un nuevo instrumento, dispuesto por la legislación sectorial turística, encaminado a afrontar aquellas situaciones en que una excesiva concentración de oferta turística en un determinado espacio puede poner en peligro el equilibrio estructural y medioambiental de la zona, con consecuencias asimismo perjudiciales para el propio mantenimiento de la actividad turística en las condiciones de calidad deseables.

Buena parte de las leyes autonómicas de ordenación turística han previsto a tal efecto la posibilidad de declaración de áreas o *zonas turísticas saturadas* o figuras con similar denominación y objeto<sup>393</sup>. Concretamente se prevé dicha posibilidad en las leyes turísticas de Aragón (art. 19), Asturias (art. 19), Cantabria (art. 37), Castilla-León (art. 48), Cataluña (art. 14, g), Galicia (art. 12.3), La Rioja (art. 25.2, f), Madrid (art. 40, b), Murcia (art. 52) y Navarra (art. 39).

---

<sup>392</sup> Junto a ello se admite el destino de un máximo de un 20% de la edificabilidad turística a apartamentos de categoría mínima de tres llaves y un máximo de un 20% de edificabilidad a bungalows y villas de categoría mínima de tres llaves.

<sup>393</sup> Vid. al respecto el cuadro esquemático elaborado por J. A. Ivars, *Planificación turística de los espacios regionales...*, cit., págs. 300-302.

Como es fácil imaginar, las regulaciones establecidas en los preceptos aludidos no son homogéneas.

La mayor parte de las leyes turísticas mencionadas configuran una declaración específica de cada área o zona turística saturada mediante un acto formal (Decreto) del Gobierno autonómico (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-León, Madrid)<sup>394</sup>, o de la Administración regional, sin especificar el órgano (Murcia, Navarra). Las menos (Cataluña, Galicia) establecen como uno de los cometidos del respectivo plan de ordenación turística regional la identificación de las áreas o zonas turísticamente saturadas; o, en otro caso, la definición de las características para su calificación como tales (La Rioja).

Respecto a los motivos o circunstancias concurrentes que justifican la declaración de zonas saturadas, predominan los que apuntan a una afección a los valores medioambientales (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-León, Madrid). Aunque también se aducen otros relativos al exceso de oferta turística (Cantabria, Castilla-León, Madrid) o a la sobreexplotación de los recursos (Galicia). Las leyes aragonesa y asturiana, en una formulación similar ambas, establecen como circunstancia justificativa de la declaración la de que, en una determinada zona, se hubiese sobrepasado la capacidad de acogida o el “límite de oferta turística máximo”, fijados reglamentariamente. Para la determinación reglamentaria de dichos límites se tendrá en cuenta el número de plazas turísticas por habitante o la densidad de población. Con ello, en estas dos Comunidades se tiende a la implantación de criterios de base objetiva que permitan actuar bajo el mismo rasoero en zonas aquejadas por desequilibrios.

En cuanto a las consecuencias que acarrea la declaración o delimitación de zonas turísticas saturadas, el principal efecto que la mayoría de las leyes aludidas anudan expresamente<sup>395</sup> a la misma es la restricción de implantación de nuevas actividades turísticas en dichas zonas. Como indican buena parte de estas leyes, será el propio instrumento de declaración el que determine si la limitación se refiere sólo a la implantación de nuevos establecimientos de alojamiento o abarca también a la instalación de otras actividades de carácter turístico. La declaración,

---

<sup>394</sup> En todas estas Comunidades se cuenta con la participación en el proceso de elaboración —a través de la presentación de la propuesta o de la realización de informes— de las Consejerías competentes en materia de turismo, ordenación del territorio y/o medio ambiente.

<sup>395</sup> Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-León, Galicia, Madrid, Navarra.

por tanto, implicará la suspensión de otorgamiento de nuevas autorizaciones<sup>396</sup> o permisos para el ejercicio de las actividades turísticas objeto de restricción, hasta que no desaparezcan las circunstancias que motivaron la misma, como expresamente señalan las leyes asturiana y castellano-leonesa.

Por lo demás, las leyes turísticas son parcas en la regulación de los procedimientos e instrumentos de aplicación de estas medidas recurriendo, por lo general, a la remisión reglamentaria genérica o a la específica de los Decretos de declaración de cada zona turística saturada.

### **b. Recualificación de zonas turísticas**

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha abordado el fenómeno de la saturación desde una perspectiva un tanto diferente. La regulación dispensada en la ley turística de esta Comunidad presenta, como matiz específico, el centrarse más intensamente en la rehabilitación o restauración de la situación de equilibrio que en las medidas restrictivas.

El artículo 17 de la ley andaluza contempla la posibilidad de elaboración de *Programas de Recualificación de Destinos* para 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 Consejería responsable de turismo de la Junta de Andalucía ha elaborado un *Proyecto de Decreto de Zonas Turísticas* (PDZT)<sup>397</sup>, cuya tramitación se encuentra ralentizada en el momento que se escriben estas páginas pero del que, no obstante, nos parece conveniente dar cuenta por su posible valor informador, ante la ausencia de otros referentes de derecho positivo en relación con esta materia.

---

<sup>396</sup> La ley de Navarra se expresa a este respecto en términos más matizados. La declaración de áreas saturadas o de "especial densidad" en dicha Comunidad conlleva la elaboración de un plan de ordenación de las actividades turísticas a realizar en dicha zona que, «limitando el desarrollo de éstas, evite causar perjuicio a los recursos turísticos o el acceso a los mismos sin las debidas garantías de calidad». Por lo que no parece comportar consecuencias tan drásticas como la prohibición general de autorizaciones.

<sup>397</sup> Cuyo texto nos ha sido amablemente facilitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Deporte.

Dicho Proyecto establece con detalle los requisitos y efectos de la declaración de *Zonas de Recualificación de Destinos* (ZRD) así como el procedimiento de aprobación y los contenidos de los *Programas de Recualificación de Destinos* (PRD).

Conforme al Proyecto, podrán ser declaradas ZRD aquellas áreas que constituyan un ámbito territorial homogéneo, integradas por términos municipales limítrofes<sup>398</sup>, en las que se vengán produciendo las circunstancias de desequilibrio o exceso de densidad a que se refiere la LTAndalucía.

El PDZT descompone el *iter* de la tramitación administrativa en dos secuencias o trectos sucesivos. En primer lugar, ha de conformarse un expediente con objeto de valorar si procede la declaración de ZRD que, en su caso, terminará en un acuerdo declaratorio cuyo contenido ha de prefigurar el alcance de la actuación rehabilitadora. A continuación, y en segundo lugar, ello lleva consigo la elaboración y aprobación de un PRD que ha de contener las medidas concretas que doten de eficacia a la operación.

A) El procedimiento para la declaración de ZRD puede iniciarse a solicitud de todos los Municipios afectados avalada mediante acuerdos plenarios de sus respectivos Ayuntamientos. La solicitud dirigida a la Consejería competente en materia de turismo irá acompañada de la pertinente documentación que acredite su conformación territorial homogénea así como la situación de desequilibrio padecida.

También habrá de aportarse la documentación que acredite la concurrencia de aquellas circunstancias que sirvan para evaluar y valorar la oportunidad de la declaración. A estos efectos, el artículo 4 del PDZT dispone un listado de elementos de valoración clasificados en función de su carácter territorial, relativo a las infraestructuras o turístico.

1. Entre los elementos de orden territorial figuran: *a)* la adecuación al mapa comarcal establecido por Orden de la Consejería de Turismo a los solos efectos de la acción planificadora en las materias de su competencia<sup>399</sup>; *b)* la proporción de suelo urbano o urbanizable respecto a la superficie total de la

---

<sup>398</sup> Excepcionalmente podrá declararse ZRD el término de un solo Municipio.

<sup>399</sup> Orden de 14 de marzo de 2003, por la que se aprueba el mapa de comarcas de Andalucía a efectos de la planificación de la oferta turística y deportiva (BOJA nº 59, de 27 de marzo).

zona; *c*) la existencia de núcleos urbanos turísticos con densidad superior a 120 habitantes o plazas turísticas por hectárea de suelo urbano consolidado; *d*) la urbanización excesiva del frente litoral; *e*) la existencia de procesos erosivos en las playas o de degradación del medio natural.

2. Por lo que hace a las infraestructuras, entre los elementos de valoración están: *a*) la constatación de déficit de servicios y equipamientos necesarios para una adecuada atención a los usuarios turísticos; *b*) la calificación higiénico-sanitaria negativa de las aguas litorales; *c*) la persistencia de déficit en las infraestructuras de abastecimiento de agua, depuración de las residuales y en la gestión de residuos sólidos; *d*) la existencia de menos de 3 metros cuadrados de zona verde por habitante o plaza turística en el conjunto del área; *e*) la constatación de elevados niveles de contaminación acústica o atmosférica.

3. Entre los componentes de orden turístico se cuentan: *a*) la voluntad manifestada por los Ayuntamientos de colaborar coordinadamente en la planificación de la zona; *b*) la existencia de un porcentaje alto de residencias secundarias; *c*) la antigüedad media de la planta hotelera; *d*) el descenso en los datos de ocupación hotelera.

En el caso de inicio de oficio, corresponderá a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Turismo la acreditación de los requisitos y elementos de valoración pertinentes. El acuerdo de iniciación será comunicado a las entidades locales afectadas, habilitando un plazo para que manifiesten su conformidad o aleguen lo que estimen oportuno. Tras ello se remitirá el expediente a la Dirección General de Planificación Turística, encargada de la instrucción, durante la que se recabará el informe del Consejo Andaluz del Turismo.

Finalizada la instrucción se habilitará un plazo de audiencia a los Municipios y Diputaciones afectados para que, posteriormente, en su caso, el Consejero eleve la correspondiente propuesta al Consejo de Gobierno.

La resolución declaratoria de una ZRD adoptará la forma de Acuerdo del Consejo de Gobierno, debiendo pronunciarse obligatoriamente sobre una serie de extremos, entre los que destacan: *a*) la delimitación del ámbito territorial de la zona; *b*) manifestación de los desequilibrios existentes y potenciales; *c*) directrices y criterios de ordenación en materia turística; *d*) previsiones sobre infraestructuras, servicios, dotación de equipamientos y recuperación ambiental; *e*) medidas de financiación; *f*) en su caso, convenios a suscribir con las entidades locales, determinando las Consejerías que deben participar



en los mismos y el órgano superior de seguimiento de todos los convenios. Esta última previsión responde a la necesidad de propiciar una acción coordinada para garantizar el buen resultado de la actuación.

La voluntad de conexión con el planeamiento territorial se hace patente en la posibilidad de incluir, entre los contenidos del Acuerdo de declaración de ZRD, la previsión de formulación de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Este tipo de planes constituye uno de los instrumentos de ordenación territorial previstos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, con efectos vinculantes sobre los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y el planeamiento urbanístico general (art. 23 de la Ley citada), con lo que se reforzaría la eficacia aplicativa de la operación rehabilitadora. Además, esta última se vería enmarcada en una actuación de ordenación territorial de mayor amplitud y calado. En todo caso, cuando no se hubiera acordado la formulación del plan subregional, o éste estuviere en tramitación, se reconoce al contenido de la declaración de ZRD la consideración de “bases y estrategias subregionales” de naturaleza turística, que tendrán así carácter preparatorio de los futuros planes subregionales que se pudieran formular o aprobar, conforme a lo previsto en el artículo 16 de la Ley territorial.

Por otra parte, se detecta también un afán de conexión con el planeamiento urbanístico en la previsión de que el Acuerdo de declaración de ZRD pueda adoptar medidas de suspensión cautelar del planeamiento territorial y municipal, para su revisión y adaptación a aquél. Ello puede vincularse con la previsión del artículo 35.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que faculta al Consejo de Gobierno para suspender, total o parcialmente, cualquier instrumento de planeamiento por un plazo de hasta dos años, cuando así resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas.

De otro lado, el mencionado Acuerdo de declaración de ZRD podrá calificar algunas de sus previsiones como «determinaciones sectoriales de ordenación turística que, en ejercicio de la política turística de la Junta de Andalucía, deban integrarse en el planeamiento urbanístico» (art. 20). Aunque de manera más difusa, también aquí puede establecerse un vínculo con lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley urbanística, que emplaza a los Planes Generales de Ordenación Urbanística a justificar la coherencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes de naturaleza territorial, *sectorial* y ambiental.

B) Tras la declaración de ZRD procede la elaboración del oportuno Programa de Recualificación de Destinos por parte de una Comisión cuya composición presenta un amplio espectro en cuanto a participación. Además de la Consejería competente en materia de turismo, contará con una representación de las entidades locales afectadas, organismos, asociaciones, entidades públicas y privadas interesadas, asociaciones de consumidores y usuarios, organizaciones empresariales y sindicales, en la proporción dispuesta por el Acuerdo de declaración de la zona.

El PRD ha de ser objeto de aprobación por Decreto, previo acuerdo con las entidades locales afectadas y, en su caso, con otras entidades públicas o privadas –sin ánimo de lucro– que hubieran decidido adherirse.

Los objetivos básicos que los PRD deben perseguir pueden enunciarse en los siguientes términos –por este orden–: *a)* frenar el proceso de degradación; *b)* corregir la tendencia; *c)* mejorar la situación de daño o colapso preexistente. Todo ello con la finalidad genérica de restablecer el equilibrio estructural de la zona.

El PDZT enumera una serie de fines prioritarios a los que han de atender los PRD, entre los que figuran la recuperación y mejora ambiental, el aumento de la calidad turística, la mejora en la dotación de infraestructuras, el desarrollo de actuaciones turísticas complementarias de las existentes, la conservación de las playas y el litoral, el incremento de las zonas verdes, la corrección de procesos erosivos y la mejora, en general, de las condiciones ambientales de la zona.

Como puede comprobarse, en lo teleológico, se hace especial hincapié en el elemento medioambiental lo que, sumado al objetivo de calidad, debe derivar hacia una mejora de la competitividad del destino turístico.

Por otra parte, el contenido mínimo de los PRD ha de integrar: *a)* un diagnóstico turístico-ambiental; *b)* la priorización de actuaciones para la mejora de la competitividad, la calidad, el empleo y la sostenibilidad; *c)* la valoración económica de las actuaciones; *d)* la concreción del grado de compromiso con el programa asumido por las diferentes administraciones y agentes sociales intervinientes; *e)* el organigrama institucional encargado de la coordinación; *f)* las causas de prórroga o revisión.

Los PRD, por lo tanto, pueden suponer un mecanismo apropiado para impulsar la rehabilitación progresiva de aquellas zonas turísticas con problemas de degradación medioambiental o saturación, a través de la articulación de medidas restrictivas y de la mejora de las dotaciones de infraestructuras y equipamientos. Es plausible que de la recuperación ambiental y la recualificación general del espacio y de los recursos turísticos ha de resultar una mejora de la calidad del destino turístico considerado en su conjunto.

## 8. Ordenación de zonas de preferente uso turístico

### a. Las determinaciones sobre zonas preferentes en la legislación turística

Ya se ha insistido suficientemente en estas páginas sobre la necesidad de contar con una adecuada planificación como paso previo a la implantación de desarrollos turísticos de nuevo cuño. Es el plan previo el que debe definir un modelo turístico, con arreglo a parámetros de sostenibilidad y calidad, que permita la incardinación espacial de la urbanización turística sin provocar problemas en otros ámbitos.

En esta línea, muchas de las leyes autonómicas de ordenación turística han previsto la posibilidad de declaración de zonas de preferente uso turístico, o figuras parecidas, encaminadas a la delimitación de áreas del territorio a las que se reconoce una especial aptitud para soportar desarrollos turísticos. Concretamente se prevé dicha posibilidad en las leyes turísticas de Asturias (art. 17, b), Cantabria (art. 36), Castilla-León (arts. 46 y 47), Galicia (art. 12.3), Extremadura (arts. 52 a 54, Madrid (art. 40, a), Navarra (art. 44) y País Vasco (arts. 49 a 52)<sup>400</sup>.

No obstante, el alcance de las determinaciones establecidas en los preceptos mencionados es muy irregular.

De esta manera, algunas de las leyes turísticas se limitan a fijar, como una de las determinaciones de los respectivos planes de ordenación turística regional, la identificación de aquellas áreas territoriales o comarcas consideradas como prefe-

---

<sup>400</sup> Además de Andalucía (art. 16) que se examina separadamente en el epígrafe siguiente.

rentes desde la perspectiva de la promoción y la financiación públicas para su dinamización turística (Asturias, Galicia). En otros casos, se prevé la declaración por el correspondiente Gobierno autonómico de áreas o zonas de preferente uso turístico, en las que concurren especiales circunstancias, que requieran una específica acción ordenadora y promocional de carácter turístico (Cantabria, Madrid). La ley Navarra contempla la posibilidad de aprobación por la Administración foral de planes o medidas de promoción especial que supongan la realización de una actuación turística preferente respecto a una determinada zona, en atención a la situación económica, de empleo y de los valores turísticos existentes en la misma.

El dato que, por lo común, se esgrime como exigencia mínima para la declaración de una zona como de preferente uso turístico, es el de la presencia en la misma de recursos turísticos suficientes que justifiquen una actuación de promoción de la misma. Así, la ley turística de Castilla y León contempla la posible declaración de zonas de interés turístico preferente teniendo en cuenta «la existencia en dichas áreas de recursos naturales o culturales capaces de atraer flujo turístico». Dicha declaración se hará por Decreto –previa audiencia de las entidades locales–, teniendo por finalidad potenciar en la zona las acciones de promoción y fomento del turismo a llevar a cabo por la Administración autonómica. A estos efectos se elaborará un plan de ordenación de los recursos turísticos y de fomento de la actividad turística por parte de una Comisión integrada por representantes de la Consejería competente en materia de turismo y de las entidades locales afectadas.

En líneas generales, las previsiones sobre zonas preferentes en las leyes aludidas son bastante sobrias, remitiendo globalmente a una actuación administrativa, de promoción y fomento de los recursos y valores turísticos presentes en un determinado ámbito territorial, a través de incentivos específicos o de una actividad planificadora; pero de una planificación, en todo caso, no conectada con la planificación territorial o urbanística.

A diferencia de las anteriores, las leyes turísticas del País Vasco, Extremadura y de Andalucía han configurado unas actuaciones públicas sobre zonas preferentes que presentan connotaciones de orden territorial y urbanístico. La Ley extremeña ha seguido muy de cerca en este punto los postulados de la regulación vasca, por lo que puede llevarse a cabo una exposición conjunta de las mismas destacando únicamente las diferencias puntuales existentes entre ambas.

La LTPVasco establece la posibilidad de declaración de áreas territoriales o *Comarcas turísticas* para la «planificación detallada del aprovechamiento adecuado de los recursos turísticos» existentes en las mismas, considerándose preferentes de cara a la actuación y financiación públicas.

Para que una determinada área territorial pueda ser objeto de dicha declaración se exige que concurren en la misma las siguientes condiciones: *a)* que disponga de suficientes recursos turísticos básicos; *b)* que disponga de suficientes alojamientos o de suelos aptos para su edificación en la extensión adecuada; *c)* que no exista otro uso incompatible con el turismo cuyo interés público sea preferente.

En los mismos términos expresados se pronuncia la LExtremadura respecto a las denominadas *Áreas Turísticas de Acción Integrada*.

La declaración de una Comarca turística podrá llevarse a cabo en el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos o a través de un acto del Consejo de Gobierno. La declaración de un Área Turística de Acción Integrada en Extremadura sólo puede hacerse mediante acuerdo del Gobierno autonómico.

La declaración debe dar paso a la elaboración de un *Plan Estratégico Comarcal de Ordenación de los Recursos Turísticos –Plan Estratégico de Acción Turística Integrada* en Extremadura–, cuya redacción se encomienda a una Comisión en la que estarán representadas la Administración autonómica y las locales afectadas –en Extremadura, además de éstas, estarán representadas las asociaciones empresariales y las Cámaras Oficiales–<sup>401</sup>.

Entre las determinaciones que deben contener los aludidos planes estratégicos se encuentran: *a)* inventario y valoración de los recursos turísticos, modo óptimo de su aprovechamiento y medidas para su protección; *b)* delimitación de las áreas adecuadas para los asentamientos turísticos atendiendo a la situación, naturaleza y capacidad de los recursos turísticos, las condiciones del suelo y la preservación del medio ambiente; *c)* fijación de zonas de protección y adopción de otras medidas para proteger al turismo de usos y actividades incompatibles con el mismo; *d)* tipología de la oferta turística básica y complementaria y estimación de las necesidades futuras; *e)* Obras de infraestructura necesarias; etc.

---

<sup>401</sup> Su aprobación debe llevarse a efecto en el plazo de cinco años a partir de la fecha de la declaración en el caso del País Vasco (Disp. adicional tercera LTPVasco) y en el de tres en Extremadura (art. 54.4 LExtremadura).

Un aspecto a destacar, como ya señalábamos, es la vinculación de las determinaciones de estos planes estratégicos respecto al planeamiento urbanístico que ambas leyes recogen, aunque con ciertas diferencias de matiz.

La Ley vasca establece como una de las determinaciones obligadas de estos planes, literalmente, la «adaptación del planeamiento municipal a las determinaciones de los Planes Estratégicos y redacción de los Planes Especiales Urbanísticos precisos» (art. 51.2, g). Previamente la propia Ley se ocupa de caracterizar negativamente los Planes Estratégicos puntualizando que «no tendrán la naturaleza de los Planes Especiales dictados según la legislación sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana» (art. 51.1). Por otra parte tampoco los Planes Estratégicos se avienen con ninguna de las figuras de ordenación territorial previstas en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

BLANCO HERRANZ ha reparado en la trascendencia de la determinación referida, que supone la preeminencia de los Planes Estratégicos sobre el planeamiento municipal, y en la necesidad de identificar el encaje de aquéllos y su compatibilidad con los instrumentos de ordenación territorial, para evitar posibles conflictos de competencia. Considera, en principio, el autor citado, que la determinación del legislador sectorial pudiera estar fundamentada en la naturaleza no independiente de los Planes Estratégicos que, a la postre, constituyen «instrumentos anudados en cascada» al Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos de Euskadi, que sí tiene la facultad de incidir en el planeamiento urbanístico municipal<sup>402</sup>.

A pesar de lo acertado de la apreciación anterior, ha de señalarse que existe la posibilidad de que la declaración de Comarca turística, que trae causa del Plan Estratégico, se produzca a través de un acto aislado del Consejo de Gobierno al margen del Plan territorial sectorial turístico de ámbito regional, como se ha indicado anteriormente. Como señala el artículo 51.1 de la LTPVasco, el Plan Estratégico no tiene la naturaleza de Plan Especial Urbanístico, pero sí puede contener entre sus determinaciones el mandato de adaptación del planeamiento municipal a sus directrices, a cuyo fin habrá de procederse a la redacción del oportuno Plan Especial. La aprobación de dicho Plan Especial Urbanístico enten-

---

<sup>402</sup> A lo que añade: «En cualquier caso, este asunto puede someterse con carácter previo a cualquier decisión de los órganos competentes en esta materia, al conocimiento de la "Comisión de Ordenación del Territorio", órgano de coordinación creado por la LOT»; Blanco Herranz, F. J., *Nuevas respuestas legislativas para la planificación territorial del turismo en España*, Rev. «Papers de Turisme», nº 27, 2000, págs. 65-66.

demos que le corresponde a la misma Administración competente para la aprobación del Plan Estratégico –que no es otra que la autonómica, a tenor de lo dispuesto en el artículo 5.1, f de la LTPVasco–, atendiendo a la atribución competencial dispuesta por el artículo 4.3 de la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del País Vasco:

«La competencia para la aprobación inicial, provisional y definitiva de planes especiales que desarrollen determinaciones de planeamiento general y que se formulen en ejecución de competencias sectoriales atribuidas a las Diputaciones Forales o al Gobierno Vasco corresponde, respectivamente, a los mismos».

Por su parte la Ley extremeña contempla como una de las determinaciones que, *en su caso*, podrán contener los Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada, la adaptación del planeamiento municipal a las determinaciones de aquéllos y la redacción de Planes Especiales Urbanísticos «si fueran necesarios» (art. 54.2, g). Al igual que en el caso vasco, los Planes Estratégicos extremeños no tienen encaje en ninguno de los instrumentos de ordenación territorial previstos en el artículo 47 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Ordenación del Territorio y del Suelo de Extremadura. Pero la Ley turística de esta Comunidad parece apuntar, de forma similar a la vasca, en otra dirección: la posibilidad de que el Plan Estratégico integre u ordene la redacción de un Plan Especial Urbanístico cuando sea necesario para llevar a cabo la oportuna adaptación del correspondiente instrumento de planeamiento municipal a aquél. Ello es coherente con la previsión de la Ley territorial y urbanística extremeña que habilita a los Planes Especiales de Ordenación para modificar las determinaciones del Plan general municipal «a cuyo desarrollo, complemento o mejora se refieran» (art. 72.5).

La aprobación de los Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada corresponde a la Consejería competente en materia de turismo, atendiendo a lo establecido en el artículo 54.4 en relación con el 5 g de la LExtremadura. El artículo 76.3 de la citada Ley territorial y urbanística de Extremadura faculta a *cualquier Administración* para proceder a la elaboración técnica y la presentación de Planes Especiales de Ordenación, así como, si es preciso, de modificaciones de los Planes Generales Municipales, cuando sea necesario para el ejercicio de competencias propias con relevancia o repercusión territoriales. Por su parte el apartado segundo del mismo precepto atribuye a la Administración autonómica las potestades de aprobación inicial y definitiva de los Planes Especiales de ámbito supramunicipal –previo informe de los municipios interesados–, así como la aprobación definitiva de los de ámbito municipal, «cuando su objeto desborde el interés

municipal»; circunstancia esta de afectación de intereses supramunicipales que frecuentemente concurre en lo concerniente a las actuaciones de planificación turística, como se viene mostrando a lo largo de estas páginas.

## b. Las zonas de preferente actuación turística en Andalucía

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha dispensado una atención especial a la regulación de la ordenación de zonas de preferente uso turístico, por lo que nos detendremos a estudiarla con mayor detalle.

El artículo 16 de la Ley turística andaluza contempla la posibilidad de declaración de *Zonas de Preferente Actuación Turística* (ZPAT) para aquellas comarcas y áreas territoriales en que se den *situaciones o perspectivas* que demanden una específica acción ordenadora o de fomento. El precepto aludido también establece los requisitos y las líneas maestras del procedimiento para la declaración, el contenido mínimo de los *Planes de Actuación Turística Integrada* (PATI), así como la posibilidad de formulación de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Por su parte, el *Proyecto de Decreto de Zonas Turísticas* (PDZT), anteriormente aludido<sup>403</sup>, pormenoriza los presupuestos de la Ley en este punto.

A *priori* se puede decir que la regulación andaluza es receptiva a la corriente doctrinal dominante, cuyas ideas se vienen recogiendo y asumiendo en estas páginas, que insiste en la necesidad de garantizar una coordinación entre la planificación turística y la planificación territorial y urbanística, como medio ineludible para alcanzar los objetivos de desarrollo turístico sostenible y de calidad de la oferta turística. Como se apunta en el preámbulo del PDZT, una planificación adecuada del espacio turístico no tiene por qué generar efectos negativos.

La funcionalidad de la figura de las ZPAT se centra en la voluntad de desarrollar turísticamente 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 del mismo que propicie su compatibilidad con los criterios de sostenibi-

---

<sup>403</sup> Vid. *supra* ap. 7, b de este mismo Capítulo.



lidad. Los PATI nacen así, como se expresa en la Exposición de Motivos del PDZT, «con la vocación de ser un instrumento de ordenación, promoción y estímulo para conseguir un crecimiento sostenido del turismo mediante el respeto y la conservación del medio natural, del patrimonio histórico-cultural y urbanístico del territorio afectado por la declaración».

Para que una comarca o área pueda ser declarada como ZPAT tiene que constituir un ámbito territorial homogéneo, estar integrada por términos municipales limítrofes y completos y darse en la misma las circunstancias a que se refiere la LTAndalucía: *a)* que concurren las condiciones adecuadas que permitan la ejecución de una política turística común; *b)* que disponga de recursos turísticos básicos suficientes; *c)* que disponga del equipamiento turístico necesario o de suelo previsto en el planeamiento urbanístico para la dotación de éste; *d)* que no exista otro uso incompatible con el turismo cuyo interés público sea preferente. Como se habrá podido apreciar en estos tres últimos requisitos coincide la regulación andaluza con la vasca y la extremeña que se acaban de examinar.

Al igual que en la recualificación de destinos, se distinguen dos momentos en el itinerario de tramitación administrativa de las zonas preferentes. En primer lugar la valoración de la procedencia de la declaración de ZPAT que, en su caso, exigirá la aprobación de un Decreto declaratorio con un determinado contenido mínimo. En segundo lugar, de ello se sigue la elaboración y aprobación de un PATI que ha de descender a enunciar las medidas precisas para articular el desarrollo ordenado de la zona de referencia.

A) El procedimiento para la declaración de ZPAT puede iniciarse mediante solicitud suscrita por todos los Municipios afectados, avalada por los pertinentes acuerdos plenarios de sus respectivos Ayuntamientos. La solicitud ha de dirigirse a la Consejería competente en materia de turismo, siendo acompañada de la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos antes reflejados.

Igualmente ha de aportarse la acreditación documental de la concurrencia de aquellas situaciones y circunstancias que valgan para evaluar la oportunidad de la declaración. A estos efectos, el artículo 3 del PDZT establece un listado de elementos de valoración clasificados en función de su carácter territorial, infraestructural, socio-económico o turístico. En nuestra opinión dicho listado no debe constituir un mínimo indispensable ni un *numerus clausus*. Debe tener carácter meramente indicativo, en el sentido de que los Municipios solicitantes no tienen por qué justificar la concurrencia de todas las circunstan-

cias enumeradas en el mismo, sino sólo aquéllas de entre ellas que puedan y quieran alegar. Por otra parte, nada impide a los solicitantes alegar otras circunstancias, al margen de las enumeradas en el listado del Proyecto de Decreto, que consideren relevantes a los fines declaratorios pretendidos con la solicitud.

1. Los elementos de valoración de orden territorial que se contemplan son: *a)* la adecuación al mapa comarcal establecido por Orden de la Consejería de Turismo a efectos de la acción planificadora en las materias de su competencia<sup>404</sup>; *b)* la presencia de espacios naturales protegidos, vías pecuarias, terrenos forestales o de suelo calificado como no urbanizable de especial protección; *c)* la existencia de bienes históricos o monumentos naturales; *d)* que el medio natural conserve sus características propias y posea capacidad de desarrollo respetando su biodiversidad; *e)* que el planeamiento urbanístico general haya sido sometido a evaluación de impacto ambiental; *f)* que se hayan aprobado o formulado planes urbanísticos de ordenación intermunicipal.

2. Entre los elementos relativos a las infraestructuras, se valorará la existencia de: *a)* infraestructuras de comunicaciones; *b)* sistema de transporte público supramunicipal; *c)* sistemas suficientes y adecuados de abastecimiento de agua, depuración de las residuales y de gestión de residuos sólidos; *d)* servicios generales (sanitarios, financieros, seguridad), equipamientos culturales y deportivos; *e)* una proporción mínima de 10 metros cuadrados de espacios libres y zonas verdes por habitante en el conjunto del área, o su previsión.

3. En los de orden socio-económico figuran: *a)* la existencia de una tasa de desempleo superior a la media andaluza; *b)* la consideración del turismo como uno de los elementos básicos de potencialidad y desarrollo económico de la zona; *c)* el progresivo crecimiento de los servicios y ofertas turísticas en los últimos años; *d)* la disposición de compromisos de inversión ligados al turismo de agentes públicos o privados.

4. Entre los elementos de orden turístico se cuentan: *a)* la voluntad manifestada por las entidades locales de actuar coordinadamente en la ordenación y planificación turística; *b)* la presencia de eventos o elementos declarados de

---

<sup>404</sup> Orden de 14 de marzo de 2003, por la que se aprueba el mapa de comarcas de Andalucía a efectos de la planificación de la oferta turística y deportiva (BOJA nº 59, de 27 de marzo).

interés turístico nacional de Andalucía; *c*) la insuficiencia de la oferta turística y la concurrencia de posibilidades para su ampliación conforme a los criterios de la Administración turística; *d*) la participación previa en programas de promoción turística; *e*) la existencia de programas locales de fomento u ordenación de la actividad turística; *f*) la participación previa en mancomunidades, consorcios u otras fórmulas de asociación.

Cuando el procedimiento se hubiere iniciado de oficio, corresponderá a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Turismo la acreditación de los requisitos y elementos de valoración que se estimen pertinentes. El acuerdo de iniciación será comunicado a las entidades locales afectadas, dándoles un plazo de al menos 15 días para que manifiesten su conformidad o aleguen lo que consideren conveniente. La prosecución del procedimiento requerirá la conformidad de, al menos, 3/5 de los municipios afectados que represente al menos la mitad del censo electoral de la zona. En tal caso, la declaración sólo afectará a los municipios que hubiesen manifestado su aceptación. De no alcanzarse la aludida proporción se archivará el procedimiento. Estas reglas denotan lo ineludible de contar con la anuencia de todas las partes implicadas para poder llevar a buen término una actuación pública caracterizada, precisamente, porque sus posibilidades de éxito dependen, en buen grado, de la capacidad de concertación y colaboración que muestren los participantes.

Una vez remitido el expediente a la Dirección General de Planificación Turística, ésta se encargará de la instrucción, durante la cual se someterá a informe del Consejo Andaluz del Turismo. Finalizada aquélla, se concederá un plazo de audiencia de entre 10 y 15 días a las entidades locales afectadas, elevando posteriormente el Consejero la correspondiente propuesta al Consejo de Gobierno, en su caso.

La declaración de una ZPAT se hará mediante Decreto, que se pronunciará sobre los siguientes extremos, entre otros: *a*) ámbito territorial de la zona; *b*) objetivos de la política turística a desarrollar; *c*) recursos turísticos existentes o a desarrollar; *d*) directrices de ordenación en materia de equipamientos y servicios turísticos, reservas de suelo para los mismos, denominaciones geoturísticas y distintivos de calidad; *e*) previsiones sobre infraestructuras; *f*) plazos de aprobación del PATI y, en su caso, plazo de formulación del Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional; *g*) en su caso, convenios a suscribir con las entidades locales, precisando las Consejerías que deben

participar en los mismos y la composición del órgano superior de seguimiento de todos los convenios; h) medidas de financiación.

Como se acaba de ver el eventual Decreto de declaración de una ZPAT podría incluir la previsión de formulación de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional con lo que se produciría una integración de la planificación sectorial turística en el planeamiento territorial, que supone una actuación “interdisciplinaria” y de mayor alcance. La LTA Andalucía contempla esta posibilidad, en el marco de una actuación sobre zonas preferentes, «cuando así lo haga aconsejable la diversidad de los recursos turísticos existentes o la conveniencia de proceder a una ordenación integral de la Zona» (art. 16.6). El PDZT, por su parte, dispone que, en este caso, las determinaciones del Decreto de declaración de la ZPAT formarán parte del contenido del correspondiente Plan subregional.

Los Planes subregionales son uno de los instrumentos de ordenación territorial previstos en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, y gozan de efectos vinculantes sobre los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y sobre el planeamiento urbanístico general. Dicha característica los convierte en instrumentos especialmente adecuados de cara al diseño de la estrategia de implantación espacial de actividades que –como es el caso de la turística– requieren un gran consumo de suelo y suelen producir afecciones en un círculo de intereses que supera al propio de un solo municipio, allanando las dificultades que frecuentemente surgen desde la esfera local y que neutralizan la efectividad práctica de las medidas de ordenación.

En cualquier caso, en los supuestos en los que no se hubiera dispuesto la formulación de un Plan subregional, o habiéndose acordado estuviere éste en tramitación, se reconoce al contenido de la declaración de ZPAT la consideración de “bases y estrategias subregionales” de naturaleza turística, que tendrán carácter preparatorio de los futuros planes subregionales que se puedan formular o aprobar, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Ley territorial andaluza.

Por otra parte el Decreto de declaración de ZPAT podrá calificar algunas de sus previsiones como «determinaciones sectoriales de ordenación turística que, en ejercicio de la política turística de la Junta de Andalucía, deban integrarse en el planeamiento urbanístico» (art. 20). Como ya se señaló, cabría apreciar cierta conexión entre dicha previsión y lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley de Ordenación Urbanística andaluza, que emplaza a los Planes

Generales de Ordenación Urbanística a justificar la coherencia de sus determinaciones con las que, con carácter vinculante, establezcan los planes de naturaleza territorial, *sectorial* y ambientales.

- B) La declaración de ZPAT conlleva la posterior elaboración de un Plan de Actuación Turística Integrada a cargo de una Comisión de amplia base participativa en la que, además de la Consejería competente en materia de turismo, estarán representadas las entidades locales afectadas, los organismos, asociaciones y entidades públicas y privadas interesadas, las asociaciones de consumidores y usuarios, y las organizaciones empresariales y sindicales, en la proporción que hubiese sido dispuesta por el Decreto de declaración de la zona.

El PATI tiene como objeto genérico la ordenación y planificación de los recursos turísticos, así como el fomento de la actividad turística en la zona de referencia. Su formalización se hará a través de un convenio suscrito entre la Consejería de Turismo, las entidades locales interesadas y, en su caso, otras entidades públicas o privadas –sin ánimo de lucro– que puedan adherirse.

Entre los fines prioritarios a los que han de atender los PATI, se cuentan, entre otros, los de coordinación de la promoción turística, salvaguarda del medio ambiente, protección de los valores culturales, mejora de la calidad de los servicios e infraestructuras, diversificación y mejora de la oferta turística complementaria, sensibilización de la población, estimular la mejora de la gestión empresarial, de la calidad del empleo y la formación de recursos humanos, impulsar la utilización de las nuevas tecnologías y potenciar el desarrollo empresarial del sector y el asociacionismo.

El PDZT fija el contenido mínimo de los PATI del que destacamos las siguientes determinaciones: *a)* inventario y valoración de los recursos turísticos; *b)* concreción de los usos turísticos, entre los previstos por el planeamiento urbanístico, atendiendo a la potencialidad de los recursos turísticos y a las características medioambientales de los distintos ámbitos de la zona; *c)* oferta turística básica y complementaria y estimaciones en función de las previsiones de demanda; *d)* inclusión de un programa de promoción y comercialización turística enmarcado en la política de promoción turística de la Administración autonómica; *e)* obras de infraestructuras básicas necesarias; *f)* medidas para compatibilizar el turismo con los usos tradicionales agrícolas, ganaderos o pesqueros; *g)* mecanismos de organización para la gestión del Plan; *h)* fuentes de financiación; *i)* causas de prórroga o revisión; *j)* mecanismos de segui-

miento del convenio, que incluye la creación de un órgano especial con el cometido de velar por su cumplimiento.

En definitiva, los PATI se presentan como una herramienta dirigida a impulsar el desarrollo ordenado y sostenible de zonas turísticas que presentan un potencial turístico, a través de la articulación de medidas de ordenación territorial, de la preservación y potenciación de los recursos turísticos, del fomento de la prestación de servicios turísticos de calidad, y de la mejora de las dotaciones de infraestructuras y equipamientos.

### Capítulo III

## ORDENACIÓN PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA URBANIZACIÓN Y LA EDIFICACIÓN TURÍSTICA

### 1. El uso característico turístico

#### a. La asignación de usos del suelo en general

Una de las funciones principales atribuidas al planeamiento es la de regulación de los distintos usos a que van a quedar destinados los suelos cuyo ordenamiento le corresponde. Esta operación suele ser denominada como *calificación* o *zonificación* del suelo<sup>405</sup>. La zonificación<sup>406</sup> supone la repartición o división del territorio en base a criterios funcionalistas, según la utilización prevista de antemano para cada una de las zonas resultantes: residencial, industrial, comercial, etc. Se trata de una determinación pública que, como acertaron en señalar GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO, vincula a la propiedad del suelo de todo el ámbito territorial planeado, en cuanto que permite en el mismo, o incluso impone

---

<sup>405</sup> Así, Tejedor Bielsa: "La calificación o zonificación –«zoning», «zonage»– permite introducir mayores precisiones en cuanto al destino final del suelo"; en el capítulo sobre *Urbanismo* de la ob. col. *Derecho Administrativo, Parte especial*, (Dir. J. Bermejo Vera), 5ª ed., Madrid, 2001, pág. 593. Merelo Abela, tras señalar que no existe una definición legal de uso, aprecia "una cierta correspondencia entre «zona» y «uso», si bien una misma zonificación o calificación puede admitir diversos usos"; *Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística*, Barcelona, 1995, pág. 6.

<sup>406</sup> Vid. las ideas generales sobre la técnica de la zonificación expuestas por Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit, págs. 160 y ss.

positivamente, unos usos determinados y excluye otros<sup>407</sup>. Para MELERO la calificación urbanística supone la asignación a determinadas zonas previamente delimitadas de los usos –globales o pormenorizados, dependiendo de la clase de suelo y del instrumento de planeamiento–, niveles de intensidad y, en su caso, tipologías edificatorias<sup>408</sup>. La distinción entre “uso global” y “uso pormenorizado” no es meramente cuantitativa, sino de grado, como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO, en el sentido de que con la determinación del primero sólo se precisa genéricamente la utilización posible del suelo, pudiendo ser descompuesta en dos o más usos concretos, mientras que el segundo supone la determinación del uso específico, concreto, único y exclusivo autorizado<sup>409</sup>. Podría así considerarse el uso global como el destino predominante previsto para una zona o área determinada. Es por ello que la determinación de los usos globales suele corresponder al nivel del planeamiento general –salvo para determinadas categorías de suelo urbano en que se exige la determinación pormenorizada de usos–, mientras que la de los usos pormenorizados se asigna al planeamiento de desarrollo, más concreto y detallado.

A diferencia de la “clasificación”, sujeta a una técnica de *numerus clausus*, determinada por la categorización legal de las clases de suelo, la calificación se inspira en un sistema de *numerus apertus*, sin tipificación legal de categorías<sup>410</sup>. Por ello se ha venido explicando por la doctrina que la calificación queda en manos del planificador, que es el que determina los tipos, tanto en su denominación como en su contenido<sup>411</sup>; correspondiendo, por tanto, al planeamiento definir, discrecionalmente, la relación de posibles calificaciones urbanísticas<sup>412</sup>. GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO advierten del peligro que entraña la absoluta indeterminación legal de los tipos de usos globales, de los pormenorizados en que aquéllos se descomponen y de las incompatibilidades entre los mismos y

---

<sup>407</sup> García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Vol. I, Madrid, 1979, pág. 37.

<sup>408</sup> Merelo Abela, J. M., *Régimen jurídico del suelo...*, cit., pág. 80.

<sup>409</sup> García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico...*, cit., pág. 249.

<sup>410</sup> STS de 14 de octubre de 1992. Vid. Carceller Fernández, A., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Madrid, 1992, págs. 57-58.

<sup>411</sup> Carceller Fernández, A., *Introducción al Derecho Urbanístico...*, cit., pág. 58.

<sup>412</sup> Merelo Abela, J. M., *Régimen jurídico del suelo...*, cit., pág. 80.



de la consiguiente libertad del planificador para establecer la tipología de usos y sus incompatibilidades, pudiendo dar lugar a una disparidad indeseable<sup>413</sup>.

Ha de observarse, no obstante, que la disponibilidad del planificador urbanístico para fijar los usos correspondientes a los distintos territorios, que conforman el ámbito espacial de ordenación, se puede encontrar condicionada por las determinaciones de los instrumentos de planificación territorial o de ordenación de los recursos naturales que se superpongan en todo o en parte del territorio objeto de la planificación urbanística y resulten vinculantes para ésta.

Por otra parte, es obvio que el planeamiento urbanístico se ha de ver sometido a las limitaciones sobre fijación de determinados usos derivadas de la propia legislación urbanística, en razón del régimen establecido para ciertas categorías de suelos –especialmente en los no urbanizables– o por vía de las normas de aplicación directa que aquélla hubiera podido establecer.

## **b. La problemática asociada a la mezcla de usos**

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

---

<sup>413</sup> García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico...*, cit., pág. 250. Para estos autores hubiera sido deseable «la fijación con carácter general de una tipología básica de los usos globales y pormenorizados y de sus incompatibilidades, que quedara abierta a su desarrollo en el planeamiento».

car unos niveles de contaminación acústica insoportable para los primeros<sup>414</sup>. La constitución de este entramado de usos turísticos, sin tener presente el uso residencial preexistente, ha dado lugar a la formación de zonas «totalmente desnaturalizadas y sin ningún atractivo para los residentes», en opinión de SOCÍAS<sup>415</sup>.

Otro problema conectado con la conformación de este tipo de zonas híbridas radica en lo que NOGUEIRA<sup>416</sup> ha calificado como “doble uso de las infraestructuras y recursos turísticos”, partiendo de la evidencia de que buena parte de los destinos turísticos se desarrollan conviviendo con otros usos y compartiendo infraestructuras. El doble uso de infraestructuras y recursos (vivienda, tratamiento de aguas y residuos, carreteras, bares y restaurantes, locales de ocio, parques naturales o playas...), «dificulta separar el uso normal de la población autóctona del uso intensivo originador de desequilibrios territoriales y agotador desde el punto de vista ambiental». No es tarea fácil, en ocasiones, diferenciar el destino turístico o residencial de una vivienda o el uso mayoritariamente turístico o por la población local de un establecimiento de restauración, de ocio o de una discoteca, debido al posible doble uso de los mismos, circunstancia que dificulta la tarea de planificación territorial de las actividades turísticas.

Por otra parte, parece que puede resultar tolerable, o conveniente en ciertas circunstancias, la mezcla de alojamiento turístico con uso residencial de temporada, o incluso permanente, garantizando, en todo caso, una proporción adecuada de uso hotelero conforme a los criterios de calidad, rentabilidad, empleo, etcétera, mantenidos a través de la ordenación sectorial turística.

Como se verá más adelante, el establecimiento de unos parámetros urbanísticos específicos para la urbanización con destino turístico tiene por objeto la elevación de la calidad de la oferta turística en su conjunto. Y es precisamente en relación con la necesaria preservación de la garantía de calidad de los servicios de alojamiento turístico donde surge otro problema puntualmente diagnosticado en la Memoria de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias: «la reiterada experiencia de la utilización turística irregular de las edificaciones destinadas a uso residencial, fuera del control y la garantía de calidad y servicio que constitu-

---

<sup>414</sup> Como ha notado A. Blasco Esteve, *Planificación y gestión...*, cit., pág. 254.

<sup>415</sup> Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., pág. 165.

<sup>416</sup> Nogueira López, A., *La ordenación del territorio y los recursos turísticos*, en ob. col. *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, (ed. J. Tudela Aranda), Zaragoza, 1999, págs. 188 y ss.

yen el objetivo de la regulación turística»<sup>417</sup>. Lo que ha llevado en dicha Comunidad a exigir a las edificaciones para uso residencial, excepcionalmente admitidas dentro de las zonas turísticas, los mismos estándares de densidad y calidad requeridos a la edificación turística. Otra patología que se pretende evitar con este tipo de medidas es el de la utilización para uso residencial del suelo calificado como turístico, contraviniendo la política turística encaminada a la implantación territorial de actividades de mayores perspectivas de rentabilidad social y económica.

Resta por aludir a una última problemática relacionada con la elección de los usos adecuados para cada zona que, frecuentemente, es fuente de controversia en sede municipal, debatiéndose, por ejemplo, entre el mantenimiento de los usos agrarios de determinadas zonas o su reconversión para usos turísticos. Naturalmente no cabe aplicar una receta uniforme a una cuestión tan compleja y necesitada de una respuesta singularizada caso por caso. No obstante, sí cabe recordar los principios que se vienen resaltando a lo largo de estas páginas: criterios de sostenibilidad y de rentabilidad económico-social. La aplicación del primero de estos principios puede llevar a decidir el mantenimiento de áreas cuyo uso productivo agrario rentable merezca su protección. Atendiendo al segundo la decisión se podría decantar por otorgar preferencia a la previsión de un adecuado porcentaje de implantación hotelera, junto a una adecuada oferta complementaria, dentro de un determinado sector en detrimento de la edificación destinada a segunda residencia, por ejemplo<sup>418</sup>.

---

<sup>417</sup> BOCAN nº 73, de 15 de abril de 2003, pág. 5.773.

<sup>418</sup> Se trata de un criterio presente, de manera creciente, en distintos instrumentos de ordenación territorial. Por ejemplo, el artículo 43 (con carácter de directriz) 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, impone a los nuevos desarrollos urbanísticos de uso global residencial –en suelos clasificados como urbanizables sin sectorizar a su entrada en vigor–, la obligación de destinar «un 25% como mínimo de su aprovechamiento a usos turísticos, exclusivamente establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos, pudiendo computar dentro de este porcentaje hasta un 5% de equipamientos turísticos». También en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se dirige al planeamiento urbanístico la orientación de «proponer modelos equilibrados de creación de oferta hotelera y segundas residencias» (art. 150). El criterio expuesto tiene su plasmación concreta en algunos instrumentos de ordenación territorial subregionales en esta misma Comunidad. Así, en el Plan de Ordenación del Territorio subregional de la Costa Occidental de Huelva (Decreto 130/2006, de 27 de julio), se establecen distintas proporciones entre plazas residenciales y hoteleras en relación con los nuevos desarrollos con destino vacacional y turístico previstos por el planeamiento –según las distintas zonas y con determinados matices en los que no es apropiado entrar en este momento– (art. 42, con carácter de directriz). A modo de reflexión, conviene señalar que en la decisión de establecimiento de parámetros relativos a la implantación proporcional, dentro de un mismo sector, de usos turísticos y residenciales, deben valorarse factores que pueden condicionar la “rentabilidad” de la operación, como pueden ser la apreciación de sobreoferta de alojamiento reglado en la zona (o la situación contraria), o la conveniencia de motivar la iniciativa empresarial permitiéndole una reversión a corto plazo de parte de la inversión –a través de la actividad de promoción inmobiliaria residencial–, teniendo en cuenta los altos costes previstos derivados de la urbanización del terreno.

### c. El criterio de separación de usos turísticos y residenciales

En algunas Comunidades Autónomas se ha tratado de dar respuesta a los problemas enunciados derivados de la mezcla de usos, estableciendo ciertos criterios tendentes a la delimitación del uso turístico respecto a otros usos posibles.

En lo que respecta a las **Islas Baleares**, en las Normas Generales de los POOT se dirige un mandato al planeamiento urbanístico general para que, al asignar usos globales, delimiten, en la medida de lo posible, las zonas aptas para los usos turísticos o los residenciales, salvo en aquellas áreas respecto a las que el propio planeamiento justifique la existencia de un modelo interrelacionado de usos cuyas características se quieran mantener (art. 8.1). El artículo 8 de las Normas Generales de los POOT no es de directa aplicación sino que su eficacia depende de la adaptación al mismo de los instrumentos de planeamiento. En todo caso, como ha señalado SOCÍAS, el apartado primero de este artículo tiene un contenido muy general y presenta una redacción más propia de una recomendación que de una imposición dirigida desde el planeamiento territorial al planeamiento urbanístico. En opinión de la autora citada, «parece ser que los POOTs establecen a nivel de zona una incompatibilidad relativa de usos globales turísticos y residenciales»<sup>419</sup>.

Además de lo anterior, el artículo de los POOT citado establece que la normativa del planeamiento urbanístico reguladora de los usos determinará aquellos que se consideren incompatibles con el global de las zonas turísticas y residenciales, por su carácter molesto y perturbador, prohibiendo su implantación en dichas zonas. En opinión de BLASCO, «esta última regla tiene una enorme potencialidad a efectos de impedir las frecuentes molestias que generan a los residentes ciertos establecimientos de entretenimiento, aunque desgraciadamente su utilización deja mucho que desear»<sup>420</sup>.

Por otra parte, la asignación de usos pormenorizados por parte de los instrumentos de planeamiento deberá determinar “taxativamente” si en una parcela es posible la implantación de un uso de alojamiento turístico o de un uso residencial no destinado a explotación turística, no admitiéndose la posibilidad de que puedan implantarse indistintamente uno u otro. Más concretamente: “no podrán definir-

---

<sup>419</sup> Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., págs. 167 y 168.

<sup>420</sup> Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión...*, cit., pág. 255.

se calificaciones que determinen como admisibles ambos usos, debiendo las mismas determinar como admisible uno de ellos y declarar prohibido el otro” (art. 8.2)<sup>421</sup>. Para SOCÍAS, en este caso los propios POOT declaran la incompatibilidad de ambos usos pormenorizados en una misma parcela, así que no podrán definirse calificaciones que determinen la compatibilidad entre los mismos<sup>422</sup>.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, es manifiesta la voluntad del legislador regional de otorgar al suelo turístico un tratamiento diferenciado respecto al suelo residencial, industrial o terciario, dada la importancia que el fenómeno turístico adquiere en el territorio insular. Ello se deduce tanto de la Ley sectorial turística, primero, como de la Ley de ordenación urbanística, posteriormente. De este modo, el artículo 57 de la LTCanarias viene a disponer que los planes urbanísticos declararán el uso turístico del suelo en zonas urbanas y urbanizables, pudiendo también declarar dicho uso en asentamientos rurales delimitados. Por su parte la LOTCanarias introduce como novedad la calificación urbanística de uso turístico diferente a la de uso residencial, industrial o terciario, llegándose a establecer legalmente que el suelo con uso predominantemente turístico deberá calificarse como turístico por el planeamiento, cualquiera que sea su clase (art. 49.3). Junto a lo anterior, la LOTCanarias regula el suelo turístico como una de las categorías específicas que puede adoptar el suelo urbanizable no sectorizado (art. 53.3, a).

El artículo 18.5 de la LOTCanarias prevé que los PIO puedan establecer previsiones concretas para atender aquellas específicas situaciones de determinadas zonas mixtas, donde la presencia de edificaciones turísticas, junto a otras residenciales o industriales, pueda producir efectos que pongan en peligro la calidad de la oferta turística de la zona<sup>423</sup>.

---

<sup>421</sup> El PIOFuerteventura recoge en su artículo 74 una disposición prácticamente en los mismos términos que la aludida del artículo 8.2 de las Normas Generales de los POOT.

<sup>422</sup> Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., pág. 166. Posteriormente, el Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera (BOCAIB nº 50, de 31 de marzo), introduce una excepción a dicha regla de incompatibilidad en relación con «los ámbitos expresamente definidos por el planeamiento general como aptos para hoteles de ciudad».

<sup>423</sup> El *Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la isla de La Gomera*, emplaza a los Planes Generales de Ordenación, cuando consideren como uso característico el turístico, al establecimiento de un régimen de incompatibilidad de usos, prohibiendo los relativos a actividades, construcciones e instalaciones industriales o molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, «así como residenciales que afecten a la calidad turística del ámbito o de su entorno» (art. 21.2).

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

Establecido el criterio general, se sientan otros específicamente dirigidos a la ordenación de las zonas mixtas, que pueden ser así sumariamente expuestos:

- A) A nivel de zonas turísticas en las que existieran ambos usos, el planeamiento insular, o el territorial derivado del mismo, deberá establecer las condiciones de compatibilidad entre el uso residencial y el turístico atendiendo a: *a)* la aplicación a las nuevas implantaciones de uso residencial de estándares de densidad y urbanización iguales o superiores a los establecidos para el uso turístico; *b)* la exigencia a la edificación residencial de características tales que permitan garantizar una calidad suficiente de las mismas de cara a su adecuada inserción en la zona turística. Es objetivo declarado de las Directrices el evitar que las edificaciones con destino residencial en los espacios turísticos puedan dedicarse a la explotación turística.
- B) En el caso de áreas mixtas en las que ya coexistieran ambos usos, la ordenación seguirá los siguientes criterios: *a)* se procurará la zonificación separada de usos; *b)* en el caso de que el planeamiento insular justificase la conveniencia de especialización de áreas mixtas consideradas idóneas para el desarrollo turístico alojativo, primará el mantenimiento de este uso; *c)* la aplicación a las nuevas implantaciones de uso residencial de condiciones de calidad edificatoria y de densidad al menos iguales que las establecidas para el uso turístico (en ausencia de otra determinación en el planeamiento insular, sólo se admitirá con tipología de vivienda unifamiliar aislada, de superficie construida mínima de 150 m<sup>2</sup> y en parcela individual de superficie mínima de 500 m<sup>2</sup>).
- C) El planeamiento urbanístico al que corresponda establecer la ordenación pormenorizada de un área mixta, zonificará separadamente los usos residen-

cial y turístico, no pudiendo destinar una parcela indistintamente a uno u otro uso<sup>424</sup>.

Como se puede advertir, las Directrices canarias apuestan por establecer no uno sino varios criterios en cascada. En primer lugar, la separación de usos, como criterio principal y objetivo deseable, que persigue, entre otras cosas, evitar los problemas de afección entre los usos turísticos y residenciales. En el caso de zonas mixtas se fija como criterio preferente el de procurar una transformación hacia la especialización en uno de los usos, primando el mantenimiento del uso turístico en ciertas circunstancias. Por último, y en función de las circunstancias concurrentes, caso de optar por la compatibilidad de usos se impone la necesidad de exigir a la edificación residencial los mismos estándares de densidad y condiciones de calidad que a la turística, con el fin de homogeneizar los niveles de calidad dentro de la zona y conseguir una correcta integración en un tipo de espacio –el turístico– considerado estratégico para la economía canaria<sup>425</sup>.

A pesar de ser anteriores a la aprobación de las Directrices de Ordenación del Turismo, se pueden señalar determinaciones concretas en algunos de los PIO en la dirección de establecer una delimitación de usos tomando como base el turístico.

Así, el *Plan Insular de Ordenación de Tenerife*, entre el conjunto de requisitos para las nuevas áreas urbanas turísticas, tendentes a garantizar unas condiciones mínimas de calidad de las mismas, establece unas rígidas limitaciones respecto a los usos dentro de los Ámbitos de Referencia Turísticos examinados en su momento. Dentro de estas zonas no pueden delimitarse nuevos sectores de suelo urbanizable no turístico (salvo los interiores o de ensanche de los núcleos consolidados) y se prohíben, por regla general, las edificaciones vinculadas a usos industriales, terciarios o residenciales que supongan actuaciones individuales, salvo en las áreas urbanas consolidadas (art. 3.7.2.7).

En las áreas urbanas no consolidadas no se admiten, como regla general, los usos residenciales, salvo las viviendas preexistentes incluidas en la delimitación del área cuyo mantenimiento se considere conveniente. Excepcionalmente, pre-

---

<sup>424</sup> El apartado 6 de la Disposición transitoria primera de la Ley 19/2003, aprobatoria de las Directrices, establece que en las parcelas en las que el planeamiento permita indistintamente el uso residencial o de alojamiento turístico quedará suspendido este último.

<sup>425</sup> Vid. al respecto el punto 3.3 de la Memoria de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (BOCAN, nº 73, de 15 de abril de 2003, pág. 5.774).

via justificación de su conveniencia, el PIOTenerife admite la posibilidad de compatibilidad del uso residencial junto al turístico sujeto, no obstante, a fuertes restricciones establecidas en el artículo 3.7.4.3 (superficie edificable para uso residencial como máximo equivalente al 10% de la superficie edificable total del sector, tipología de edificación unifamiliar, parcelas con superficie mínima de 600 m<sup>2</sup>, etc.). En el mismo artículo citado se establecen una serie de determinaciones relativas a los usos compatibles con el turístico: *a)* se admiten los usos, no molestos, destinados al ocio que supongan una oferta complementaria de los establecimientos alojativos; *b)* se admiten todos los usos de equipamientos e infraestructuras al servicio del área urbana turística; *c)* no se admite ningún uso industrial ni de oficinas, salvo los propios o al servicio de las empresas explotadoras de los establecimientos del área urbana turística; *d)* el uso comercial se admite en una edificabilidad máxima de un 5% del total de la del sector; *e)* se admiten todas las categorías de usos de hostelería.

Por su parte el *Plan Insular de Ordenación de El Hierro* establece unas directrices de ordenación de las cuatro nuevas áreas turísticas de actuación prioritaria delimitadas por el mismo. Algunas, como las relativas a su dimensionado o estándares de densidad, ya han sido comentadas anteriormente. Baste ahora resaltar que en estas áreas no se admiten otros usos ajenos al turismo, como pueden ser el industrial, el terciario, o el residencial en más de un 10% del número de camas del sector, con un estándar mínimo de 25 m<sup>2</sup>/cama (art. III.5.1.3). La franja próxima al litoral, no apta para la edificación alojativa, se destinará a usos de ocio y recreo.

No conviene cerrar este apartado sin apuntar algo obvio pero digno de resaltar: de la zonificación o asignación de un uso turístico a una determinada zona, en las Comunidades Autónomas de Canarias y Baleares, se derivan, entre otras, dos consecuencias transcendentales. En primer lugar, la aplicación de unos específicos estándares de densidad que determinan, a la postre, la edificabilidad. En segundo lugar, ello va a determinar la aplicación de unos parámetros relativos a las infraestructuras, equipamientos y otros aspectos, específicamente dispuestos para la ordenación de la urbanización de carácter turístico.



## 2. La fijación de parámetros relativos a la urbanización turística

### a. La conveniencia de adoptar unos parámetros urbanísticos específicamente turísticos

La doctrina urbanística ha denunciado la práctica de abordar la planificación física de los espacios destinados a un uso turístico utilizando para ello parámetros urbanísticos más propios del uso residencial estable<sup>426</sup>. Efectivamente, la ausencia de una concreta previsión sobre la calificación de usos específicamente turísticos en la anterior legislación urbanística estatal ha propiciado la asimilación del uso de alojamiento turístico con el residencial, proyectando las áreas destinadas al primero en base a criterios y parámetros propios de la edificación de viviendas<sup>427</sup>. Así, por ejemplo, se ha venido aplicando el parámetro tradicional de densidad establecido en función del número de viviendas por hectárea o los parámetros relativos a las reservas dotacionales en todas sus tipologías que, tanto por su funcionalidad como en lo relativo a la determinación de su superficie, aparecen ligadas a la edificación residencial. Para ROGER, resulta obvio que «estos parámetros y magnitudes urbanísticas no se compadecen con las características y virtualidades propias del espacio turístico», ni, generalmente, añadiríamos, con las necesidades de los usuarios turísticos. Las especificidades que presenta este tipo de espacios exigen el establecimiento de unos parámetros propiamente turísticos, ajustados a sus singulares características<sup>428</sup> y adecuados para satisfacer los requerimientos de sus futuros usuarios. Por ello entiende el autor citado que lo más razonable es establecer los aludidos parámetros turísticos «apoyados en la base de actuación que no es otra que la del usuario o plaza de alojamiento»<sup>429</sup>.

---

<sup>426</sup> Vid. Roger Fernández, G., *El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002, pág. 69.

<sup>427</sup> Vid. unas referencias a esta problemática en Socías Camacho, J. M., *La incidencia del turismo en la ordenación del litoral...*, cit., pág. 281.

<sup>428</sup> El *Plan de Desarrollo Integral del Turismo de Andalucía* (Plan DIA) apuntaba, entre las actuaciones a adoptar dentro del Programa relativo a la "Ordenación turística del territorio, la «necesidad de promover, en el marco de la legislación urbanística, determinadas figuras y directrices que recojan la especificidad del suelo de vocación o de uso turístico. Ello conllevará un diagnóstico preciso de las necesidades y definiciones especiales que son inherentes al suelo turístico, incluido el destinado al uso residencial y/o vacacional». Medida que debe entenderse como «la plasmación en el territorio de las recomendaciones que el sector demanda en función de las estrategias de cualificación comúnmente aceptadas»; **Junta de Andalucía**, *Plan de Desarrollo Integral del Turismo de Andalucía* (Plan DIA), Sevilla, 1993, pág. 297.

<sup>429</sup> *El urbanismo y la ordenación...*, cit., pág. 70.

El establecimiento de unos parámetros urbanísticos singularmente concebidos para la zonificación turística debe producir un resultado de cualificación de estos espacios en razón de su funcionalidad, que no es otra que la de atender cumplidamente las necesidades de los usuarios turísticos. A ello puede contribuir, por ejemplo, la instauración de una mayor proporción de espacios públicos o de zonas ajardinadas en el sector objeto de ordenación, la implantación de una dotación suficiente de plazas de aparcamiento o la previsión de equipamientos complementarios relacionados con el ocio<sup>430</sup>. En este sentido, parece conveniente la previsión de suelo suficiente, en función del número de alojamientos previstos, para la implantación de una oferta complementaria adecuada que permita cualificar el destino como un producto turístico, considerado globalmente. La exigencia de estos u otros requisitos, unidos a los requerimientos de la edificación y de los propios establecimientos de alojamiento, establecidos por la regulación sectorial turística, persiguen elevar la calidad de la oferta del destino turístico en su conjunto.

#### **b. La dotación de infraestructuras y equipamientos de la urbanización turística en las Islas Baleares**

En este sentido, en las Islas Baleares, el artículo 11 de las Normas Generales de los POOT establece una serie de requisitos mínimos de *infraestructura* en relación con los nuevos desarrollos urbanísticos a implantar en las zonas turísticas.

En el apartado primero de dicho artículo se dirige un mandato a los instrumentos de planeamiento para que concreten las características de las infraestructuras de servicios que sean adecuadas a la tipología de la edificación que permiten en cada zona, debiendo señalar además qué zonas cuentan con un adecuado nivel de infraestructuras y cuáles no.

Por su parte, en el apartado segundo del mismo artículo se establecen unas dotaciones mínimas de infraestructura que rigen, en cualquier caso, para los nuevos desarrollos urbanísticos, que se concretan en las siguientes:

---

<sup>430</sup> Uno de los principales problemas del sistema turístico español que detectan López Olivares, Antón Clavé, Navarro Jurado, Perelli del Amo y Sastre Alberti, estriba en que los desmesurados procesos de construcción, sobre todo en el litoral mediterráneo, están conduciendo «a un desarrollo de simples áreas urbanas, y alejándonos del concepto de ocio y recreación que deben tener los espacios turísticos»; *Cambios y transformaciones en el actual modelo turístico de España*, cit., pág. 439.

- a) Pavimentación de calzadas, aparcamiento, aceras, red peatonal y espacios libres.
- b) Redes de distribución de agua potable, riego e hidrantes contra incendios.
- c) Red separada de alcantarillado, con vertido final de las aguas residuales a una estación depuradora.
- d) Red subterránea de distribución de energía eléctrica.
- e) Red subterránea de alumbrado público.
- f) Jardinería en el sistema de espacios libres.
- g) Red telefónica subterránea y/o de servicios por cable.

El listado de dotaciones reflejado guarda una gran similitud con el establecido en el artículo 70.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico<sup>431</sup> al disponer las obras de urbanización que debe incluir cualquier Proyecto de Urbanización. Sin embargo, como ha notado SOCÍAS<sup>432</sup>, el aludido artículo de los POOT contiene una serie de exigencias en más con respecto a las dotaciones recogidas en dicho Reglamento, que pueden concretarse en: *a)* la exigencia de vertido de las aguas residuales a una estación depuradora; *b)* la exigencia de que las redes de distribución de energía eléctrica y de alumbrado público sean subterráneas; *c)* la exigencia de red telefónica subterránea y/o de servicios por cable, no previstas expresamente en el Reglamento de Planeamiento.

El apartado tercero del artículo 11 de los POOT cierra el precepto ordenando la denegación de las autorizaciones para la construcción de alojamientos turísticos en zonas que carezcan de un nivel adecuado de infraestructuras.

A la vista de lo expuesto se puede concluir que la exigencia de las dotaciones mínimas de infraestructura en las zonas turísticas, previstas en el apartado segundo del artículo 11 examinado, resulta de aplicación desde el momento de entrada en vigor de los respectivos POOT, sin necesidad de esperar a la adaptación de los correspondientes instrumentos de planeamiento, tratándose de una nor-

<sup>431</sup> Aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 25 de junio.

<sup>432</sup> *La ordenación de las zonas...*, cit., pág. 196.

ma de aplicación directa<sup>433</sup> dispuesta por los propios instrumentos de ordenación territorial.

Por otra parte la ordenación balear también cuenta con unas estipulaciones en relación con los *equipamientos* de los que deben disponer las zonas turísticas. A estos efectos, el artículo 12 de las Normas Generales de los POOT señala que las Determinaciones Particulares de cada Zona Turística han de fijar unas reservas de equipamiento, que tendrán carácter de mínimas, y se han de concretar en los siguientes estándares:

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

Al margen de excepciones puntuales, no se aprecian grandes diferencias entre los estándares fijados por las correspondientes Determinaciones Particulares para las distintas Zonas. SOCÍAS ha calculado un estándar medio de entre 5 a 7 metros cuadrados por habitante para parques públicos y zonas verdes; de entre 2 a 2,75 metros cuadrados por habitante para zonas deportivas; y de 1 metro cuadrado, por lo general, para equipamientos complementarios<sup>434</sup>.

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

Para SOCÍAS, estas reservas de equipamiento –a las que denomina *dotaciones zonales*– constituyen «una institución novedosa en el mundo de los terrenos dotacionales que no son ni sistemas generales de ámbito municipal ni dotaciones locales de ámbito de sector», siendo su ámbito la zona turística, que es inferior al

---

<sup>433</sup> En este sentido Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., pág. 197; y Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión...*, cit., pág. 250.

<sup>434</sup> Vid. Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., págs. 203-204.

primero pero superior al segundo<sup>435</sup>. Para la autora citada, se trata de estándares independientes a los establecidos por la legislación urbanística para sistemas generales y dotaciones locales y, en consecuencia, operan de manera adicional a los mismos: «a estos efectos, los parámetros zonales se sumarán a los de los sistemas generales y a los de las dotaciones locales»<sup>436</sup>. En suma, la finalidad<sup>437</sup> de las *dotaciones zonales* es alcanzar en las zonas turísticas una mayor previsión de terrenos para zonas verdes, zonas deportivas y equipamientos complementarios, al servicio de conseguir una mejora de la calidad de las mismas y adecuar la oferta de dotaciones a las demandas reales de los usuarios turísticos.

### c. Los parámetros y criterios de ordenación de la urbanización turística en Canarias

#### a. El estándar general de dotaciones locales en suelo turístico

En la Comunidad Autónoma de Canarias hay que comenzar por examinar las determinaciones contenidas en la propia LOTCanarias en relación con el suelo turístico. Como se vio anteriormente, la LOTCanarias introduce la categoría del suelo urbanizable turístico, de lo que se sigue el establecimiento, por la propia Ley, de un régimen especial para el mismo. Así, el artículo 36.1, b) de la LOT-Canarias dispone que los instrumentos de ordenación urbanística que tengan por objeto la ordenación pormenorizada de sectores en suelo urbanizable, deberán establecer en el suelo turístico una reserva mínima de 50 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de edificación, destinada a espacios libres públicos, dotaciones y equipamientos. De éstos, al menos 30 metros cuadrados por cada 100 de edificación se destinarán a espacios libres públicos y como máximo 7 metros cuadrados por cada 100 de edificación a dotaciones<sup>438</sup>.

---

<sup>435</sup> Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., pág. 199.

<sup>436</sup> Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., pág. 200. Aunque «el tema no está nada claro» para Blasco Esteve que, no obstante, recoge la opinión de la autora antes citada; *Planificación y gestión...*, cit., pág. 251.

<sup>437</sup> Vid. Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., pág. 204.

<sup>438</sup> Lo que es coherente con la intención del legislador de la LOTCanarias de «elevar la calidad de soporte territorial del producto turístico», según apunta A. Domínguez Vila, *La ordenación urbanística*, en ob. col. *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*, (Dir. por L. Parejo Alfonso), Madrid, 1999, pág. 217.

Como se puede comprobar, el precepto recogido establece una reserva de las denominadas en el lenguaje urbanístico como *dotaciones locales*, de aplicación específica a los sectores de suelo urbanizable calificados como de uso turístico. El apartado segundo del propio artículo se ocupa de señalar la independencia de este tipo de reservas con respecto a la reserva de *sistemas generales*<sup>439</sup> que, con relación a los espacios libres, es establecida por la propia Ley conforme al estándar mínimo tradicional de cinco metros cuadrados por habitante o “plaza alojativa” (art. 32.1, A, 7, a).

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

#### **b'. Los criterios de ordenación de las Directrices de Ordenación del Turismo**

Las Directrices de Ordenación del Turismo dirigen al planeamiento urbanístico una serie de criterios de ordenación de las zonas o sectores destinados a uso turístico, entre las que podemos resaltar:

- A) La definición estructural de las áreas turísticas, tomando como elementos principales las piezas urbanas destinadas a dotaciones, equipamientos y espacios libres públicos y los viales que conecten las zonas de alojamiento y las de equipamiento (directriz 11.2).
- B) La acreditación, en el caso de ordenación pormenorizada de un sector turístico, de la disponibilidad y capacidad suficiente de los sistemas generales referidos a abastecimiento de aguas, energía eléctrica, evacuación y depuración de aguas, eliminación de residuos, red viaria y transporte, extinción de incendios y protección civil (directriz 11.6).

---

<sup>439</sup> Sobre los conceptos de “dotaciones locales” y “sistemas generales” tiene interés ver el Fundamento Jurídico 21 de la STC 164/2001, de 11 de julio, sobre la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, en el que, entre otras cosas se señala: «Debemos destacar, en este sentido, que la distinción entre “dotaciones públicas de carácter local” y “sistemas generales” no la establece la LRSV. Es, con independencia de su denominación, una distinción tradicional ya que, junto a infraestructuras urbanísticas que sirven al conjunto de la ciudad, también existen otras dotaciones públicas de menores dimensiones y que proyectan su utilidad sobre ámbitos espaciales más limitados. En lo que ahora importa, el art. 14.2 a) y b) LRSV no impone un modelo determinado de suelo dotacional público (por barrios o sectores y para el conjunto de la ciudad)».

- C) La zonificación en las zonas turísticas favorecerá la diversificación de los productos, definiendo la gama alojativa y de equipamiento complementario adecuada a las condiciones del lugar y de los recursos turísticos (directriz 13).

Por otra parte, las Directrices incluyen una norma de aplicación directa (directriz 15.3) por la que ordenan a los Ayuntamientos velar por las condiciones de calidad del espacio turístico, atendiendo directamente, o mediante la formulación de Planes Especiales de Ordenación, ordenanzas municipales o proyectos de ejecución, a los siguientes elementos: *a)* el equipamiento de los espacios públicos; *b)* el mobiliario urbano; *c)* la señalización; *d)* los centros de información turística; *e)* los accesos rodados y los aparcamientos; *f)* la publicidad exterior; *g)* la ocupación del suelo público por empresas privadas; *h)* la limpieza urbana; *i)* los suministros de agua, energía y telecomunicaciones; *j)* la seguridad ciudadana; *k)* la calidad de las aguas en piscinas y playas; *l)* los servicios sanitarios y de incendios; *m)* la vigilancia ambiental; *n)* la vigilancia y mantenimiento de las playas; *o)* la recuperación de caminos y senderos. Se trata, por tanto, de propiciar la calidad y el atractivo del espacio turístico en base al cuidado de los elementos que permiten hacer satisfactoria la experiencia turística.

Por último, las Directrices (directriz 11.5) disponen expresamente que en las zonas turísticas, «cualquiera que sea el destino turístico, residencial o mixto del sector correspondiente, el planeamiento urbanístico habrá de aplicar en el suelo urbanizable los estándares de infraestructuras y servicios, así como los objetivos y criterios para el diseño y ejecución de la urbanización turística fijados en la *normativa sectorial vigente*», lo que remite directamente al importante Decreto que se examina a continuación.

### c'. El Decreto de estándares turísticos

El Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, se dicta en desarrollo del artículo 35 de la LTCanarias –que lleva por título precisamente «*Estándares relativos a la urbanización turística*»– y, más concretamente, atendiendo a la remisión reglamentaria prevista en su apartado segundo; aunque la Exposición de Motivos del Decreto apela, razonablemente, también a la habilitación reglamentaria derivada de la LOTCanarias, en función de los contenidos urbanísticos del mismo.

Junto al estándar de densidad, ya estudiado en otro lugar del presente trabajo<sup>440</sup>, el Decreto regula los denominados *estándares de equipamiento* y los *estándares de infraestructura y servicios*.

Comenzando por estos últimos, con ellos se trata de determinar los requisitos mínimos de infraestructura y servicios de los que han de disponer las nuevas urbanizaciones turísticas, entendiendo por tales las calificadas así por el planeamiento y aquellas otras en que se permita un uso turístico igual o superior al 30% de la edificabilidad total y/o de la superficie de las parcelas. La regulación dispensada por el reglamento canario en este punto, se asemeja bastante a la establecida por el artículo 11 de los POOT en Baleares anteriormente examinada. El artículo 9 del Decreto dirige un mandato a los instrumentos de planeamiento urbanístico para que concreten las características de las infraestructuras y servicios adecuados a la tipología de la edificación que en cada zona turística permitan, debiendo señalar además aquellas urbanizaciones turísticas existentes que cuenten con una deficiente infraestructura, adoptando las medidas para su recuperación.

Por su parte, el artículo 8 establece las siguientes dotaciones mínimas de infraestructura y servicios con las que deben contar todas las zonas, núcleos o urbanizaciones turísticas y, en general, todo el suelo calificado de uso turístico de nueva creación:

- a) Pavimentación de calzadas, aparcamiento, aceras y red peatonal, adaptados a la normativa de accesibilidad<sup>441</sup>.
- b) Redes independientes de distribución de agua potable y de riego. El abastecimiento de agua potable ha de garantizar un volumen mínimo de 200 litros por plaza de alojamiento y día. Los establecimientos deberán disponer de depósito de acumulación con capacidad de 300 litros por plaza o de 500 si el abastecimiento no proviene de la red general.
- c) Red de saneamiento con vertido final de las aguas residuales a una estación depuradora.

---

<sup>440</sup> Cap. II, 5, b.

<sup>441</sup> Sobre la accesibilidad y supresión de barreras para facilitar la actividad turística y, por ende, el derecho al ocio, de las personas con discapacidad, vid. el interesante trabajo de Melgosa Arcos, F. J., *Turismo accesible*, en ob. col. IV Congreso Universidad y Empresa: *La diversificación y la desestacionalización del sector turístico*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2002.



- d) Red subterránea de distribución de energía eléctrica.
- e) Red subterránea de alumbrado público.
- f) Jardinería en el sistema de espacios libres y viario público.
- g) Red telefónica subterránea y de servicios por cable.
- h) Red de extinción de incendios.

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

De otro lado, bajo el título de “estándares de equipamiento complementario”, se establecen en el Capítulo II del Título I del Decreto comentado una serie de parámetros relativos a la edificación de los establecimientos de alojamiento turístico, por lo que remitimos su examen al apartado cuarto de este mismo Capítulo.

Pero el Decreto de 22 de enero de 2001, a pesar de lo que pudiera deducirse de su título, no agota su contenido en la regulación de los estándares reseñados. Junto a ello, en su Título II, establece un extenso catálogo de objetivos y criterios dirigidos al planeamiento urbanístico con el fin de asegurar la calidad del diseño y la ejecución de la urbanización turística.

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

Como regla general, salvo justificación del Plan Insular, la dimensión mínima del sector de suelo urbanizable será de diez hectáreas (excepto para el caso de

unidades aisladas de explotación en modalidad hotelera), a fin de garantizar unos mínimos de eficacia dotacional.

En relación con la calificación como uso turístico, en la franja litoral de 1 kilómetro de profundidad se considerará la influencia del mar como dotación general de ocio, asociable al suelo calificable para dicho uso. Para calificar suelo de este uso a partir de dicha distancia, ha de asegurarse la disposición de equipamiento de ocio suficiente para dotarlo de atractivo propio.

Junto a los anteriores criterios de carácter general, se establecen otros específicos en relación con el diseño de diversos elementos de la urbanización turística, tales como: *a)* los espacios libres (se facilitará el paseo y los juegos infantiles, se potenciará la flora autóctona...) y las zonas de transición entre la urbanización y los espacios adyacentes (pantallas vegetales o acústicas...); *b)* la red viaria interior (calles de sentido único, se favorecerá la moderación de la velocidad, carril-bici...), la red peatonal (dimensiones de las bandas, rebajes de bordillo, vegetación en aceras...) y los aparcamientos (distribución proporcionada a los usos, máximo del 50% al aire libre...); *c)* las estaciones de transformación y de bombeo; *d)* los equipamientos (emplazamiento de los comerciales, de uso recreativo y de los servicios generales)<sup>442</sup>.

De manera añadida se dispone el deber, a cargo del promotor de la iniciativa, de garantizar la ejecución de las obras y equipamientos de la urbanización turística mediante aval o contrato de aseguramiento constituido a favor del Municipio.

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

---

<sup>442</sup> Para J. Suay Rincón el contenido de este Decreto constituye una apuesta por el turismo de calidad, sobre la base de una norma que, además, ha gozado de un amplio consenso social y político; *Turismo y urbanismo: la ordenación turística...*, cit., pág. 315.

## d'. La plasmación del modelo en el PIO de Tenerife

El *Plan Insular de Ordenación de Tenerife* dedica una sección a enunciar las directrices para la ordenación de las nuevas áreas urbanas turísticas con el objeto, expresamente enunciado, de establecer los parámetros mínimos que garanticen su calidad. Con este fin, además de la determinación de la capacidad máxima alojativa y de las condiciones de compatibilidad de usos –cuestiones ambas ya examinadas–, se establecen unos estándares de dotaciones y equipamientos, previsiones en relación con las infraestructuras, así como los criterios sobre diseño y ordenación de los diversos elementos de la urbanización.

En cuanto a los estándares, el PIOTenerife recoge el estándar mínimo general<sup>443</sup> relativo a los espacios libres, dotaciones y equipamientos establecido por el artículo 36.1, b de la LOTCanarias, al que superpone alguna especificación, como es la de destinar obligatoriamente a equipamientos deportivos o a dotación pública deportiva como mínimo 6 m<sup>2</sup> de suelo por cada 100 m<sup>2</sup> construidos (art. 3.7.4.4).

Respecto a las infraestructuras el PIOTenerife se adapta, naturalmente, a las exigidas con carácter general por el Decreto de 22 de enero de 2001, concentrándose en establecer una serie de especificaciones tendentes a concretar las características de las mismas, tales como caudales mínimos, dimensiones de tuberías y colectores, etcétera<sup>444</sup>.

Por último, el PIOTenerife toma como modelo el Decreto de 22 de enero de 2001 para disponer unas pormenorizadas directrices relativas al diseño y ordenación de los espacios libres públicos de las áreas urbanas turísticas y de las zonas de transición; de la red viaria interna de tráfico rodado, peatonal y de bicicletas; de las dotaciones de aparcamientos; y de los equipamientos (arts. 3.7.4.5 y ss.)<sup>445</sup>.

---

<sup>443</sup> El *Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la isla de La Gomera* también recoge expresamente dicho estándar en su artículo 22, que se ocupa de las condiciones de clasificación de suelo urbanizable no sectorizado turístico por los Planes Generales de Ordenación.

<sup>444</sup> De la misma manera, el Decreto 55/2003, de 30 de abril, por el que se aprueban definitivamente las determinaciones relativas a la ordenación de la actividad turística del *Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura*, desarrolla, muy detalladamente, las exigencias relativas a los estándares de infraestructuras y servicios respecto a la urbanización turística en su artículo 80.

<sup>445</sup> Por su parte, el *Plan Insular de Ordenación de El Hierro* establece los criterios de localización, ordenación y dimensionado de los sectores con destino turístico (art. II.3.1.1). También recoge unas

#### d. Determinaciones recogidas en otra legislación urbanística autonómica

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

- A) La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en la misma línea que las examinadas, tiende a establecer mayores exigencias de calidad para las zonas con destino turístico respecto a las de uso residencial. De esta forma, se establece un estándar mínimo de reserva para dotaciones en suelo con uso característico turístico de entre un 25 y un 30% de la superficie del sector, debiendo destinar como mínimo un 20% a parques y jardines, y entre 1 y 1,5 plazas de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable (art. 17.1, 2ª, c). Estos estándares son sustancialmente superiores a los establecidos para las mismas dotaciones en suelos con uso residencial.

Por otra parte, el mismo artículo de la Ley andaluza fija un índice máximo de edificabilidad de aplicación a los sectores con uso característico turístico de 0,3 metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo que, asimismo, es sustancialmente más restrictivo que el correspondiente a los sectores de uso residencial (1 m<sup>2</sup> de techo por m<sup>2</sup> de suelo).

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

Efectivamente, el artículo 38.2 de la Ley cántabra dispone, para suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, un estándar de densidad máxima de 70 viviendas por hectárea junto a una edificabilidad máxima de 1 metro cuadra-

---

directrices sobre la ordenación y diseño de las cuatro nuevas áreas turísticas de actuación prioritaria, ordenando el carácter abierto o no privativo de las urbanizaciones, la preferencia peatonal en el diseño de la red viaria, o fijando como estándar mínimo de espacios libres públicos, equipamientos y dotaciones de ocio y recreo el 25% del conjunto del sector (art. III.5.1.3.).

do construido por metro cuadrado de suelo en municipios con población de diez mil habitantes o superior. En los de menor población estos parámetros se reducen a un máximo de densidad de 50 viviendas por hectárea y a un máximo de edificabilidad de 0,5 metros cuadrados construidos por metro cuadrado de suelo. En el apartado siguiente del mismo artículo se prevé expresamente que en los municipios turísticos<sup>446</sup> se podrá superar el estándar de densidad máxima que se acaba de señalar, aunque no la edificabilidad que, igualmente, se ha reseñado. La explicación de esta singular previsión parece apuntarse en la Exposición de Motivos de la Ley, cuando se alude a la menor cantidad de metros cuadrados de los apartamentos turísticos para la misma densidad. En todo caso, el incremento no podrá superar el 25% de las magnitudes de densidad establecidas con carácter general.

De todo ello se deduce que el planeamiento, en los municipios turísticos cántabros de más de 10.000 habitantes, puede permitir la construcción de hasta 87<sup>447</sup> viviendas (apartamentos turísticos) por hectárea, mientras que en los municipios turísticos de menos de 10.000 habitantes podrá permitir hasta 62<sup>448</sup> viviendas por hectárea, respetando los metros cuadrados de edificabilidad máxima que rigen para cada caso, en el entendimiento de que este tipo de viviendas requieren menor dimensión.

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

---

<sup>446</sup> La propia Ley dispone que el Gobierno de Cantabria determinará la lista de municipios turísticos a estos efectos, sobre la base de los criterios que se aprobarán reglamentariamente. En el artículo 39.2 de la LTCantabria se contempla la figura del municipio turístico a efectos de su programa de promoción y fomento del turismo sostenible, de la colaboración del Gobierno regional en su elaboración y de su inclusión en el Plan de Turismo de la Comunidad.

<sup>447</sup>  $70 + (<25\% \times 70) 17 = 87$

<sup>448</sup>  $50 + (<25\% \times 50) 12 = 62$

blación, a costa, probablemente, de que la población turística resida en viviendas o apartamentos de menor dimensión.

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

Junto a ello, igualmente se establece un incremento, proporcional al aumento de densidad fijado, de los estándares de espacios libres públicos (20 m<sup>2</sup> por cada 100 m<sup>2</sup> de superficie construida), equipamientos (12 m<sup>2</sup> por cada 100 m<sup>2</sup> construidos de vivienda) y aparcamientos públicos (2 plazas –al menos una pública– por cada 100 m<sup>2</sup> de superficie construida) establecidos para los sistemas locales (art. 40<sup>449</sup>).

- C) Otras leyes urbanísticas autonómicas permiten la minoración de los estándares referidos a sectores de carácter turístico. Así, la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (art. 31.2), permite minorar, mediante resolución motivada del Consejero competente en materia de urbanismo, los estándares mínimos de calidad fijados en el apartado primero del mismo artículo en relación con la edificabilidad, reservas de suelo con destino dotacional público y aparcamientos, cuando se trate de sectores autónomos cuyo destino sea el turístico; aunque se puntualiza que la disminución de las reservas dotacionales públicas no podrá ser superior al 50% de las establecidas con carácter general<sup>450</sup>. De forma parecida la Ley 9/2001, del Suelo, de Madrid, permite, mediante Orden motivada del Consejero competente en materia de urbanismo, la reducción de los estándares establecidos para las llamadas *redes locales* –que se corresponden con las reservas de dotaciones locales de espacios libres, equi-

---

<sup>449</sup> En la nueva redacción dispensada a dicho artículo por la Ley 10/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Administrativas y Fiscales.

<sup>450</sup> De manera similar, la antigua la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística, permitía, mediante resolución motivada del Conseller competente en materia de urbanismo, la minoración de los estándares de cumplimiento preceptivo por el planeamiento parcial referidos a las reservas de suelo con destino dotacional público, en los supuestos de sectores autónomos cuyo destino fuera el de edificios turísticos o de ocupación estacional (art. 22.3). Dicha disposición, sin embargo, ha desaparecido en el texto de la nueva Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, que delega a la anterior.

pamientos, servicios y aparcamientos— en sectores que tengan como uso característico el turístico (art. 36.7). La Ley madrileña indica que se podrá producir dicha reducción hasta quedarse en un valor igual o superior al 80% de los estándares establecidos con carácter general, lo que es lo mismo que decir que se permite un 20% máximo de minoración respecto a los valores de dichos estándares.

Por su parte, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra contiene una previsión que tiene cierto interés reseñar. El artículo 53 de dicha Ley establece un módulo de reserva de terrenos para equipamiento comunitario polivalente en suelo urbanizable sectorizado y/o urbano no consolidado de uso residencial, a excepción del educativo y del de salud, cuya superficie ha de ser, como mínimo, la mayor de las dos siguientes: 15 m<sup>2</sup> por vivienda o por cada 100 m<sup>2</sup> construidos de uso residencial. Seguidamente se prevé la posibilidad de, por vía reglamentaria, reducir el indicado módulo atendiendo, entre otras circunstancias, al carácter turístico de las urbanizaciones.

- D) La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, de Aragón, constituye un supuesto distinto a los anteriores, en cuanto que no prevé un incremento de los estándares ni la posibilidad de su minoración sino algo distinto: la posibilidad de cambiar el destino de una de las reservas dotacionales en función de su localización en un sector de uso turístico. De este modo, el módulo de reserva de 10 m<sup>2</sup> para centros docentes y culturales, impuesto a los planes parciales, podrá destinarse, total o parcialmente, a incrementar las reservas de espacios verdes, libres, deportivos, de recreo y para aparcamientos en las urbanizaciones turísticas y en las de segunda residencia, entre otras (art. 47.3).

### 3. Actuaciones de rehabilitación urbana en zonas turísticas degradadas

Las medidas que se estudian a continuación se enmarcan en la línea de principio, propugnada mayoritariamente en los últimos años, de fomentar la rehabilitación de los espacios urbanos que, por circunstancias diversas, han podido venir perdiendo su atractivo turístico inicial. El uso conjunto de esta técnica junto a la de reconversión de los establecimientos hoteleros (que se estudia al final de este Capítulo), supone una apuesta por el fomento de la rehabilitación integral de los destinos turísticos. Bien mirado, representa una opción estratégica (y política) que prima la mejora y actualización de los recursos turísticos preexistentes,

manteniendo la capacidad alojativa, frente a los crecimientos que pudieran suponer un desbordamiento de la capacidad de acogida del destino.

#### a. Las operaciones de intercambio de aprovechamiento: la técnica del esponjamiento

La normativa balear ha previsto un tipo de actuaciones tendentes, por un lado, a corregir los déficits de dotaciones de las Zonas Turísticas y, de otro, a posibilitar ciertas operaciones de reubicación de establecimientos turísticos mediante el uso de la técnica denominada como *esponjamiento* de zonas urbanas turísticas.

Los POOT emplazan al planeamiento general a establecer, en su adaptación a los mismos, una superficie de suelo calificada como *Zona de Reserva y Dotacional* que, a su vez, únicamente puede ser calificada como: *a) zona de equipamiento*, cuya finalidad es corregir los déficits dotacionales de la zona, aportando suelo para la implantación de elementos de embellecimiento y enlace de la trama urbana; *b) zona de uso turístico*, destinada a aportar suelo para la realización de operaciones de intercambio de aprovechamiento (art. 15 de las Normas Generales).

En el primer caso, se trata de la constitución municipal de unas reservas de suelo –mediante su adquisición o calificación para dicho uso de terrenos pertenecientes al patrimonio público del suelo– que, al ser calificadas como zona de equipamiento, habrán de convertirse en suelo público con destino a la implantación de las reservas dotacionales previstas en el artículo 12 de las Normas Generales de los POOT, tales como plazas, zonas verdes, espacios libres, equipamientos deportivos y equipamientos complementarios<sup>451</sup>. Evidentemente, el objeto de este tipo de actuaciones es la mejora de aquellas zonas deficitarias en materia de equipamientos de uso público, la cualificación del espacio turístico y, a través de ello, la elevación del nivel general de calidad del destino turístico<sup>452</sup>.

---

<sup>451</sup> Vid. Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas...*, cit., págs. 226-227.

<sup>452</sup> Es de interés al respecto el Decreto balear 39/1996, de 14 de marzo, que regula las inversiones en esponjamiento y mejora de los destinos turísticos, cuyo objeto es la regulación de las condiciones de las subvenciones, de parte de la Administración autonómica, a los proyectos de inversión en esponjamiento o mejora de los destinos propuestos por los Ayuntamientos, por la iniciativa privada o por ambos conjuntamente.



En lo que respecta a las operaciones de intercambio de aprovechamiento (*esponjamiento*), se trata de actuaciones dirigidas igualmente a mejorar el nivel de dotaciones de espacios libres públicos y equipamientos en las zonas turísticas, pero también a la descongestión de las mismas, así como a la modernización de la planta hotelera. El mecanismo ideado para ello consiste en la clausura y demolición de establecimientos de alojamiento turístico obsoletos, situados en parcelas de las primeras líneas respecto de la playa, seguido de la cesión de la parcela que se destinará a espacios libres o equipamientos públicos. Simultáneamente se producirá el intercambio (permuta) de la parcela cedida por otra situada en la Zona de Reserva y Dotacional –y dentro de ésta en *zona de uso turístico*, así calificada–, en la que el titular de la parcela esponjada podrá construir un nuevo establecimiento con mayor número de plazas turísticas.

Con ello se consiguen simultáneamente varios objetivos de interés. En primer lugar, la eliminación de establecimientos obsoletos que pueden trasladar una mala imagen del sector. En segundo lugar, la renovación hotelera, sustituyendo los anteriores por establecimientos modernos, que han de cumplir las exigencias actualizadas por la reciente normativa turística de aplicación<sup>453</sup>. En tercer lugar, la obtención de suelos para la implantación de dotaciones públicas ubicados en enclaves privilegiados, pero colmatados, que así se logran descongestionar (*esponjar*), generando nuevos espacios libres (vanos) destinados a usos públicos.

Lógicamente, para que el titular de un establecimiento turístico, situado en las primeras líneas, acceda a realizar la operación, es necesario primarla para que le resulte atractiva. Ello se trata de conseguir con la cesión de parcelas de la suficiente extensión (en la Zona de Reserva y Dotacional) que permita al empresario construir un nuevo establecimiento con un número sustancialmente mayor de plazas turísticas respecto de las que anteriormente era titular. Para ello, el artículo 20.3 de las Normas Generales de los POOT establece la siguiente fórmula de conversión:

«N = Sumatorio (KI X).

Operación en la que:

N es el número de nuevas plazas a ubicar

X es el número de plazas que se dan de baja

KI será:

<sup>453</sup> Vid. Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión del territorio turístico...*, cit., pág. 267.

- Para las 100 primeras plazas dadas de baja = 2
- Para las comprendidas entre la 101 y la 200 = 1,75
- Para las comprendidas entre la 201 y la 300 = 1,5
- Para las que excedan de 301 = 1»

La aplicación de esta operación aritmética va a permitir, por ejemplo, al propietario de un establecimiento de 230 plazas, situado en primera línea, que se cede para la constitución de un espacio libre público, la obtención de una parcela en la Zona de Reserva con la dimensión suficiente –aplicando la totalidad de las condiciones y estándares que rijan en la zona de que se trate– para que aquél pueda construir un nuevo establecimiento con una capacidad de 420 plazas turísticas  $[(100 \cdot 2) + (100 \cdot 1,75) + (30 \cdot 1,5) = 420]$ , con lo que parece claro que se está favoreciendo su realización.

El artículo 15.2 de las Normas Generales de los POOT establece que la Zona de Reserva y Dotacional se ubicará preferentemente en suelo ya clasificado como urbano o urbanizable, salvo en caso de imposibilidad material de hacerlo, debidamente justificada, en que podrá ubicarse de manera contigua al mismo mediante su oportuna reclasificación.

Como se comprenderá, el principal problema que plantea la puesta en práctica de las operaciones descritas es el financiero, aparejado a la obtención de los terrenos necesarios para la constitución de la Zona de Reserva y Dotacional<sup>454</sup>, cuya adquisición habrá de llevarse a cabo a través de los mecanismos previstos en la legislación urbanística (compra, expropiación...)<sup>455</sup>, salvo que se disponga de terrenos pertenecientes al patrimonio municipal del suelo, previamente calificados como zona de uso turístico, y suficientes para completar la operación<sup>456</sup>.

---

<sup>454</sup> Socías Camacho ha estudiado con detenimiento los problemas ligados a la obtención de los terrenos de la zona de reserva y dotacional; *La ordenación de las zonas turísticas...*, cit. págs. 228 y ss.

<sup>455</sup> Debido a ésta y a otras dificultades señala A. Blasco Esteve que la técnica del esponjamiento no ha conseguido ser efectiva en la práctica. Según informa este autor, en el Municipio de Calviá, donde se han llevado a la práctica operaciones de derribo de algunos hoteles obsoletos en primera línea de playa y su sustitución por espacios libres y equipamientos públicos, la mayoría de las mismas se han instrumentado a través de acuerdos entre la Administración y los propietarios y no por aplicación de las normas de los POOT; *Planificación y gestión del territorio turístico...*, cit., págs. 265 y 268.

<sup>456</sup> Sobre la posibilidad de calificación de bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo para dicho destino de uso turístico, vid. Socías Camacho, J. M., *Planificación y gestión del territorio turístico...*, cit., págs. 237 y ss., en especial, pág. 240.

## b. La rehabilitación urbana en la legislación turística y las Directrices canarias

La LTCanarias contempla la posibilidad de declaración de *núcleos y zonas a rehabilitar* por razón de incumplimiento de los estándares mínimos de infraestructuras y servicios (art. 36). La competencia para la delimitación de las áreas afectadas corresponde a la Consejería de Turismo, previa audiencia de los afectados e informe de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente. El expediente contendrá una valoración de la situación y señalará los objetivos de rehabilitación, fijando plazos de actuación y las previsiones financieras correspondientes. La declaración de zona a rehabilitar conlleva la prohibición de otorgamiento de nuevas autorizaciones que impliquen más plazas alojativas, la revisión de las dotaciones de obras y servicios públicos, así como la del planeamiento con elaboración, en su caso, de planes especiales de reforma interior de mejora de la situación existente. La Consejería de Turismo, en colaboración con el Cabildo Insular y los Ayuntamientos afectados, promoverá un programa de inversiones públicas prioritario. Además, la Consejería promoverá la constitución de una agrupación especial de empresarios turísticos con el objeto de incentivar la rehabilitación de la zona.

La rehabilitación urbana constituye un objetivo asumido con determinación en las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, para hacer frente a las situaciones de deterioro y degradación sufridas por determinados espacios urbanos turísticos. Se trata de impulsar la recualificación de estos espacios a través de la mejora de las infraestructuras, espacios libres y dotaciones públicas en general. Y también a través del apoyo a las operaciones de renovación edificatoria, aspecto estrechamente ligado a la rehabilitación que, no obstante, será objeto de estudio separado en el último apartado del presente capítulo.

La corrección de dichas situaciones se pretende afrontar mediante actuaciones públicas de intervención que pueden tener carácter parcial o integral (directriz 20).

Las **intervenciones parciales** pueden tener por objeto tres tipos de situaciones, en función de la problemática que presentan, requeridas de respuestas diferentes:

- a) Las zonas saturadas; que necesitarán medidas restrictivas de nuevos crecimientos y, en su caso, propiciatorias de la disminución de su densidad.
- b) Las zonas mixtas –en las que la mezcla de usos residenciales o industriales junto con el turístico disminuye su calidad turística–; que requerirán la disposición de determinaciones de zonificación y, en su caso, de fomento del

traslado de algunas actividades, conforme al criterio de separación de usos mantenido en las Directrices ya examinado.

- c) Las zonas insuficientemente dotadas; que precisarán la programación de las medidas pertinentes para la superación de las deficiencias en materia de infraestructuras viarias, abastecimiento de aguas, saneamiento, recogida de residuos, etcétera, y su adaptación a los requerimientos de la normativa sectorial de aplicación a cada uno de estos aspectos.

Las **intervenciones integradas** de rehabilitación se prevén para aquellas situaciones más graves de deterioro y disminución de la calidad del espacio turístico, o en las que se aprecie un declive de la oferta turística o un riesgo contrastado de que éste se pudiera producir. La directriz 20.4 enumera una serie de indicadores orientativos para el reconocimiento y delimitación de estas áreas por el planeamiento, entre los que pueden señalarse: *a)* el estado de las infraestructuras y servicios; *b)* la obsolescencia de los establecimientos de alojamiento y de equipamiento complementario; *c)* el exceso de densidad en el área –como cifra indicativa se señala la de más de 200 plazas por hectárea–; *d)* el deterioro del medio ambiente, en aspectos como polución, ruido, residuos, paisaje, flora y fauna, erosión, etc.; *e)* la capacidad de acogida de visitantes por relación a las infraestructuras, servicios y equipamiento; *f)* la capacidad urbanística para acoger nuevos establecimientos turísticos de alojamiento o de oferta complementaria, por rehabilitación o nueva construcción.

En relación con el planteamiento y desarrollo de las intervenciones de rehabilitación podemos diferenciar, a efectos expositivos, cuatro géneros de actuaciones que se corresponden con los distintos momentos en que, en una secuencia temporal, ha de desenvolverse el proceso.

- A) En primer lugar, procede la **delimitación** del área de rehabilitación. Corresponde al planeamiento general municipal –conforme a las determinaciones establecidas, en su caso, por el planeamiento insular– la delimitación de las áreas de rehabilitación urbana, tanto sometidas a intervención parcial como integral. Obligatoriamente, los municipios correspondientes habrán de reconocer y delimitar áreas de rehabilitación urbana en determinados núcleos tu-

rísticos señalados expresamente en un anexo de las Directrices<sup>457</sup>, al margen de la posibilidad de delimitación de cualesquiera otras áreas que consideren conveniente.

- B) En el propio instrumento de planeamiento que delimite el área sujeta a intervención, o separadamente, habrá de elaborarse un *documento de estrategia* que definirá el marco organizativo y técnico de la misma.

La directriz 21.4 dispone una lista indicativa de los contenidos que puede adoptar el aludido documento: *a)* previsiones, oportunidades y limitaciones del planeamiento de aplicación; *b)* planes y programas aplicables en materia sectorial turística; *c)* posibles ayudas de la Unión Europea; *d)* proyectos públicos previstos con influencia en el área; *e)* Administración actuante, actores públicos y privados que se prevé incluir en la operación, formas consorciadas o mercantiles a adoptar para la ejecución de las acciones, y compromisos a asumir por las Administraciones entre si y de éstas con los particulares; *f)* recursos financieros previstos; *g)* consultas, información y difusión públicas previstas para la comunicación de la actuación y la implicación de la población y de inversores y empresarios interesados; *h)* acciones urbanísticas y proyectos que se requieren; *i)* plazos de redacción de los planes correspondientes y determinación de la iniciativa del planeamiento; *j)* mecanismos de control, supervisión técnica, coordinación y seguimiento.

En el caso de que el documento de estrategia no se hubiera incluido en el planeamiento que delimite el área de intervención, su aprobación corresponde al Pleno de la corporación municipal.

Las Directrices emplazan a la participación de los agentes económicos afectados, las organizaciones sociales y empresariales del sector y a las restantes Administraciones, en la elaboración del documento de estrategia.

- C) A continuación habrá de procederse a la *ordenación pormenorizada* urbanística del área de actuación, que deberá realizarse bien directamente por el planeamiento general que hubiere delimitado el área de rehabilitación o bien,

---

<sup>457</sup> Se trata de los núcleos turísticos de Puerto del Carmen, en Lanzarote; Corralejo y Morro Jable, en Fuerteventura; San Agustín y Playa del Inglés, en Gran Canaria; y Puerto de la Cruz y Los Cristianos, en Tenerife.

por remisión de éste, por el planeamiento de desarrollo (Plan Especial de Ordenación)<sup>458</sup>.

El instrumento que establezca la ordenación pormenorizada deberá definir las actuaciones de dotación y rehabilitación, diseñando, según el objeto de la operación, aquellas acciones de intervención que resulten pertinentes relacionadas con alguno de los siguientes aspectos: *a)* accesibilidad exterior; *b)* red viaria; *c)* transporte público; *d)* espacios libres y zonas verdes; *e)* renovación del equipamiento turístico complementario; *f)* infraestructuras y redes de suministros; *g)* parámetros relativos al diseño urbano (edificaciones, vías públicas, espacios libres, aparcamientos) y control de los efectos de estos elementos sobre el paisaje urbano y natural en el que se inserten; *h)* marco normativo, operativo y de incentivos de la renovación edificatoria; *i)* zonificación, atendiendo especialmente a la separación de usos incompatibles; *j)* establecimiento de la densidad del alojamiento en relación con las tipologías de la edificación, los equipamientos y los recursos turísticos; *k)* eliminación de deterioros singulares; *l)* acciones relativas a los bordes y entorno de las áreas de intervención.

D) Por último habrá de abordarse la *gestión* de la actuación, para lo que la Administración que hubiese formulado el instrumento de planeamiento que delimite el área de intervención, abrirá un proceso de concertación con las otras dos Administraciones públicas territoriales canarias a fin de la determinación de la posible forma de gestión, en función de la situación y circunstancias concurrentes en dicho espacio. Las opciones se limitan a la calificación del área como *núcleo o zona turística a rehabilitar*, figura prevista en el artículo 36 de la ley turística canaria como se ha visto al comienzo de este epígrafe, o, simultánea o alternativamente, definir aquélla como *área de rehabilitación integral*, que es una figura prevista en el artículo 144 de la LOTCanarias para la ejecución en áreas de gestión integrada.

Corresponde al órgano de gestión, o al consorcio que se hubiera constituido, la programación y ejecución de las actuaciones, la información y asesoramiento a los agentes económicos afectados propiciando su participación, el

---

<sup>458</sup> Necesariamente habrá de hacerse a través de este último en los casos en los que el planeamiento general no hubiera incluido un documento de estrategia.

fomento de la renovación edificatoria y la captación de financiación pública y privada para la operación de rehabilitación.

Finalmente, las Directrices prohíben a las administraciones autonómica e insular programar o destinar recursos presupuestarios a nuevas infraestructuras o servicios en nuevas ocupaciones de suelo con destino turístico, en tanto persistan necesidades en áreas delimitadas para su rehabilitación, salvo casos de interés general definidos en el correspondiente Plan Territorial Especial.

#### **4. Parámetros relativos a las edificaciones para uso turístico**

La irrupción de previsiones específicamente turísticas en el ámbito del urbanismo llega todavía más lejos con el establecimiento de determinaciones incidentes en la ordenación de la edificación de los establecimientos de uso alojativo turístico.

Previsiones relativas a la intensidad de la edificación, altura o volumetría de la misma, cuya determinación es propia de los instrumentos de planeamiento urbanístico –Planes Generales o Parciales, según los tipos de suelo– en cumplimiento de su función de ordenación detallada y asignación de usos pormenorizados por zonas de actuación, escapan al ámbito de decisión local para residenciarse en el autonómico en los casos de edificios destinados a alojamiento turístico e incluso, en ocasiones, a los destinados a un uso residencial en cuanto su enclave se pretenda en una zona de uso predominantemente turístico.

Son normas dictadas en sede autonómica, o determinaciones establecidas por el planeamiento territorial, las que disponen un conjunto de requisitos relativos a la edificación –entendida en un sentido amplio– de uso turístico que se imponen al planeamiento, resultando además, por lo general, de aplicación directa, mientras éste no se adapte a aquéllas. De este modo, es la perspectiva turística la que se impone en el ejercicio de las potestades urbanísticas con la finalidad, en todos los casos como se podrá comprobar, de conseguir una mejora de la calidad de los establecimientos o de las zonas turísticas consideradas en su conjunto.

## a. Los parámetros edificatorios establecidos por el planeamiento territorial balear

Como ha recordado BLASCO ESTEVE<sup>459</sup>, la legislación balear ya se venía ocupando, desde mediados de los años ochenta –Decretos «Cladera» I y II– de establecer ciertos requisitos para mejorar la calidad de los establecimientos de alojamiento, que cristalizaron en exigencias tales como, por ejemplo, el destino obligatorio de parte de la parcela a zonas verdes ajardinadas y a instalaciones recreativas o deportivas, o la existencia necesaria de piscina de determinadas dimensiones, recogidas en la Ley 7/1988, de 1 de junio, de medidas transitorias de ordenación de los establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos (arts. 4 y 5).

### a'. Los POOT

Los POOT amplían posteriormente el abanico de requerimientos en relación con la ordenación de las edificaciones turísticas, en los que habremos de centrarnos. Conviene recordar, con carácter previo, que el artículo 5 de la LTBaleares contempla expresamente la posibilidad de que estos instrumentos de ordenación territorial establezcan determinaciones tales como «parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos» y también que puedan establecer este mismo tipo de parámetros «respecto de las zonas residenciales colindantes con las turísticas»<sup>460</sup>.

A efectos expositivos pueden sistematizarse los distintos requisitos exigidos por los POOT, en función del “ámbito de aplicación”<sup>461</sup> al que alcanzan, en los siguientes grupos:

---

<sup>459</sup> Vid. Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión...*, cit., pág. 256.

<sup>460</sup> Aunque, por otra parte, no debe obviarse que los POOT de Mallorca (1995) y de Ibiza y Formentera (1997) son anteriores a la LTBaleares (1999). Sobre la justificación de la habilitación legal de los POOT para implantar este tipo de medidas, con anterioridad a la LTBaleares, vid. Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión...*, cit., pág. 262.

<sup>461</sup> Ha de señalarse, de otra parte, que la aplicación de los requisitos que seguidamente se exponen al completo sólo se produce en el caso de terrenos que, a la fecha de aprobación de los respectivos POOT, estuviesen clasificados como suelo urbanizable programado sin plan parcial aprobado o suelo urbanizable no programado que carezca de programa de actuación urbanística y plan parcial aprobado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2 de las Normas Generales de los POOT. En otro caso, únicamente resultan de aplicación una parte de los requisitos que se exponen. Sobre la aplicabilidad parcial de estos requisitos y la situación transitoria vid. en detalle Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., págs. 221 y ss.



A) En primer lugar, una serie de parámetros edificatorios, que son de aplicación general a todos los establecimientos de alojamiento turístico que se pretendan construir en las islas de Mallorca, Ibiza y Formentera (estén o no emplazados en Zonas Turísticas), que aparecen recogidos en el artículo 18.1 y 5 de las Normas Generales de los POOT respectivos, junto a la *ratio* turística mínima de 60 m<sup>2</sup>/plaza, ya estudiada anteriormente.

1. De una parte, parámetros referidos a la tipología de las edificaciones. En este sentido, se establece en cuatro el número de plantas máximo, es decir, planta baja más tres plantas. De otro lado, la longitud máxima de fachada, que en el POOT de Mallorca se establece en 60 metros lineales, mientras que en el POOT de Ibiza y Formentera se dispone que la longitud de la misma ha de poder inscribirse en un círculo de 60 metros de diámetro, permitiéndose conexiones puntuales entre edificios en planta baja con cerramientos transparentes<sup>462</sup>.

2. Por otra parte, el POOT de Ibiza y Formentera establece un coeficiente de ocupación máxima del solar del 40% (art. 18.1, d).

3. La piscina constituye un equipamiento obligatorio para los establecimientos de alojamiento, instituyéndose una serie detallada de parámetros obligatorios para su construcción. Así, la superficie mínima de espejo de agua es de 1 m<sup>2</sup>/plaza, con un mínimo de superficie de 50 m<sup>2</sup> en todo caso, en el POOT de Mallorca y de 1,2 m<sup>2</sup>/plaza, con un mínimo de superficie de 60 m<sup>2</sup>, en el POOT de Ibiza y Formentera. El volumen mínimo es, en ambos casos, de 1,2 m<sup>3</sup> de agua por cada metro cuadrado de espejo de agua proyectado.

4. Los POOT introducen la exigencia de una superficie mínima de terrazas destinadas a *solariums*, que en el caso de Mallorca es de 3 m<sup>2</sup> por plaza turística y en el de Ibiza y Formentera de 2,8 m<sup>2</sup>/plaza.

5. La superficie mínima de la parcela que ha de dedicarse a aparcamientos es de 3 m<sup>2</sup> por plaza de alojamiento.

---

<sup>462</sup> Ha de tenerse en cuenta al respecto la modificación del POOT de Ibiza y Formentera operada por Decreto 99/1998, de 6 de noviembre.

6. El resto de la parcela ha de destinarse a espacios libres ajardinados e instalaciones deportivas de uso privado.

Todo este conjunto de requisitos constituyen, por su naturaleza, determinaciones de índole urbanística. Como ha señalado BLASCO ESTEVE, son determinaciones de naturaleza urbanística establecidas por una norma supramunicipal que establece unos mínimos vinculantes para el planeamiento urbanístico, el cual puede, sin embargo, incrementarlos. No obstante lo anterior, los parámetros establecidos por los POOT son de aplicación directa en tanto el planeamiento no los recoja. Como apunta el autor citado, no son por tanto propiamente estándares urbanísticos dirigidos al planificador carentes de efectos vinculantes mientras éste no los recoja, sino de reglas autoaplicativas que no precisan de desarrollo para poder ser aplicadas<sup>463</sup>. Por otra parte, ha de señalarse que las Determinaciones Particulares de las Zonas Turísticas, en ocasiones, incrementan alguno de los parámetros anteriores, que resultan de aplicación sólo a los establecimientos turísticos a enclavar en dichas Zonas.

B) En segundo lugar, unos parámetros edificatorios de carácter más restrictivo que, de manera adicional a los anteriores, deberán cumplir los establecimientos de alojamiento turístico que se implanten en alguna de las Zonas Turísticas delimitadas por los POOT.

1. En este sentido, el artículo 18.2 de las Normas Generales de los POOT emplaza a las Determinaciones Particulares de cada Zona Turística a fijar una superficie mínima de parcela para la construcción de edificios de alojamiento. Según detalla SOCÍAS, la superficie establecida por el POOT de Mallorca para las distintas Zonas oscila entre 8.500 m<sup>2</sup> y 15.000 m<sup>2</sup>, siendo la media de 12.000 m<sup>2</sup>. En Ibiza la situación es parecida, mientras que en Formentera la superficie mínima es de 1.000 m<sup>2</sup><sup>464</sup>. Para BLASCO ESTEVE ésta constituye una de las determinaciones discutibles de los POOT ya que, en conjunción con la aplicación de la *ratio* turística, impide «la construcción de hoteles con pocas plazas en las zonas turísticas delimitadas»<sup>465</sup>.

---

<sup>463</sup> Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión...*, cit., pág. 261.

<sup>464</sup> Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., pág. 211.

<sup>465</sup> Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión...*, cit., pág. 259.

2. El mismo artículo citado dispone un coeficiente máximo de edificabilidad neta de 0,8 m<sup>2</sup> de construcción por m<sup>2</sup> de suelo, referido a la parcela. Se trata de un parámetro urbanístico relativo a la intensidad de la edificación que las Normas Generales establecen con carácter máximo, permitiendo que las Determinaciones Particulares de cada Zona establezcan un coeficiente inferior en función de las características de la misma<sup>466</sup>.

3. Asimismo el artículo aludido establece como volumen máximo de cada edificio –no de cada establecimiento– la cifra de 30.000 m<sup>3</sup>, medido sobre rasante. Este parámetro de intensidad de la edificación puede igualmente ser reducido por las Determinaciones Particulares de cada Zona. Con esta determinación se pretende evitar la construcción de grandes bloques que produzcan un indeseado efecto de pantalla arquitectónica. Como ha explicado detalladamente SOCÍAS, la consecuencia de su aplicación, para aprovechar el máximo de edificabilidad, podrá ser en ocasiones el despiece del establecimiento en dos o más edificios de menor volumen dentro de la misma parcela<sup>467</sup>.

- C) En tercer lugar, una serie de excepciones al cumplimiento de las reglas anteriores, en relación con los establecimientos que se pretendan ubicar en: a) zonas calificadas como “casco antiguo” por el planeamiento; b) edificios protegidos por la legislación de Patrimonio Histórico Artístico o catalogados; c) zonas calificadas para el emplazamiento de hoteles de ciudad por las Determinaciones Particulares o por el planeamiento; d) el medio rural conforme a su legislación específica (Decreto 62/1995, de 2 de junio, por el que se regula la prestación de servicios turísticos en el medio rural de las Islas Baleares). Conforme al artículo 18.6 de las Normas Generales de los POOT estos establecimientos de alojamiento quedan eximidos del cumplimiento de los parámetros examinados en las dos letras anteriores, se emplacen o no en Zonas Turísticas, aunque no quedan exentos de cumplir la normativa turística específica de la actividad.
- D) Por último, es de interés señalar que los POOT han considerado conveniente establecer unos parámetros edificatorios de aplicación a las edificaciones de

---

<sup>466</sup> De hecho, según informa Blasco Esteve, éstas suelen rebajar la cifra anterior a 0,60 o incluso 0,50 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>; *Planificación y gestión...*, cit., pág. 259.

<sup>467</sup> Vid. Socías Camacho, J. M., *La ordenación de las zonas...*, cit., pág. 212, que ilustra didácticamente su explicación con un ejemplo aclaratorio. Vid. también, en el mismo sentido, Blasco Esteve, A., *Planificación y gestión...*, cit., pág. 259.

uso residencial que se pretendan ubicar en las Zonas Turísticas. La intención es la de reducir diferencias respecto a los criterios edificatorios utilizados para los establecimientos de alojamiento turístico, en tanto que ambos usos han de convivir en el mismo espacio. El artículo 9.2 de las Normas Generales establece a estos efectos unos parámetros con carácter de mínimos, por lo que pueden ser incrementados por las Determinaciones Particulares de cada Zona, así como por el planeamiento urbanístico. No es el caso examinar con detalle dichos parámetros en este momento. Muy sucintamente apuntaremos que contienen determinaciones relativas a la parcela mínima [800 m<sup>2</sup> para viviendas unifamiliares aisladas (Vu) y 1.000 m<sup>2</sup> para viviendas plurifamiliares (Vp)]; edificabilidad neta máxima (0,60 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en Vu y 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en Vp); índice mínimo de intensidad de uso en Vp (1 Vivienda/125 m<sup>2</sup>); volúmenes máximos por edificio (2.100 m<sup>3</sup> Vu en Mallorca, 3.000 m<sup>3</sup> Vu en Ibiza y Formentera, 8.000 m<sup>3</sup> Vp en cualquiera de las islas); número de plantas, incluyendo la baja (3 en Vu en Mallorca, 2 en Vu en Ibiza y Formentera; 4 en Vp en Mallorca, 3 en Vp en Ibiza y Formentera); y una reserva mínima de una plaza de aparcamiento por vivienda en todos los casos.

## b'. El PTIMenorca

El Plan Territorial Insular de Menorca también contiene una serie de exigencias relacionadas con las características de la construcción y con los equipamientos de la edificación para uso de alojamiento turístico que, atendiendo asimismo a su “ámbito de aplicación”, pueden sistematizarse tal como se expone seguidamente:

- A) En primer lugar, el artículo 33 de la normativa del Plan establece una serie de criterios de edificación sostenible que deben ser observados por todos los establecimientos de alojamiento turístico a implantar en la isla. Entre dichos criterios se cuentan: *a)* la adaptación de la edificación a las condiciones locales, considerando el soleamiento, la iluminación natural, la ventilación y la disponibilidad de espacio para aparcamiento; *b)* el fomento de la producción de electricidad en las edificaciones mediante energías renovables; *c)* la disposición de medidas tendentes a la moderación de la demanda energética y el fomento de la eficiencia energética de las instalaciones; *d)* la mejora en la gestión del ciclo hidrológico; *e)* la adecuada gestión de los residuos sólidos; etc.
- B) En segundo lugar, el artículo 46 de la normativa del PTIMenorca establece una serie de requerimientos respecto a los denominados “hoteles de ciudad”, a implantar en las áreas calificadas en el apartado 1 del mismo precepto co-

mo “núcleos tradicionales” y delimitadas en las determinaciones gráficas del Plan. De un lado, se exige a este tipo de establecimientos la dotación de los siguientes equipamientos complementarios: *a)* al menos un plaza de aparcamiento por cada 10 plazas de alojamiento; *b)* piscina climatizada con una superficie mínima de 30 metros cuadrados; *c)* local destinado al depósito de contenedores para la recogida selectiva de residuos; *d)* sala de reuniones y convenciones de superficie mínima de 150 m<sup>2</sup> en establecimientos de más de 150 plazas, o en los de menor capacidad a razón de 1,2 m<sup>2</sup> por plaza; *e)* instalación de servicios de comunicaciones y conexión a internet. De otro lado, este tipo de establecimientos deben cumplir una serie de *parámetros ambientales*, entre los que se cuentan: *a)* la realización de la jardinería mediante plantas autóctonas; *b)* la instalación de sistemas de recirculación de aguas grises; *c)* la recogida y almacenamiento de aguas pluviales con destino a riego; *d)* la implantación de sistemas de ahorro de agua y de riego de bajo consumo; *e)* la instalación de energía solar térmica para el agua caliente; *f)* la recogida selectiva de residuos, la recogida de residuos peligrosos por gestores autorizados y la implantación de medidas para la minimización de residuos.

- C) En tercer lugar, el artículo 48 de la normativa del PTIMenorca dispone los requisitos para la edificación de los establecimientos hoteleros a implantar en las “zonas turísticas” costeras, delimitadas en su artículo 47 y en las determinaciones gráficas del Plan. Estos establecimientos también habrán de cumplir los *parámetros ambientales* establecidos para los “hoteles de ciudad”, que se han descrito en la letra anterior. Además habrán de contar con los siguientes equipamientos complementarios: *a)* piscina o piscinas al aire libre contando con una superficie de lámina de agua de 1,2 m<sup>2</sup> por plaza (sólo hasta las primeras 225 plazas), con una superficie mínima de 70 m<sup>2</sup>; *b)* piscina climatizada con una superficie mínima de 30 metros cuadrados (requisito de calidad también tendente a propiciar la desestacionalización); *c)* pistas deportivas en una proporción mínima de 3 m<sup>2</sup> por plaza; *d)* un mínimo de una plaza de aparcamiento por cada 10 plazas de alojamiento; *e)* andenes, dentro del recinto de la parcela, con capacidad para atender la recepción simultánea de dos autocares y dos turismos; *f)* local destinado al depósito de contenedores para la recogida selectiva de residuos; *g)* zonas ajardinadas en una proporción de 8 m<sup>2</sup> por plaza, que pueden ser compatibles con el uso deportivo sin edificación; *h)* sala de reuniones y convenciones de superficie mínima de 150 m<sup>2</sup> en establecimientos de más de 150 plazas, o en los de menor capacidad a razón de

1,2 m<sup>2</sup> por plaza; i) instalación de servicios de comunicaciones y conexión a internet. Junto a ello, y al margen del cumplimiento de la *ratio turística*, en los términos estudiados<sup>468</sup>, se establece una edificabilidad neta sobre parcela de 0,6 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> y una altura máxima de las edificaciones de tres plantas (planta baja + 2).

Como se habrá podido percibir, la finalidad intrínseca del conjunto de medidas descritas, respecto al archipiélago balear, es la de forzar una mejora de la calidad tanto de los establecimientos de alojamiento como de las zonas turísticas en las que éstos se insertan. Por una parte, se consiguen unos establecimientos dotados de más y mejores instalaciones al aire libre, como son las piscinas y las terrazas-solarios, y más espacios libres dentro de la propia parcela, dedicados a jardines y equipamientos recreativos y deportivos. De otro, la exigencia de parámetros limitativos de la edificabilidad y relativos a la altura, volumen o el porcentaje de ocupación, ha de dar como resultado una configuración de la edificación mucho más desahogada dentro de la parcela, en la que necesariamente quedarán espacios sin construir, en los que habrán de enclavarse las instalaciones, equipamientos y jardinería mencionados. Esto, unido a la exigencia añadida de parámetros restrictivos para las edificaciones de uso residencial, redundará también en una mejora de la calidad de la zona turística. Efectivamente, desde la perspectiva más amplia de la zona, la aplicación de estas medidas ha de propiciar la conformación de unas zonas turísticas en su conjunto más descongestionadas, al romperse necesariamente la contigüidad entre edificaciones, intercalando entre las mismas espacios vanos compuestos de zonas ajardinadas normalmente. Todo ello contribuirá a limitar el efecto de pantalla arquitectónica, mejorando además la calidad del paisaje como recurso turístico.

## **b. Los parámetros edificatorios en la normativa turística y el planeamiento territorial canarios**

### **a'. El Decreto de estándares**

El Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos en Canarias, establece una serie de requisitos relativos a las condiciones de la edificación de los establecimientos de alojamiento turístico y de la ordenación

---

<sup>468</sup> Cfr. Cap. II. 5, a.

de las parcelas de su enclave, que son de aplicación general en todo el territorio de dicha Comunidad Autónoma, salvo ciertas excepciones. Puede adelantarse que, en términos generales, el Decreto canario reúne menor número de estipulaciones de las previstas por la normativa balear, y prescinde de los parámetros, que aquélla sí recoge, relativos a las características tipológicas de los edificios. En resumen, el artículo 7 del citado reglamento dispone los siguientes requisitos:

1. La existencia de piscina, con una superficie de un metro cuadrado de lámina de agua por cada plaza de alojamiento y, en todo caso, con una superficie mínima de 50 metros cuadrados.
2. Exigencia de una superficie mínima de terraza destinada a *solarium*, en una proporción de 3 m<sup>2</sup> por plaza turística.
3. Provisión de una plaza de aparcamiento por cada tres plazas alojativas, que deberán ser subterráneas salvo que los PIO justifiquen otras soluciones más adecuadas. Caso de disponerse al aire libre se dotarán de barrera vegetal arbolada y umbráculos que minimicen el impacto ambiental.
4. La parte de solar restante deberá destinarse a zona verde ajardinada y a instalaciones deportivas o recreativas bajo los siguientes parámetros: a) 7 m<sup>2</sup>/plaza con destino a jardines; b) 2 m<sup>2</sup>/plaza para zonas deportivas.
5. Exigencia de andenes, dentro del recinto de la parcela, con capacidad para atender la recepción simultánea de dos autocares y dos turismos. En establecimientos de menos de cien plazas se puede reducir este «índice de simultaneidad».
6. Existencia de local destinado al depósito de contenedores para la recogida selectiva de residuos. Estos habitáculos habrán de situarse lo más lejos posible de los alojamientos y de las dependencias donde haya alimentos. Deberán estar refrigerados y dotados de sumidero, toma de agua y revestimientos que garanticen su correcto mantenimiento en buenas condiciones higiénico-sanitarias.

En relación con la calificación de estos requisitos por el citado Decreto como “estándares de equipamiento complementario”, hay que comenzar señalando que si la calificación como estándar urbanístico en el supuesto de los “estándares de infraestructura y servicios” recogidos en el mismo es dudosa –como ya se apuntó en su momento–, mucho más lo es en relación con los ahora considerados.

Conviene aclarar *a priori* que, desde un punto de vista estrictamente gramatical, resulta lícita la utilización por el Decreto citado del término “estándar”, en el supuesto considerado, conforme a la acepción usual de dicha palabra de raíz anglosajona como “nivel” o “patrón” de equipamiento, en este caso, de los establecimientos turísticos. Ello no impide que nos parezca desacertada. Y es que introduce confusión la utilización, en un Decreto de contenido a la vez sectorial turístico y urbanístico, del término estándar para calificar indistintamente lo que constituye un auténtico “estándar urbanístico” –el estándar de densidad regulado en los artículos 4 a 6– junto a otros requisitos que no constituyen tal categoría, conforme a la concepción acuñada por la doctrina, y, por ende, en disonancia con el valor entendido otorgado en la terminología urbanística a dicha expresión.

A estos efectos, quizás convenga traer a colación la concepción de los estándares urbanísticos mantenida por GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO, como aquellas determinaciones materiales de ordenación establecidas por la Ley con la finalidad de establecer criterios de fondo a observar obligatoriamente por el planeamiento urbanístico. Los referidos estándares no constituyen preceptos legales de aplicación directa, sino mandatos legales dirigidos al planificador que reducen el ámbito de discrecionalidad otorgado a éste para la integración de la ordenación urbanística<sup>469</sup>. Para T. R. FERNÁNDEZ, los convencionalmente denominados estándares urbanísticos constituyen criterios materiales de ordenación, que los planes están obligados a respetar en todo caso, imponiendo ciertas condiciones que son otros tantos límites a la potestad de planeamiento reconocida a la Administración<sup>470</sup>. En la misma línea se refiere CARCELLER a estos estándares como las determinaciones establecidas legal o reglamentariamente, generalmente mediante índices numéricos, que, sin ser de aplicación directa, introducen criterios de obligatoria observancia en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico<sup>471</sup>.

---

<sup>469</sup> García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Vol. I, Madrid, 1979, pág. 185.

<sup>470</sup> Fernández, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, 14ª ed., Madrid, 1999, págs. 49-50.

<sup>471</sup> Carceller Fernández, A., *Instituciones de Derecho Urbanístico*, 4ª ed., Madrid, 1989, pág. 116. Para J. C. Tejedor Bielsa, los estándares urbanísticos son «determinaciones materiales de ordenación destinadas a condicionar el proceso de toma de decisiones del planeamiento imponiéndole ciertas determinaciones. A diferencia de lo que ocurre con las normas de aplicación directa estos criterios mínimos de ordenación legalmente establecidos se aplican a través del planeamiento cuyas determinaciones condicionan»; en el capítulo sobre *Urbanismo* en la ob. col. *Derecho Administrativo, Parte especial*, (Dir. J. Bermejo Vera), 5ª ed., Madrid, 2001.



Como notas comunes atribuidas a los estándares urbanísticos podríamos destacar su consideración de determinaciones dispuestas normativamente que: *a)* son de aplicación directa; *b)* se dirigen al planificador; *c)* adquieren eficacia a través de su asunción por el planeamiento.

Ninguna de las características anteriores se compadece con los “estándares de equipamiento complementario”, denominados así por el Decreto de 22 de enero de 2001. Las determinaciones dispuestas reglamentariamente por el artículo 7 del aludido Decreto, que se ocupa de su regulación: *a)* son de aplicación directa; *b)* se dirigen a los empresarios promotores de establecimientos turísticos; *c)* no resulta imprescindible su actualización por un instrumento de planeamiento para producir efectos vinculantes *ad extra*, constituyendo de por sí deberes para sus destinatarios, cuyo cumplimiento será objeto de control a través de la autorización turística previa.

Bajo el título de “estándares de equipamiento complementario” se establecen realmente una serie de requisitos de los establecimientos de alojamiento turístico, con la novedad de que éstos son resultado de aplicar criterios urbanísticos a la ordenación de su implantación y edificación. Se trata en puridad de parámetros –en cuanto que la mayoría vienen expresados en forma numérica– relativos a la edificación y a la ordenación de la parcela, de aplicación directa a los nuevos establecimientos de alojamiento turístico a implantar en la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>472</sup>.

## **b'. El planeamiento territorial**

La Normativa de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias se ha preocupado de establecer unos criterios en relación con la calidad de la edificación turística.

En este sentido, la directriz 17 encomienda a las «normas sectoriales» y a las ordenanzas municipales de edificación la implantación de condiciones de calidad ambiental y arquitectónica para la nueva edificación, en la consideración de las

---

<sup>472</sup> Excepto a los establecimientos de turismo rural (Disp. adicional segunda) y las excepciones previstas en el artículo 35.3 de la LTCanarias (emplazamiento en edificios histórico-artísticos o catalogados y en cascos urbanos residenciales no turísticos) sobre las que la Disposición adicional primera del Decreto 10/2001, establece ciertas previsiones específicas.

áreas turísticas como espacios que requieren una especial calidad arquitectónica. A nuestro parecer, las Directrices adolecen de cierta imprecisión en este punto, pues no se delimita si el objeto de las condiciones aludidas ha de ser sólo la edificación para uso turístico o se extiende a todo tipo de edificaciones del área turística. La referencia a la normativa sectorial, que se ha subrayado, junto a la lectura del punto 3.4 de la Memoria de las Directrices, que explica los contenidos atinentes al modelo edificatorio en base a una alusión expresa a la calidad arquitectónica «del establecimiento turístico», nos lleva a la convicción de que el ámbito objetivo de la directriz aludida se limita a este último.

La norma directiva<sup>473</sup> mencionada emplaza a las disposiciones e instrumentos aludidos a fijar determinaciones concretas sobre tres tipos de cuestiones:

1. La dotación de instalaciones que propicien el ahorro y el uso eficiente de agua y energía, fomentando el aprovechamiento de energías renovables y la utilización de instalaciones domóticas.
2. La calidad del diseño arquitectónico, tanto en los aspectos compositivos como en lo concerniente a los materiales empleados, procurando que los nuevos edificios constituyan un referente por su calidad arquitectónica, ambiental y su grado de inserción en el entorno.
3. La sostenibilidad del diseño y la construcción, fomentando el desarrollo de proyectos innovadores en lo relativo a los materiales y condiciones bioclimáticas de la edificación que minimicen el consumo de energía.

De lo reflejado puede colegirse que las Directrices turísticas se limitan en este aspecto a establecer unas pautas o criterios, expresión de un desiderátum, remitiendo por entero la provisión de su eficacia práctica a lo que más detalladamente puedan establecer al respecto la normativa sectorial o las ordenanzas municipales.

---

<sup>473</sup> El apartado 1 de la directriz 17 objeto de comentario tiene tal carácter. Conforme al artículo 15.4,b de la LOTCanarias, las normas directivas de las Directrices de Ordenación son de obligado cumplimiento por la Administración y los particulares, requiriendo su aplicación el previo desarrollo por un instrumento de ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística o, en su caso, por una disposición administrativa.

El pionero *Plan Insular de Ordenación de Lanzarote*, aprobado por Decreto 63/1991, de 9 de abril, ya disponía una serie de condiciones estéticas de la edificación de los núcleos turísticos. Concretamente unas determinaciones, con carácter vinculante, referidas a cuestiones de materiales, colores, texturas, acabados y criterios de integración en el entorno, recogidas en uno de los anexos. Junto a ello se limitaba el número de plantas de las edificaciones, conforme al siguiente esquema (que permite ciertas excepciones): 4 plantas en hoteles; 3 plantas en edificios institucionales y en grandes centros de equipamiento turístico y complementario, y 2 plantas en el resto de la edificación para alojamiento turístico (art. 5.6.2.3).

La revisión parcial del Plan Insular de Lanzarote, aprobada por Decreto 95/2000, de 22 de mayo, ha añadido un nuevo precepto<sup>474</sup> relativo a las condiciones ambientales de la edificación en los núcleos turísticos, que deberá realizarse de acuerdo con criterios de diseño, constructivos y tecnológicos que minimicen su impacto ambiental<sup>475</sup>. En concreto, habrán de contemplarse, entre otras: *a)* la orientación y diseño del edificio para su optimización bioclimática (soleamiento, sombreados, aislamientos); *b)* medidas de reducción del consumo de agua potable, reutilización de aguas grises para usos compatibles y depuradoras eficientes en piscinas; *c)* sistemas domóticos y de programación automática para la reducción de consumos (agua, energía); *d)* la utilización de energías alternativas para el calentamiento de agua e iluminación exterior; *e)* la minimización de los consumos y de las emisiones contaminantes de los sistemas de aire acondicionado; *f)* la dotación de espacios para la recogida selectiva de residuos. Además de ello, las edificaciones, nuevas o rehabilitadas, para alojamiento turístico «deberán cumplir las condiciones constructivas, tecnológicas y de servicios, contempladas en la clase oro del “Sistema de Calidad Responsable: Biosphere Hoteles” elaborado para Lanzarote por ASOLAN»<sup>476</sup>.

---

<sup>474</sup> Numerado como 5.5.5.11 por el Decreto de revisión del PIOLanzarote; aunque entendemos que la numeración correcta del mismo es 5.5.10.11, para su apropiado encaje sistemático en la normativa del Plan. En todo caso dicha errata (si la hay) no ha sido posteriormente depurada por la corrección de errores del Decreto 95/2000 publicada en el BOCAN de 12 de junio de 2000.

<sup>475</sup> Sobre la evolución de la estrategia de desarrollo sostenible vinculada al PIOLanzarote y a otras iniciativas en la misma línea, vid J. A. Ivars, *Planificación turística de los espacios regionales...*, cit., págs. 287 y ss.

<sup>476</sup> “ASOLAN”: siglas de la Asociación Hotelera de Lanzarote. Por su parte, el *Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la isla de La Gomera* establece, entre otros requisitos, para los establecimientos de alojamiento hotelero situados en los ámbitos delimitados para Nuevos Espacios Turísticos, la adhesión e implantación de un Sistema de Gestión y Auditoría Medioambiental para establecimientos turísticos o, en

El *Plan Insular de Ordenación de Tenerife* establece determinadas condiciones generales a cumplir por los establecimientos turísticos de alojamiento en los artículos 3.7.5.1 y siguientes. El propio PIOTenerife declara la aplicación directa de dichos requisitos desde su entrada en vigor en relación con la autorización de los establecimientos, sin perjuicio del efecto vinculante de los mismos respecto a los planes urbanísticos.

El artículo 3.7.5.2 fija como objetivo que el tratamiento arquitectónico del establecimiento ha de conformar una imagen unitaria del producto, de forma que refleje su destino vacacional de calidad, para lo que deberá adaptarse a los siguientes criterios y determinaciones:

1. El tratamiento unitario de la parcela, con señalamiento claro de sus límites y de las entradas al establecimiento.
2. Abundante tratamiento vegetal en el espacio no edificado de la parcela, disponiendo al menos un árbol de fuste por cada 100 m<sup>2</sup> de superficie de la parcela.
3. Altura máxima de cinco plantas, reduciéndose a dos plantas para el caso de las unidades alojativas de bungalows o villas.

En artículos posteriores se establecen unas condiciones específicas en relación con los establecimientos turísticos de naturaleza, de turismo rural y campamentos de turismo, cuyo comentario excede estas páginas.

El *Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura*, establece, junto a otras determinaciones, unos estándares novedosos atinentes a las edificaciones de uso turístico, que habrán de ser recogidos por los nuevos instrumentos de planeamiento. Concretamente se disponen unos parámetros de superficie construida mínima de uso alojativo neto en proporción a la capacidad alojativa del establecimiento, que en el caso de los hoteles se eleva a un mínimo de 70 m<sup>2</sup> y 35 m<sup>2</sup> de uso alojativo neto por unidad y plaza respectivamente y en el caso de apartamentos y bungalows a 50 m<sup>2</sup> y 25 m<sup>2</sup>. El artículo 74 del PIOFuerteventura especifica que en dichos indicadores se consideran englobados los servicios comunes.

---

su caso, «Sistema de Calidad en alojamientos turísticos acreditado por un organismo oficialmente reconocido, como el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE)» (art. 88).

Por su parte, el *Plan Insular de Ordenación de El Hierro* declara en su primer artículo, como parte de su objeto, la definición de las «...condiciones generales y particulares de la edificación y sus formas de agregación, en los nuevos asentamientos y enclaves más estratégicos destinados al uso turístico». Aspecto que aparece desarrollado en el Capítulo 3 del Título II<sup>477</sup> de la normativa, concretamente en su Sección 2ª que lleva por título «*Criterios sobre la edificación y sus modos de agrupación*». Previamente, el artículo inmediatamente anterior a esta Sección, dispone que la ordenación de los sectores con destino turístico será libre, aunque habrá de respetar la normativa de edificación general que se establece a continuación. En todo caso, no parece que en los preceptos que integran la aludida Sección se establezcan unos criterios específicos para la edificación turística, sino más cumplidamente unos criterios sobre la edificación, en general, que comprende la proyectada con un destino turístico<sup>478</sup>. La normativa sobre edificación que se expone a continuación está calificada, en buena parte, como de aplicación directa. En todo caso, al margen de esta calificación, toda ella tiene alcance de aplicación directa en tanto se produce la adaptación al PIOHierro de los Planes Generales urbanísticos. Reviste interés observar el grado de detalle al que llegan las determinaciones del PIOHierro en este punto, alcanzando a la configuración de las características tipológicas, morfológicas, estéticas y constructivas de las edificaciones, con la finalidad de adaptarlas a las peculiaridades propias de la edificación tradicional herreña. Ello puede ser descrito, sin pretensiones de abarcar todos los pormenores, conforme se indica a continuación:

A) *Tipología edificatoria* (normas de aplicación directa). El primer criterio de principio establecido por las Directrices es el de primacía de la rehabilitación de la edificación existente –catalogada, incluida en conjuntos arquitectónicos o simplemente tradicionales– sobre la de nueva planta. Las nuevas edificaciones adoptarán la tipología unifamiliar aislada obligatoriamente en los asentamientos agrícolas y con carácter predominante en los núcleos rurales. En los asentamientos urbanos se adaptarán a los tipos tradicionales de cada

---

<sup>477</sup> Título que se ocupa de las «Determinaciones Territoriales», entre las que se encuentran aquellas que disponen las directrices y criterios normativos «sobre la edificación con especial alcance en suelo rústico y los asentamientos turísticos»; según afirma el artículo 1.1.4.3 al explicar el contenido material del PIOHierro.

<sup>478</sup> Por otra parte han de tenerse presente las normas específicas (art. III.5.1.3) para el diseño y ordenación de las cuatro nuevas áreas turísticas previstas directamente en el PIOHierro, así como las determinaciones particulares contenidas en los cuatro primeros Anexos de las Directrices que pueden afectar a la edificación de los alojamientos turísticos y, especialmente, a los nuevos complejos o *resorts* turísticos previstos en aquellas áreas.

lugar, excluyéndose la tipología de vivienda colectiva en bloque abierto. Queda prohibida expresamente la tipología de “salón y vivienda”. Deberán evitarse las edificaciones en línea con fachadas modulares repetitivas. Se prohíben longitudes de fachadas de más de 40 metros en asentamiento urbano y de 25 metros en rural.

- B) *Métodos compositivos* (normas directivas). Las edificaciones serán de volúmenes sencillos y sobrios y las plantas de geometría elemental (rectángulos, cuadrados). Las cubiertas serán planas o inclinadas con pendiente menor de 30°. Las fachadas han de componerse con criterios sencillos, sin elementos disonantes con los paisajes de la Isla. Los edificios se adaptarán a la sección del terreno, evitando los movimientos de tierra y aprovechando los bancales. La disposición de la edificación en ladera dará lugar a miradores, patios, plazas o espacios libres que garanticen la apertura visual hacia el mar o el paisaje abierto.
- C) *Condiciones de edificación* (normas de aplicación directa). El número de plantas no será superior a una planta en asentamientos agrícolas y de dos en enclaves urbanos o rurales, salvo situaciones consolidadas. Las alturas de cornisa o cumbreira no sobrepasarán en las edificaciones de una planta 3,5 metros o 4 metros, respectivamente, y en las de dos plantas 6,5 ó 7 metros. El fondo edificable no será superior, en ningún caso, a los 12 metros. Se exige un retranqueo mínimo respecto a las lindes de 3 metros, salvo enclaves consolidados alineados a vial. Los viales no tendrán, por lo general, una pendiente superior al 12%.
- D) *Sistemas constructivos* (normas de aplicación directa). Se adoptarán soluciones constructivas sencillas primándose con reducciones tributarias las que empleen con veracidad métodos tradicionales. Las edificaciones con destino de vivienda no emplearán sistemas constructivos de baja inercia térmica. En edificios de dos plantas primarán las soluciones de planta baja a modo de zócalo corrido en piedra. Se utilizarán soluciones de cubierta que permitan el máximo aprovechamiento del agua de lluvia; a estos efectos, se dispone obligatoriamente la previsión de aljibes con una dotación de 2,40 m<sup>3</sup>/plaza o de 0,12 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> construido. Se prohíbe expresamente la realización de pozos negros o fosas sépticas. En suelo urbano o urbanizable es obligatoria la conexión a la red de alcantarillado. En asentamientos agrícolas y rurales se permite el vertido a depósitos estancos impermeabilizados o a sistemas de tratamiento y reciclado de aguas negras o grises con depuración doméstica.

- E) *Materiales empleados* (normas directivas). En los acabados exteriores se utilizará la piedra –que no será artificial ni en lo posible natural importada–, revocos y enfoscados «pintados en la rica variedad de matices tonales de los suelos y paisajes herreños y la arquitectura popular canaria; gama cromática de las tierras del lugar: negro, gris, añil, pardos, ocre, sienas, y también el blanco». Las carpinterías serán de cualquier material, realizadas con despieces geométricos sencillos y pintadas al barniz, al esmalte o al óleo, buscando contraste o adecuación tonal con la fachada. No se utilizarán materiales aplacados cerámicos o sus derivados. No se admitirán cubiertas de pizarra o de láminas de aluminio vistas. Se primarán las cubiertas de “colmo” (paja de centeno) en aquellas situaciones en que estén obligados o sean recomendables.
- F) *Ornamentación* (normas directivas). No se ornamentarán las fachadas con tejadillos o impostas ni otros elementos decorativos superfluos (balaustradas, remates de teja en chimeneas, etc.). No se dispondrán aleros volados, barandillas corridas ni antepechos ciegos volados sobre plano de fachada. Queda prohibida la utilización de piedra lávica en las construcciones.

Como se habrá podido comprobar, el PIOHierro dispone los requisitos relativos a la morfología, composición, diseño, estética y demás elementos de las edificaciones, hasta un grado de pormenorización realmente llamativo, estableciendo un régimen muy incisivo en las facultades dispositivas del sujeto que edifica. Verdaderamente, muchas de las determinaciones reflejadas parecen más bien propias de las Ordenanzas municipales de edificación, de competencia municipal. Su asunción por el Plan Insular sólo es explicable en función de la caracterización de este tipo de planes como instrumentos de ordenación *urbanística* de la isla –además de instrumentos de ordenación territorial y de los recursos naturales– por el artículo 17 de la LOTCanarias y justificado en el interés supramunicipal de la configuración de unas reglas edificatorias uniformes apegadas a la tradición de una isla que, en todo caso, cuenta únicamente con dos municipios.

## 5. Reconversión de establecimientos de alojamiento turístico

### a. La técnica de la reconversión en la normativa balear

Remontándonos a ciertos antecedentes, cuyo recordatorio resulta en este momento oportuno, conviene traer a colación la Ley 7/1988, de 1 de junio, de medidas transitorias de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos

turísticos, a través de la que el Parlamento Balear dispuso una serie de técnicas dirigidas a la reconversión de la oferta turística obsoleta y su sustitución por otra de nuevas plazas turísticas completamente puesta al día; técnicas que fueron recogidas y actualizadas por las Normas Generales de los POOT (art. 21). El fracaso, en la práctica, de las medidas incentivadoras de las operaciones de reconversión, de carácter voluntario, unido quizás a la constatación de que, a pesar de las medidas restrictivas dispuestas por los POOT, el crecimiento de plazas alojativas en las Islas Baleares continuaba aumentando sin cesar, llevó a las autoridades baleares a dar un giro a la política de reconversiones, adoptando medidas drásticas que suponen además una contención del número de plazas turísticas de nueva creación. Así, en un primer momento, mientras se estaban desarrollando los trabajos de elaboración de la vigente LTBaleares, el Gobierno Balear aprobó apresuradamente el Decreto 9/1998, de 23 de enero, de medidas transitorias relativas al procedimiento de expedición de autorizaciones previa y de apertura de construcciones, obras e instalaciones de empresas y actividades turísticas, pronto sustituido por la Ley 4/1998, de 19 de mayo, del mismo contenido, ante los reparos opuestos al primero por un Dictamen del Consejo Consultivo<sup>479</sup>, centrados en la necesidad de norma con rango formal de ley para la introducción de limitaciones en el ejercicio de la libertad de empresa, reconocida en el artículo 38 de la Constitución. Posteriormente, la LTBaleares ha venido a recoger, con ciertas modificaciones, el contenido de las dos normas aludidas, a las que deroga expresamente.

El régimen actualmente vigente en materia de autorizaciones turísticas se encuentra recogido en los artículos 48 a 54 de la LTBaleares y puede ser sintéticamente expuesto en la siguiente forma:

A) *Obligatoriedad de obtención de una autorización turística previa.*

Todo proyecto de construcción de nueva planta, ampliación, cambio de uso o reforma de establecimientos de alojamiento turístico requiere la obtención de una *autorización turística previa*, con anterioridad a la obtención de la licencia municipal de obras y como paso previo a la obtención de la autorización turística de apertura (que, a su vez, es independiente de la autorización municipal de apertura y funcionamiento).

---

<sup>479</sup> Dictamen del Consejo Consultivo de 5 de mayo de 1998. Sobre las argumentaciones de dicho Dictamen y las circunstancias en que se produce el mismo, vid. *Socías Camacho, J. M., La Ordenación...*, cit., págs. 117 y ss.



B) *El otorgamiento de una autorización previa se condiciona a la baja de otra autorización turística en la misma isla.*

El otorgamiento de autorizaciones previas de establecimientos de alojamiento turístico en las Islas Baleares queda condicionado, en lo sucesivo, a la baja definitiva de una autorización turística de apertura de establecimiento de alojamiento turístico producida en la misma isla (art. 51.1 LTBaleares)<sup>480</sup>. Quedan excepcionados de esta regla ciertos tipos de establecimientos, en cuanto cumplan una serie de condiciones especificadas en el artículo 52 de la LTBaleares, tales como hoteles rurales, viviendas turísticas de vacaciones, hoteles de cuatro o cinco estrellas ubicados en casco antiguo o en edificios integrantes del patrimonio histórico, los hoteles de cinco estrellas en determinadas circunstancias, así como «los ubicados en las zonas turísticas de la isla de Menorca que se definen en el POOT de la isla»<sup>481</sup>.

C) *Régimen de los establecimientos dados de baja y gestión de las plazas dadas de baja.*

Las bajas definitivas de establecimientos pueden producirse a solicitud de sus titulares o ser acordadas de oficio por la Administración (por ejemplo, en los casos de no superación del plan de modernización permanente dispuesto en los artículos 55 y siguientes de la propia LTBaleares), debiendo, en ambos casos, inscribirse en el Registro Insular de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos correspondiente. En cada isla se podrá crear un organismo participado por la Administración turística, por el sector de alojamiento turístico y por entidades de crédito sin fin de lucro, que deberá ocuparse de la gestión de la bolsa de plazas así generada de cara a las operaciones de sustitución de plazas dadas de baja por otras nuevas. Los establecimientos dados de baja definitiva dispondrán de un plazo de dos años para acogerse a una de las siguientes posibilidades: *a)* la demolición del inmueble y que la parcela pase a calificarse como espacio libre público u otra calificación que implique su inedificabilidad; *b)* la demolición del inmueble y su posterior reconstrucción conforme a los parámetros urbanísticos vigentes en la zona; *c)* el destino del inmueble a un uso no tu-

---

<sup>480</sup> Como apunta **Sociás Camacho**, con ello se está forzando a un sistema de reconversión obligatoria y no voluntaria de los establecimientos de alojamiento turísticos; *La Ordenación...*, cit., pág. 248.

<sup>481</sup> Esta última excepción ha sido introducida por la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de Modificación de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares.

rístico en las condiciones establecidas por el planeamiento urbanístico vigente<sup>482</sup>. Durante dicho plazo de dos años no les será aplicable la legislación que regula las expropiaciones de inmuebles por razones de utilidad pública. El cumplimiento de alguna de las tres situaciones expuestas deberá acreditarse al realizar una solicitud de autorización turística previa.

D) *Determinación del número de plazas a autorizar en las operaciones de sustitución de plazas turísticas.*

Los interesados en solicitar una nueva autorización turística en las Islas Baleares deberán acreditar, por tanto, la baja definitiva previa de otra autorización de su titularidad, en el supuesto previsiblemente más frecuente. No obstante, en el caso de que el interesado no disponga de una autorización turística que dar de baja, la LTBaleares prevé que aquél puede obtener la autorización dada de baja “de particulares, de la administración turística” o de los organismos gestores de las bolsas de plazas a que se ha hecho referencia en el epígrafe anterior. Por otra parte, la Administración turística podrá utilizar las autorizaciones dadas de baja definitiva de oficio para autorizar la construcción de nuevos hoteles de cuatro o cinco estrellas, o la ampliación de los existentes, pudiendo tener en cuenta para su otorgamiento los índices de congestión de la zona en que se pretendan ubicar los nuevos establecimientos y valorando las posibles solicitudes en un orden de preferencia, conforme a criterios tales como: la superior categoría del establecimiento proyectado, las ofertas que presenten un mayor número de metros cuadrados por plaza, mayor proporción de trabajadores fijos, dotaciones dirigidas a corregir la desestacionalización, instalaciones deportivas, no comercialización en la modalidad conocida como «todo incluido», ubicación en zonas en declive, así como factores ambientales y de calidad.

En cualquiera de los supuestos anteriores, el número máximo de plazas a autorizar por la Administración competente se determinará aplicando una operación aritmética establecida en el artículo 51.4 de la Ley turística balear que, como se podrá observar, es coincidente con la utilizada en los POOT para la realización de las operaciones de intercambio de aprovechamiento (*esponjamiento*) examinadas anteriormente. La fórmula legal es la siguiente:

---

<sup>482</sup> El Plan Territorial Insular de Mallorca (BOCAIB nº 188, de 31-12-2004), establece una serie de condiciones pormenorizadas sobre las posibilidades de ejecución de las actuaciones descritas en función de diferentes circunstancias (norma 60).

«N = Sumatorio (Ki X).

Operación en la que:

- a) N es el número de plazas a autorizar.
- b) X es el número de plazas que se dan de baja definitiva.
- c) Ki es:
  - c.1) Para las 100 primeras plazas dadas de baja definitiva, igual a 2.
  - c.2) Para las comprendidas entre la 101 y la 200, igual a 1,75.
  - c.3) Para las comprendidas entre la 201 y la 300, igual a 1,5.
  - c.4) Para las que excedan de 301, igual a 1».

De esta manera, a título de ejemplo, la baja definitiva de 250 plazas obsoletas puede suponer la autorización de 450 nuevas plazas de alojamiento  $[(100 \cdot 2) + (100 \cdot 1,75) + (50 \cdot 1,5) = 450]$ .

Es de destacar que, en el supuesto de baja definitiva de una autorización, con la demolición del inmueble, pasando la parcela gratuitamente a formar parte del sistema de espacios libres públicos o adquiriendo otra calificación urbanística que implique su inedificabilidad, el propietario podrá optar: *a)* por beneficiarse del régimen de reconversión previsto en los POOT, que viene a suponer una reducción sustancial de la aplicación de la *ratio* turística general de 60 m<sup>2</sup>/plaza; *b)* por el incremento en un 50 por ciento de los valores de los coeficientes Ki reproducidos *supra*. Como se puede observar, en este último supuesto se produce una bonificación especial de la operación de sustitución de plazas obsoletas por plazas nuevas, justificada en que da lugar, simultáneamente, a la creación de espacios libres a cambio de la ulterior construcción en otra parcela de la misma isla<sup>483</sup>.

Antes de terminar este epígrafe parece de interés referirse brevemente a un aspecto de la ordenación turística balear, referida a la modernización de los establecimientos turísticos, que guarda una cierta relación con lo que se acaba de examinar.

Las autoridades autonómicas Baleares han venido desarrollando una política tendente a la renovación de la planta alojativa turística obsoleta de las islas, que fue iniciada con el Plan de Modernización de Alojamientos Turísticos, aprobado por Ley 3/1990, de 30 de mayo, y que ha encontrado continuación en el llamado

<sup>483</sup> Vid. al respecto las consideraciones vertidas por Socías Camacho, J. M., *La Ordenación...*, cit., pág. 249.

*Plan de modernización permanente* regulado en los artículos 55 a 60 de la vigente LTBaleares. En síntesis, el régimen actualmente vigente supone que todos los establecimientos, actividades y empresas sometidos a autorización turística deberán superar, en los plazos que se fijen reglamentariamente, unos planes de calidad, que pueden ser establecidos por la Administración, las empresas turísticas o las asociaciones representativas del sector pero que, en todo caso, habrán de ser homologados por la Administración turística. El artículo 57 de la LTBaleares determina el contenido obligatorio de los planes de calidad (seguridad, habitabilidad, protección contra incendios, normativa sanitario-alimentaria, fontanería, electricidad, gas, climatización, consumo de agua y energía, reducción en la producción de residuos, etc.), mientras que el artículo 55.2 establece como requisito indispensable para la superación del plan de modernización, el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 3/1993, de 4 de mayo, de mejora de la accesibilidad y supresión de las barreras arquitectónicas. La no superación del plan implica la apertura de un plazo de tres meses para ejecutar la subsanación de los incumplimientos detectados, vencido el cual, sin su ejecución, la Administración turística declarará la baja temporal del establecimiento. Los establecimientos podrán permanecer en situación de baja temporal durante un plazo de dos años, prorrogable por otro más, durante el cual podrán ejecutar las deficiencias observadas. Transcurrido dicho plazo sin que se solicite la reapertura, la Administración turística podrá pasar de oficio el establecimiento a la situación de baja definitiva, lo que lleva implícito la revocación de las autorizaciones turísticas del establecimiento, quedando sin efecto la autorización de apertura otorgada en su momento.

#### **b. La renovación edificatoria en las Directrices Canarias**

El fomento de la renovación<sup>484</sup> y la sustitución de la planta alojativa se erige en uno de los soportes en los que se asientan las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, constituyendo uno de los criterios básicos omnipresentes en su elaboración. De hecho, la renovación de la oferta turística existente aparece reiteradamente en dicho instrumento como principio (directriz 6.1) y criterio (directriz 7.2.a) para la implantación territorial del modelo turístico propuesto.

---

<sup>484</sup> L. Fajardo Espinola dedica un comentario a esta cuestión en su artículo *Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias...*, cit., págs. 91-93.

El objeto de la renovación de la oferta turística es el incremento de la competitividad del destino, mediante el aumento de la calidad de los establecimientos de alojamiento y de la diversificación de los productos que constituyen la oferta turística, tanto de carácter alojativa como complementaria. Para ello se emplaza a las Administraciones públicas canarias a impulsar la realización de actuaciones de renovación mediante ayudas e incentivos económicos, condicionando su concesión al efectivo cumplimiento del deber legal (art. 38 LTCanarias) de la unidad de explotación en los establecimientos implicados.

La regulación sustantiva de la «renovación edificatoria» viene establecida en las directrices 18 y 19 de las Directrices de Ordenación del Turismo, con la calificación, en ambos casos, de normas de aplicación directa.

Lo primero que conviene aclarar es que el término “renovación” es usado en las Directrices como un concepto generosamente laxo que abarca hasta tres posibilidades: *a)* la rehabilitación de la edificación existente; *b)* la sustitución en el mismo emplazamiento, mediante la demolición de la edificación existente y la construcción de un edificio nuevo; *c)* la sustitución en diferente emplazamiento, mediante el traslado de todo o parte de la capacidad de alojamiento a una nueva localización. Las Directrices establecen un primer criterio de preferencia por las dos primeras operaciones en detrimento de la tercera, dado que la sustitución en diferente emplazamiento conlleva un mayor consumo de recursos que es, precisamente, una circunstancia que en la estrategia de las Directrices de Ordenación General de Canarias se persigue evitar (v. gr. directrices 3.2, d; 48; 54, b).

Como regla de principio, las actuaciones de renovación edificatoria de establecimientos de alojamiento turístico están permitidas siempre que no supongan un incremento de su capacidad alojativa y se conserve el uso turístico. Incluso, en ciertas circunstancias, se admite un incremento de dicha capacidad sin que jueguen las limitaciones al crecimiento dispuestas por las propias Directrices. A efectos de la exposición sistemática del régimen de renovación se pueden distinguir tres situaciones:

- A) En el supuesto de que el planeamiento en vigor permita aumentar la edificabilidad, la edificación podrá ser objeto de rehabilitación o de sustitución en el mismo emplazamiento incrementando la superficie de construcción, si ello es conveniente para aumentar la calidad del establecimiento. Como ha de mantenerse la misma capacidad preexistente, normalmente dicha operación dará lugar a establecimientos más espaciosos y, por tanto, de mayor calidad. Por otro lado, puesto que no se incrementa la capacidad de alojamiento, no

se requiere la previsión de mayores espacios libres, dado que los estándares relativos a los mismos vienen establecidos en función del número de plazas alojativas. En cualquier caso, a los establecimientos así renovados no se les aplica el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos en Canarias. Las Directrices remiten, al respecto, a una futura regulación sectorial que deberá establecer los estándares de densidad, infraestructuras y equipamientos de aplicación específica a estos supuestos, exceptuando la normativa general, en la idea de fomentar la renovación y, por ende, la cualificación de la oferta existente.

- B) Cuando el planeamiento urbanístico no permita aumentar la edificabilidad total o cuando establezca la necesidad de disminuir la densidad del área, cabe la posibilidad de llevar a cabo la rehabilitación o la sustitución de la edificación en el mismo emplazamiento, trasladando parte de la capacidad de carga a otra localización. Esta nueva localización habrá de ser dentro de la misma isla y en suelos urbanos o urbanizables ya urbanizados en los que el planeamiento permita la implantación de dicha edificación. Al establecimiento renovado en el mismo emplazamiento les serán de aplicación los estándares de densidad, infraestructuras y equipamientos dispuestos por la normativa excepcional a que se ha aludido al final de la letra anterior. Al establecimiento situado en el nuevo emplazamiento, por el contrario, le será de aplicación la normativa general sobre estándares turísticos contenida en el Decreto 10/2001, de 22 de enero, igual que a cualquier nueva oferta de alojamiento.
- C) En el caso de establecimientos situados en “áreas a descongestionar” señaladas así por el planeamiento insular o general, se prima el traslado de toda la capacidad de alojamiento a otro emplazamiento dentro de la misma isla. En estos casos, se permite el incremento del número de plazas turísticas a construir en el nuevo emplazamiento, siendo mayor o menor el incentivo en función del uso a que se destine el antiguo solar donde estuviera situado el establecimiento existente, distinguiendo dos supuestos:
1. Si el antiguo solar se cediera gratuitamente al Ayuntamiento con destino dotacional o de espacio libre público, el número máximo de plazas a construir en el nuevo emplazamiento será el resultado de multiplicar las plazas preexistentes por el coeficiente 1,5.
  2. Cuando se mantenga la titularidad privada del antiguo solar y se destine a la construcción de equipamiento turístico complementario, cuya implantación hubiera sido declarada por el planeamiento insular como de interés para

el área en que estuviera enclavado, el número máximo de plazas alojativas a construir en el nuevo emplazamiento será el resultado de multiplicar las plazas suprimidas por el coeficiente 1,2.

Estas operaciones están exceptuadas de las limitaciones cuantitativas y de ritmo de crecimiento, establecidas con carácter general por las Directrices, que se examinaron en su momento<sup>485</sup>. No obstante, la directriz 19.1, d) matiza que el incremento de plazas derivado de una de estas actuaciones «no podrá materializarse» si el planeamiento insular hubiese declarado expresamente agotada la capacidad de carga de la isla o de la zona turística en la que se pretendiera cristalizar el traslado de las nuevas plazas de alojamiento. Lo que las Directrices no aclaran es si, producida dicha situación –lo que parece, en principio, una idea peregrina–, podría generar algún tipo de derecho “latente” a favor del titular del establecimiento, en la expectativa de que una ulterior revisión del Plan Insular permitiese la construcción de nuevas plazas turísticas y, en consecuencia, la “materialización” de un derecho previamente consolidado. En todo caso la cuestión, en la práctica, ha de resultar seguramente irrelevante, por cuanto no parece previsible que un empresario hotelero se lance a llevar a cabo una actuación de la naturaleza de las descritas sin tener asegurada la posibilidad de materializar la sustitución de plazas en diferente emplazamiento.

Como regla de común aplicación a todos los supuestos considerados, se dispone que el establecimiento renovado habrá de tener, al menos, la misma categoría que el antiguo, pudiendo el planeamiento insular establecer condiciones mínimas de calidad para los establecimientos renovados. A través de la renovación se fomentará la implantación de establecimientos que innoven y diversifiquen la oferta turística.

Las Directrices de Ordenación del Turismo todavía contienen una norma (directriz 18.4) que puede tener como efecto la conversión de la renovación edificatoria no ya en una mera posibilidad o facultad, sino en una verdadera obligación de los propietarios en ciertas circunstancias. El citado precepto emplaza al planeamiento general<sup>486</sup> a delimitar aquellas áreas, dentro de las zonas turísticas,

---

<sup>485</sup> Cfr. *supra*, Cap. II, 6, a.

<sup>486</sup> Obligatoriamente cuando así lo requieran las determinaciones del planeamiento insular y voluntariamente en otro caso.

en las que se considere necesaria la rehabilitación de las edificaciones existentes. El planeamiento debe, en estos supuestos, concretar las condiciones para el uso efectivo de las edificaciones necesitadas de rehabilitación, incluso previa declaración, en su caso, de la situación de ruina legal. El planeamiento también debe de establecer el plazo que se concede para proceder a la renovación forzosa de los edificios que hubieren sido señalados. El incumplimiento del deber de renovación, ejecutando las obras precisas para mantener la edificación en las condiciones de uso efectivo establecidas, habilita al Ayuntamiento para proceder a la sustitución forzosa de los propietarios, conforme a las previsiones generales contenidas en dicho sentido en los artículos 149 y 150 de la LOTCanarias.



## | EXTRACTO Y CONCLUSIONES

### I. La problemática

El Derecho, tradicionalmente, se ha ocupado con preferencia de la ordenación jurídica de las actividades y servicios turísticos y de la protección de los usuarios. Sin embargo, más recientemente, se ha venido poniendo de manifiesto la necesidad de atender a nuevos problemas relacionados con la implantación espacial de las actividades turísticas, emergiendo esta cuestión como uno de los grandes retos que tiene planteados actualmente la ordenación del sector.

El turismo se presenta como una relevante actividad económica que, en ocasiones, puede producir impactos territoriales y medioambientales negativos, dañando, paradójicamente, los mismos recursos que constituyen uno de los principales activos del producto turístico, como foco de atracción del destino.

Los problemas derivados de una excesiva saturación urbanística, del incremento de la densidad de población, de la insuficiencia de infraestructuras, equipamientos y de prestación de servicios, del deterioro de los recursos naturales y del paisaje, que se vienen produciendo en numerosas zonas litorales –y que ya comienzan a ser perceptibles también en determinadas zonas rurales– presentan un peligro cierto de degradación de ciertos destinos cuyo excesivo “éxito” puede volverse, precisamente, contra las perspectivas de rentabilidad sostenida del propio sector turístico.

En el plano institucional, la aludida problemática viene generando una frecuente tensión entre las Administraciones municipales, responsables del planeamiento urbanístico, con las autonómicas, titulares de las competencias sobre ordenación

territorial. Así mismo, dentro de la propia instancia autonómica se observan en ocasiones problemas de descoordinación entre los distintos departamentos competentes en materias como el medio ambiente, el turismo o la ordenación del territorio.

## **II. Relevancia de la ordenación territorial del turismo y sus características**

A la vista de la problemática apuntada, se impone una acción pública ordenadora de los recursos que constituyen la base y el sustento de las actividades desarrolladas por el sector turístico.

En este sentido, y dada la interrelación evidente entre los aspectos territoriales, turísticos y medioambientales, el instrumento a través del que ha de llevarse a cabo dicha acción pública es la planificación de los espacios con vocación predominantemente turística. Planificación que, en cuanto resultan implicados variados intereses sectoriales distintos y, frecuentemente, afecta también a intereses que desbordan el ámbito de un único municipio, ha de reunir las características de suprasectorialidad y, generalmente, de supramunicipalidad. Ello conduce a propugnar la conveniencia de utilización, en los casos de zonas fuertemente impactadas turísticamente, de los instrumentos de ordenación territorial que se estimen adecuados a la finalidad indicada (sectoriales o generales, en cuyo caso la vertiente turística ha de aparecer convenientemente atendida en el instrumento general, garantizando la participación de la Administración turística).

En el marco constitucional actual, la conjunción en sede autonómica del núcleo de las competencias sobre ordenación del territorio y turismo, otorga a las Comunidades Autónomas una amplia capacidad de disposición sobre la ordenación espacial del turismo en sus respectivos territorios.

## **III. Principios de la ordenación y medidas para su realización**

Dicha ordenación ha de ser encauzada bajo tres principios básicos:

1. En primer lugar, el principio de *sostenibilidad*, recogido en numerosos documentos de organismos internacionales, en abundantes trabajos doctrinales, así como en la mayoría de las leyes autonómicas sobre turismo.

El examen de las concretas políticas de ordenación territorial turística desarrolladas en varias Comunidades Autónomas, permite poner de relieve el uso de varias medidas que muestran una vinculación con el principio señalado.

a. Así, la necesidad contrastada de poner freno a ciertos crecimientos urbanísticos desmesurados –generalmente en el litoral– ha forzado a llevar a cabo una delimitación física de las zonas turísticas por los instrumentos de ordenación territorial.

La preservación del entorno natural, de los tramos de costa aún sin urbanizar –evitando un continuo edificatorio en el litoral–, o del paisaje –evitando un efecto pantalla–, entre otros, figuran entre los objetivos de esta ordenación. Ello se ha visto concretado en medidas dirigidas: a imponer límites al crecimiento espacial de las zonas turísticas –áreas de protección lateral o posterior–; a la delimitación de áreas aptas o reservadas para nuevos desarrollos turísticos; a la aplicación del criterio de crecimiento por contigüidad con la urbanización ya existente –evitando la dispersión edificatoria–; o a favorecer la implantación de nuevos proyectos turísticos en edificaciones preexistentes –evitando así un mayor consumo de suelo–.

b. En la misma dirección de intentar poner freno a los crecimientos indeseados, controlando en lo posible la capacidad de carga del territorio, se han venido a disponer estándares encaminados a limitar la densidad en los espacios de uso turístico –*ratio turística*, índice de intensidad de uso turístico–.

c. La potestad autorizatoria también ha sido instrumentalizada al fin de contención remarcado, disponiéndose legalmente límites cuantitativos y temporales al otorgamiento de autorizaciones de nuevos establecimientos turísticos; la posibilidad de su restricción a través de los instrumentos que declaren determinadas áreas como zonas turísticas saturadas; o su condicionamiento a la acreditación previa de la suficiencia de las infraestructuras para atender a los incrementos de población generados por el crecimiento turístico previsto.

d. El principio de sostenibilidad también se hace presente en la disposición de determinadas medidas dirigidas a proteger los recursos –naturales o culturales– originales del destino, preservando la autenticidad del mismo; y en la de-

terminación de criterios de sostenibilidad y de parámetros ambientales para la edificación de uso turístico.

2. En segundo lugar, el principio de *calidad* de la oferta turística –estrechamente ligado al anterior–, presente en documentos de la OMT, de las Comunidades Europeas, a nivel estatal por el PICTE, y también asumido en la totalidad de los textos legales sobre turismo promulgados por las Comunidades Autónomas.

Entre las medidas dispuestas en el ámbito autonómico que guardan una especial vinculación con el objetivo de calidad de la oferta turística, desde un punto de vista espacial, cabe destacar las siguientes:

- a. Aquellas dirigidas a la cualificación de la urbanización turística, en orden a la mejor atención del usuario turístico, mediante la introducción de estándares urbanísticos específicos para suelos de uso turístico, la exigencia de requisitos mínimos de infraestructura y equipamientos con los que deben de contar los desarrollos urbanísticos de carácter turístico, o, incluso, la determinación de criterios tendentes a asegurar la calidad del diseño y la ejecución de la urbanización turística.
- b. La posibilidad de declaración de las denominadas *zonas turísticas saturadas*, contemplada en numerosas leyes autonómicas de turismo; y, referidas a un ámbito espacial más reducido, las actuaciones de rehabilitación de espacios urbanos turísticamente degradados previstas por alguna normativa autonómica –operaciones de *esponjamiento* en Baleares e intervenciones parciales o integrales de rehabilitación en Canarias–.
- c. La introducción por la normativa turística y por el planeamiento territorial de un profuso conjunto de requisitos respecto a las edificaciones para uso turístico –relativos a aspectos tales como piscinas, *solariums*, aparcamientos, jardines, instalaciones deportivas, etc.–, que se encamina derechamente a la consecución de una mejora de la calidad de los establecimientos de alojamiento.

Junto a ello, la exigencia del estándar de superficie mínima de solar por cada plaza o unidad de alojamiento, de parámetros limitativos de la edificabilidad y de otros relativos a la altura, volumen o el porcentaje de edificación, han de dar como resultado una configuración de la edificación mucho más desahogada dentro de la parcela. Al quedar necesariamente espacios sin construir, se limita el efecto pantalla arquitectónica y se mejorará además la calidad del paisaje

como recurso turístico, propiciando la conformación de zonas turísticas más descongestionadas y, por ende, de mayor calidad.

- d. Las técnicas tendentes a la reconversión y renovación de la oferta turística obsoleta y de sustitución de la misma por otra integrada por nuevas plazas turísticas completamente puestas al día, así como el apoyo a la modernización de los establecimientos, contribuyen igualmente al aumento de la calidad de las instalaciones de uso turístico y, a través suyo, al incremento de la competitividad del destino, evitando un mayor consumo de suelo.

3. En tercer lugar, el principio de *rentabilidad económica y social*, que guarda relación con las decisiones de afectación de determinados suelos a los usos que se estimen socialmente más rentables –produciendo el menor consumo de suelo posible–, 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.

Se trata, por ende, de obtener la mayor rentabilidad económica y social –considerada a largo plazo– del suelo utilizado como consecuencia de los desarrollos de índole turística.

- a. A ello se encaminan las medidas tendentes a primar la adscripción de suelos a un uso hotelero frente al turístico-residencial; bien estableciendo una relación porcentual entre ambos tipos, o, incluso en ocasiones, permitiendo exclusivamente el primero de dichos usos junto a otros complementarios.
- b. Así mismo, el condicionamiento de autorizaciones a la implantación de una determinada categoría mínima de establecimientos –dispuesto legalmente o por el planeamiento territorial, como se ha visto– persigue conseguir un mayor ingreso por usuario y, a la postre, la obtención de mayor valor añadido por el recurso utilizado.
- c. Finalmente, guardan una relación directa con la política de creación de empleo aquellas medidas encaminadas, de una u otra forma, a implantar un mayor nivel de desestacionalización, así como de especialización y diversificación de la oferta turística.



## | BIBLIOGRAFÍA

AAVV, *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, (Dir. F. Bayón Maríné), Madrid, 1999.

AAVV, *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*, (Dir. L. Parejo Alfonso), Madrid, 1999.

AAVV, *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, (ed. J. Tudela Aranda), Zaragoza, 1999.

AAVV, Turismo, I Congreso Universitario de Turismo: *Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 1999.

AAVV, Turismo, II Congreso Universidad y Empresa: *Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000.

AAVV, Turismo, III Congreso Universidad y Empresa: *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000.

AAVV, *Turismo sostenible*, Ed. IEPALA, Madrid, 2002.

AAVV, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2002.

AAVV, Turismo, IV Congreso Universidad y Empresa: *La diversificación y la desestacionalización del sector turístico*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2002.

AAVV, V Congreso de Turismo Universidad y Empresa: *La calidad integral del turismo*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2003.

**Alenza García, J. F.**, *Turismo y Derecho Ambiental, con especial referencia al turismo en espacios naturales*, en ob. col. III Congreso Universidad y Empresa: Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000.

– *Manual de Derecho ambiental*, Pamplona, 2001.

**Arrillaga Sánchez, J. I.**, *Primeras experiencias.1950-1962*, en ob. col. 50 años del turismo español. *Un análisis histórico y estructural*, (Dir. F. Bayón Mariné), Madrid, 1999.

**Barragán Muñoz, J. M.**, *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Barcelona, 1994.

**Barrado Timón, D. A.**, *Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las Autonomías*, Rev. «Estudios Turísticos», nº 149, 2001.

**Bassols Coma, M.**, *El medio ambiente y la ordenación del territorio*, Rev. «Documentación Administrativa», nº 190, 1981.

**Bayón Mariné, F.**, *Política Turística*, en ob. col. 50 años del turismo español. *Un análisis histórico y estructural*, (Dir. por el mismo autor), Madrid, 1999.

**Bengochea Morancho, A.**, *La consideración del sector turismo en la política ambiental de la Unión Europea*, en ob. col. I Congreso Universitario de Turismo: Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 1999.

**Bermejo Vera, J.**, *Régimen jurídico de los municipios turísticos*, Rev. «Documentación Administrativa» nº 259-260, 2001.

**Blanco Herranz, F. J.**, *Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español. Proceso, instrumentos y propuestas de futuro*, Rev. «Estudios Turísticos», nº 137, 1998.

– *Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España*, en ob. col. Régimen jurídico de los recursos turísticos, (ed. J. Tudela Aranda), Zaragoza, 1999.

– *Nuevas respuestas legislativas para la planificación territorial del turismo en España*, Rev. «Papers de Turisme», nº 27, 2000.

**Blanquer Criado, D.**, *Derecho del Turismo*, Valencia, 1999.



– *La ordenación jurídica de la calidad del turismo*, en ob. col. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, (coord. F. Sosa Wagner), Tomo III, Valencia, 2000.

– *¿Ordenación o desordenación del turismo?*, Rev. «*Documentación Administrativa*» nº 259-260, 2001.

**Blasco Díaz, J. L.**, *Régimen jurídico de las actividades turísticas desarrolladas sobre el litoral*, en ob. col. I Congreso Universitario de Turismo, *Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 1999.

– *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*, Valencia, 1999.

– *La ordenación territorial y la protección de los valores naturales del litoral. El proyecto de la nueva Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana*, en ob. col. II Congreso Universidad y Empresa, *Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000.

**Blasco Esteve, A.**, *Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002.

**Bouazza Ariño, O.**, *El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario*, «*Revista Aragonesa de Administración Pública*» nº 27, 2005.

**Boullón, R. C.**, *Planificación del espacio turístico*, Ed. Trillas, 3ª ed. (2ª reimp.), México, 2001.

**Bravo Cabria, S.**, *La competitividad del sector turístico*, Banco de España «*Boletín Económico*», Septiembre 2004.

**Calero Rodríguez, J. R.**, *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona, 1995.

**Calonge Velázquez, A.**, *El turismo, aspectos institucionales y actividad administrativa*, Valladolid, 2000.

**Carballeira Rivera, M. T.**, *Turismo y medio ambiente: Propuestas para el próximo milenio*, «*Revista Vasca de Administración Pública*» nº 55, 1999.

**Carceller Fernández, A.**, *La competencia urbanística de los municipios en la nueva legislación de régimen local*, «*Revista Jurídica de Cataluña*», nº 3, 1987.

– *Instituciones de Derecho Urbanístico*, 4ª ed., Madrid, 1989.

– *Introducción al Derecho Urbanístico*, Madrid, 1992.

**Ceballos Moreno, M.**, *La singularidad ambiental de los humedales como factor clave de su caracterización jurídica*, «*Revista Aragonesa de Administración Pública*» nº 18, 2001.

**Comisión de las Comunidades Europeas**, *El papel de la Unión en materia de turismo. Libro verde de la Comisión*, COM (95), 97 final, Bruselas, 4 de abril de 1995.

– Comunicación sobre *Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo*, Bruselas, 13 de noviembre de 2001, [COM (2001) 665 final].

– Comunicación de 21 de noviembre de 2003, sobre *Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo*, COM (2003) 716 final.

– Comunicación de 17 de marzo de 2006, sobre *Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo*, COM (2006) 134 final.

**Comité Económico y Social Europeo**, Dictamen sobre *La contribución del turismo a la recuperación socioeconómica de las zonas en declive*, (DO C 24, de 31 de enero de 2006).

**Costa Pérez, A. y Jiménez Paz, J. L.**, *Turismo y Urbanismo*, en ob. col. *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, (Dir. F. Bayón Mariné), Madrid, 1999.

**De los Mozos, J. L. y Sainz de Robles, F. C.**, *Limitaciones y modificaciones de los derechos reales inmobiliarios por razón del turismo*, «*Revista de Derecho Urbanístico*», nº 6, 1968.

**Díez de Velasco Vallejo, M.**, *Reflexiones sobre el turismo y el desarrollo del medio ambiente en la Unión Europea*, en ob. col. *II Congreso Universidad y Empresa: Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000.

**Dredge, D.**, *Planificación y diseño de destinos turísticos*, Rev. «*Annals of Tourism Research en Español*», Vol. I, nº 2, 1999.

**Domínguez Vila, A.**, *La ordenación urbanística*, en ob. col. *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*, (Dir. por L. Parejo Alfonso), Madrid, 1999.

**Enériz Olaechea, F. J.**, *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Oñati, 1991.

**Entrena Cuesta, R.**, *Dictamen acerca de la aplicabilidad de los artículos 32 y 42 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 en la tramitación de los Planes de Ordenación Urbana de Centros de Interés Turístico Nacional*, «*Revista de Derecho Urbanístico*», nº 13, 1969.

**Escribano Collado, P.**, *La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución*, en ob. col. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, (Coord. S. Martín-Retortillo), Tomo V, Madrid, 1991.

– *Comunidades Autónomas y ordenación del territorio*, RAAP, nº 3, 1990.

**Esteve Secall, R. y Fuentes García R.**, *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Madrid, 2000.

**Exceltur**, *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral Mediterráneo español*, Baleares y Canarias, (elaborado por De-loitte en colaboración con el Área de Estudios e Investigación de Exceltur), 2005.

**Fajardo Spínola, L.**, *Aprobación por ley de las Directrices de Ordenación de Canarias*, «*Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*», nº 195, 2002.

– *Aspectos jurídicos del programa de ajuste turístico en Canarias*, «*Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*», nº 212, septiembre-octubre de 2004.

**Fernández Álvarez, J.**, *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Tomo III (*Fomento del Turismo*), Madrid, 1974.

**Fernández-Carnicero, C. J.**, *Desarrollo sostenible y ordenación del territorio*, en ob. col. II Congreso Universidad y Empresa: *Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000.

**Fernández, T. R.**, *Manual de Derecho Urbanístico*, 17ª ed., Madrid, 2004.

**Fernández Rodríguez, C.**, *La compleja integración normativa de la reciente planificación turística*, Rev. «*Documentación Administrativa*» nº 259-260, 2001.

– *Derecho Administrativo del Turismo*, Madrid, 2001.

**Ferreira Fernández, A. X. y Nogueira López**, *Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible*, «*Revista Aragonesa de Administración Pública*» nº 13, 1998.

– *Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible*, Rev. «*Documentación Administrativa*» nº 259-260, 2001.

**Fullana, P. y Ayuso, S.**, *Turismo sostenible*, Barcelona, 2002.

**Fundación EOI / Observatorio Ambiental de Andalucía**, *Informe de Sostenibilidad en Andalucía 2005*, Cádiz, 2005.

**Gallardo Castillo, M. J.**, *La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación*, Rev. «*Documentación Administrativa*» nº 259-260, 2001.

**García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L.**, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Vol. I, Madrid, 1979.

**García / Gasull / Riu / Rosés**, *Gestión del desarrollo sostenible en turismo*, Barcelona, 2001.

**Gómez-Navarro, J.**, *El modelo turístico, el liderazgo y el cambio*, diario «*El País*», de 29 de enero de 2005.

**González Bernáldez, F.**, *Turismo y medio ambiente*, «*Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*» nº 13, 1992.

**González Haba, J. L. y Martínez Díez, R.**, *Ordenación territorial en una nueva situación*, Rev. «*Ciudad y Territorio*», nº 1, 1980.

**Guaita Martorell, A.**, *La actividad de los particulares en los centros y zonas de interés turístico nacional*, en ob. col. *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Sevilla en 1966, publicada en Madrid, 1970.

**Guillén Caramés, J.**, *Algunos aspectos de la protección jurídica del turista*, «*Revista Española de Derecho Administrativo*» nº 115, 2002.

**Guillén Galindo, M. A.**, *La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana*, en ob. col. I Congreso Universitario de Turismo: *Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 1999.

**Herrera y Esteban, L.**, *La expansión. 1962-1972*, en ob. col. *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, (Dir. F. Bayón Mariné), Madrid, 1999.

**Instituto de Estudios Turísticos**, *Balance del turismo en España en 2005*, (<http://www.iet.tourspain.es>).

**Ivars, J. A.**, *Planificación turística de los espacios regionales en España*, Madrid, 2003.

**Jáimez Gago, M. I.**, *El plan general sobre el turismo de Andalucía*, «*Revista Andaluza de Administración Pública*» nº 52, 2003.

**Junta de Andalucía**, *Plan de Desarrollo Integral del Turismo de Andalucía (Plan DIA)*, Sevilla, 1993.

López Olivares, D., *La ordenación y planificación integrada de los recursos territoriales turísticos*, Castellón de la Plana, 1998.

– *La sistematización de la actividad turística como base de desarrollo de los espacios turísticos*, en ob. col. I Congreso Universitario de Turismo: *Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 1999.

López Olivares, D. y Ferreres Bonfill, J. B., *La ordenación y la planificación integrada de los espacios turísticos: desarrollo metodológico para la evaluación integral de las áreas turísticas mediterráneas de «sol y playa»*, en ob. col. *Planificación territorial y comercialización turística* (Dir. J. Enrique Bigné y Diego López), Castellón de la Plana, 2000.

López Olivares, Antón Clavé, Navarro Jurado, Perelli del Amo y Sastre Alberti, *Cambios y transformaciones en el actual modelo turístico de España*, Rev. «*Annals of Tourism Research en Español*», Vol. 7, nº 2, 2005.

López Ramón, F., *Planificación Territorial*, RAP, nº 114, 1987.

– *La ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid*, en ob. col. *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, (Coord. R. Gómez-Ferrer), Madrid, 1987.

– *La política regional y la ordenación del territorio en Derecho español*, en ob. col. *Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*, (Coord. G. Marcou y H. Siedentopf), Zaragoza, 1994.

– *Contrastes y conexiones de la moderna consideración del medio ambiente en la legislación turística*, en ob. col. *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, (ed. J. Tudela Aranda), Zaragoza, 1999.

Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 4ª ed., Madrid, 2003.

Magro Servet, V., *La competencia de las Comunidades Autónomas en la promoción de complejos de ocio*, Rev. «*La Ley*», Año XX, nº 4742, 25 de febrero de 1999.

Marchena Gómez, M., *Una visión estructural del turismo para la década de los noventa 1990-2000 (Conclusiones Generales)*, en ob. col. *Ordenación y desarrollo del turismo en España y en Francia* (Dir. F. Fourneau y M. Marchena), Madrid, 1991.

Marchena Gómez, M. y Repiso Rubio, F., *Nuevas tendencias turísticas. Algunas reflexiones en torno a la promoción*, en ob. col. *Planificación territorial y comercialización turística* (Dir. J. Enrique Bigné y Diego López), Castellón de la Plana, 2000.

**Martínez Jiménez, E.**, *Los instrumentos de ordenación de los usos turísticos en los espacios sometidos a un régimen especial de protección ambiental*, en ob. col. V Congreso de Turismo Universidad y Empresa: *La calidad integral del turismo*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2003.

**Martín Mateo, R., Martín-Retortillo, L. y Villar Palasí, J. L.**, *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, ponencia española en el I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en 1966 en Sevilla, cuyas ponencias fueron posteriormente publicadas bajo el mismo título, Madrid, 1970.

**Melgosa Arcos, F. J.**, *Turismo accesible*, en ob. col. IV Congreso Universidad y Empresa: *La diversificación y la desestacionalización del sector turístico*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2002.

**Merelo Abela, J. M.**, *Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística*, Barcelona, 1995.

**Ministerio de Economía**, *Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006*, Madrid, 1999.

**Ministerio de Economía. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo**, *Evolución del turismo en España. Año 2000*.

**Ministerio de Economía y Hacienda / Ministerio de Medio Ambiente**, *España: un turismo sostenible*, ed. bilingüe español / inglés, Madrid, 1999.

**Morell Ocaña, L.**, *Realidad y problemas de los municipios turísticos*, en ob. col. III Congreso Universidad y Empresa: *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000.

**Navarro Jurado, E.**, *La capacidad de carga básica. Pieza clave para la planificación del territorio turístico. El caso de la Costa del Sol Occidental*, en ob. col. II Congreso Universidad y Empresa: *Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000.

– *Indicadores para la evaluación de la capacidad de carga turística*, Rev. «Annals of Tourism Research en Español» Vol. 7 nº 2, 2005.

**Nogueira López, A.**, *La ordenación del territorio y los recursos turísticos*, en ob. col. *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, (ed. J. Tudela Aranda), Zaragoza, 1999.

**Observatorio de la Sostenibilidad en España**, *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*, estudio elaborado a partir del proyecto «Corine Land Cover», en colaboración con distintas Instituciones, Madrid, 2006.

**Organización Mundial del Turismo**, *Introducción al Turismo*, Madrid, 1998.

- *Guía para Administraciones Locales: Desarrollo Turístico Sostenible*, Madrid, 1999.
- *Turismo: Panorama 2020. Previsiones mundiales y perfiles de los nuevos segmentos de mercado*, Madrid, 2002.
- Parada, R.**, *Derecho Administrativo*, Vol. III, 7ª ed., Madrid, 1998.
- Pardo Castillo, M.**, *Unas reflexiones sobre la ordenación del litoral en la cornisa cantábrica*, «*Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*», nº 196, 2002.
- Parejo Alfonso, L.**, *El ordenamiento autonómico de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística: fundamento, condicionamientos, alcance y composición*, en ob. col. *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*, (Dir. por el mismo autor), Madrid, 1999.
- Perelli del Amo, O.**, *Ordenación territorial y turismo*, Rev. «*Economistas*», nº 92, 2002.
- Pérez Andrés, A. A.**, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1998.
- Pérez Fernández, J. M.**, *La ordenación integral de las actividades turísticas desarrolladas en el litoral: propuestas para la coordinación de los distintos instrumentos de planificación del Principado de Asturias*, en ob. col. V Congreso de Turismo Universidad y Empresa: *La calidad integral del turismo*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2003.
- Pérez Guerra, R. y Ceballos Martín M. M.**, *Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de diciembre*, «*Revista de Estudios Turísticos*» nº 133, 1997.
- *A vueltas con el régimen Jurídico-Administrativo de la distribución de competencias en materia de Turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma andaluza*, «*Revista Andaluza de Administración Pública*» nº 27, 1996.
- Pérez Moreno, A.**, *La regionalización del turismo (solución a un problema de competencia)*, I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Sevilla en 1966, publicada en Madrid, 1970.
- Piñar López, B.**, *Problemas de escrituración y titularidad. Servidumbres*, en ob. col. *Desarrollo de zonas turísticas*, (ed. Instituto de Estudios Turísticos), Madrid, 1966.
- Piñar Mañas, J. L.**, *El desarrollo sostenible como principio jurídico*, en ob. col. *Estudios de Derecho Público Económico*, libro homenaje al Profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo, (Dir. L. Cosculluela), Madrid, 2003.

**Prats Palazuelo, F.**, *Turismo y áreas protegidas del litoral. El caso de Lanzarote*, en ob. col. *¿España, un país turísticamente avanzado?*, (I Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, celebrado en Marbella en 1994), Madrid, 1995.

– *Crisis y revisión del modelo turístico en el litoral español*, diario «El País», de 21 de junio de 2003.

**Presidencia del Gobierno. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, III Plan de Desarrollo Económico y Social 1972-1975. Turismo e Información y Actividades Culturales**, que recoge los trabajos realizados por la Comisión de Turismo e Información y Actividades Culturales que sirvieron de base para la elaboración del III Plan, Madrid, 1972.

**Razquin Lizarraga, J. A.**, *Evaluación de impacto ambiental*, Pamplona, 2000.

– *La evolución de la ordenación espacial del comercio minorista: hacia una política territorial integrada*, en ob. col. *Estudios de Derecho Público Económico*, libro homenaje al Profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo, (Dir. L. Cosculluela), Madrid, 2003.

**Razquin Lizarraga, M. M.**, *Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002.

**Requejo Liberal, J.**, *El papel de la planificación en la resolución de los conflictos entre agricultura y turismo en el litoral y sus efectos sobre el medio ambiente*, en ob. col. *Ordenación y desarrollo del turismo en España y en Francia* (Dir. F. Fourneau y M. Marchena), Madrid, 1991.

– *El tsunami de los climáticos*, diario «El País» (sección Andalucía), de 20 de diciembre de 2005.

**Rivero Ysern, E.**, *La repercusión de la normativa de centros y zonas de interés y su reglamento, en el aprovechamiento, uso y disfrute de los bienes de las entidades municipales*, en ob. col. *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Sevilla en 1966, publicada en Madrid, 1970.

**Rivero Ysern, J. L.**, *Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía*, Rev. «Documentación Administrativa» nº 259-260, 2001.

**Roca Roca, E.**, *Administración pública y turismo*, Rev. «Documentación Administrativa», nº 259-260, 2001.

**Roca Roca, E., Ceballos Martín, M., Pérez Guerra, R.**, *La regulación jurídica del turismo en España*, Almería, 1998.



Rodríguez-Arana Muñoz, J., *La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: Los planes insulares canarios de ordenación*, «Revista de Derecho Urbanístico», nº 109, 1988.

– *La distribución de competencias en materia de turismo*, Rev. «Documentación Administrativa», nº 259-260, 2001.

Roger Fernández, G., *El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002.

Rubio, J. L., García Novo, F., Baldasano, J. M. y Martín Mateo, R., *Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible*, Comisión de Medio Ambiente del Alto Consejo Consultivo en I+D de la Presidencia de la Generalitat Valenciana, Valencia, 2006.

Sáenz de Buruaga, G., *Sentido de la ordenación territorial en la España actual*, Rev. «Estudios Territoriales», nº 7, 1982.

Saiz Múgica, I., *Turismo, medio ambiente y ordenación del territorio en los espacios litorales*, en ob. col. *¿España, un país turísticamente avanzado?*, (I Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, celebrado en Marbella en 1994), Madrid, 1995.

Salgado Castro, A., *La distribución de competencias en materia de turismo*, «Revista Aragonesa de Administración Pública», nº 9, 1996.

Salvá Tomás, P. A., *Turismo y ordenación del territorio: un estado de la cuestión y de su problemática*, en ob. col. *Ordenación y desarrollo del turismo en España y en Francia* (Dir. F. Fourneau y M. Marchena), Madrid, 1991.

Sánchez Morón, M., *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional*, RAP, nº 131, 1993, pág. 36.

Sarmiento Acosta, M. J., *El suelo urbanizable sectorizado en la Ley canaria de Ordenación del Territorio*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», nº 180, 2000.

Socias Camacho, J. M., *La regulación de las zonas turísticas en el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (En especial, análisis de la situación transitoria)*, «Revista Aragonesa de Administración Pública», nº 9, 1996.

– *Evolución de la legislación turística en las Islas Baleares*, «Revista Aragonesa de Administración Pública», nº 13, 1998.

– *La incidencia del turismo en la ordenación del litoral (referencia especial al caso de las Islas Baleares)*, en ob. col. *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, (ed. J. Tudela Aranda), Zaragoza, 1999.

- *La reconversión de los destinos turísticos mediante el esponjamiento urbanístico y la modernización de alojamientos en las Islas Baleares*, en ob. col. III Congreso Universidad y Empresa: *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2000.
- *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Madrid, 2001.
- Sola Teyssiere, J.**, *La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente*, «*Revista Andaluza de Administración Pública*» nº 53, 2004.
- Suay Rincón, J.**, *Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. El caso de Canarias*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico* (Dir. D. Blanquer), Valencia, 2002.
- Suay Rincón, J. y Rodríguez González, M. P.**, *Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los Municipios turísticos*, en ob. col. I Congreso Universitario de Turismo: *Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 1999.
- Tejedor Bielsa, J. C.**, capítulo sobre *Urbanismo* en la ob. col. *Derecho Administrativo, Parte especial*, (Dir. J. Bermejo Vera), 5ª ed., Madrid, 2001.
- Tudela Aranda, J.**, *El significado y función de los recursos turísticos en la nueva legislación turística*, en ob. col. *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, (ed. J. Tudela Aranda), Zaragoza, 1999.
- *La problemática jurídica de la calidad turística*, «*Revista Aragonesa de Administración Pública*» nº 23, 2003.
- Valdés Peláez, L.**, *Estrategias de desarrollo turístico sostenible*, en ob. col. I Congreso Universitario de Turismo: *Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, (Dir. D. Blanquer), Valencia, 1999.
- *Turismo, desarrollo y sostenibilidad*, en ob. col. *Turismo y Medio Ambiente* (Ed. J. D. Buendía Azorín y J. Colino Sueiras), Madrid, 2001.
- Vera Jurado, D. J.**, *Actividad turística y espacios naturales protegidos*, en ob. col. *Derecho y Turismo*, III Jornadas de Derecho Turístico (Málaga, 2000), (Coord. A. Auriolés Martín), Sevilla, 2000.
- Vera Rebollo, López Palomeque, Marchena Gómez y Antón Clavé**, *Análisis territorial del turismo*, Barcelona, 1997.

Vera Rebollo, J. F. e Ivars Baidal, J. A., *Turismo, territorio y desarrollo regional en la Comunidad Valenciana*, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Valencia, 2002.

Villar Rojas, F. J., *La ordenación territorial del turismo: luces y sombras de la limitación del crecimiento turístico en Canarias*, Rev. «Actualidad Administrativa», nº 24, 2003.

Zaragoza Orts, P., *Actuaciones administrativas 1972-1982*, en ob. col. *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, (Dir. F. Bayón Mariné), Madrid, 1999.





ISBN: 978-84-8333-377-8



9 788483 133377



[www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica)