

Capítulo II: ORDENACIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

M.^a Remedios Zamora Roselló

Universidad de Málaga

SUMARIO

1. ORDENACIÓN

2. PLANIFICACIÓN

- 2.1. Planeamiento general: El Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020
 - 2.1.1. Líneas estratégicas
 - 2.1.2. Programas de actuación
 - 2.1.3. Evaluación y seguimiento
- 2.2. Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas
 - 2.2.1. Plan +Interior. Estrategia Integral de Fomento del Turismo Interior Sostenible de Andalucía.
- 2.3. Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía
- 2.4. Programas de Recualificación de Destinos
 - 2.4.1. El Programa de Recualificación Turística de la Costa del Sol Occidental: El Plan Qualifica
- 2.5. Planes Turísticos de Grandes Ciudades
- 2.6. Programas de Turismos Específicos

3. USO TURÍSTICO DEL SUELO Y LAS RELACIONES CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

- 3.1. Ordenación del territorio y turismo
- 3.2. Uso turístico del suelo

4. PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

- 4.1. Plan Director de Promoción Turística de Andalucía 2013-2016
 - 4.1.1. Plan de Acción 2016
- 4.2. Plan Estratégico de Marketing Turístico Horizonte 2020
- 4.3. Declaraciones de Interés Turístico

5. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

1. ORDENACIÓN

El artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo que incluye, en todo caso, la ordenación, la planificación y la promoción del sector turístico; funciones que, según lo previsto en el Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, desempeña la Consejería de Turismo y Deporte¹.

En desarrollo de esta competencia autonómica, desde la Junta de Andalucía se ha elaborado un marco regulador que comprende un amplio conjunto de planes en los que se concretan y especifican las previsiones de la legislación turística autonómica.

La Ley del Turismo de Andalucía adoptada en 1999 se centraba en la ordenación y promoción del turismo, e incluía un conjunto de instrumentos de planificación que habrían de guiar el crecimiento ordenado y sostenible del sector turístico². Sobre la estructura creada por la regulación de 1999, la Ley 13/2011 inauguró una nueva etapa en materia de ordenación de los recursos turísticos; incidiendo, desde su Exposición de Motivos, en la necesidad de atender a una triple acepción: territorial, ambiental y paisajística.

La norma andaluza incorpora un conjunto de instrumentos, buena parte de los cuales ya estaban presentes en la anterior regulación, y que tienen por finalidad última el desarrollo de políticas diferenciadas y sostenibles que sean capaces de atender a las singularidades de la Comunidad Autónoma, así como a los distintos segmentos que configuran el sistema turístico regional; con especial atención a la relación sector público-sector privado.

¹ En relación a las competencias autonómicas en materia de turismo nos remitimos al Capítulo I de esta obra, titulado "Las Administraciones Turísticas andaluzas" y elaborado por el profesor FERNÁNDEZ RAMOS. Sobre la ordenación de los espacios turísticos en Andalucía y otras Comunidades Autónomas, BOUAZZA ARIÑO, O., *Planificación turística autonómica*, Editorial Reus, Madrid, 2007.

² PRADOS PRADOS, S., "Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo. La Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo", FERNÁNDEZ RAMOS., S. (dir.), *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

La finalidad última de la ordenación, materializada a través de los instrumentos de planificación, es la mejora de la calidad y de la competitividad de la oferta turística, sobre la base del principio de sostenibilidad. La LTA enumera un conjunto de acciones para la consecución de estos fines, que pueden ser agrupadas en cuatro bloques: suelo e infraestructuras, patrimonio cultural y natural, productos turísticos y estacionalidad, y recursos humanos.

En lo que respecta al suelo y las infraestructuras, la norma se centra en maximizar el potencial del territorio. De esta forma, se incide en la necesidad de potenciar el uso eficiente y sostenible del suelo como recurso; fomentando que los espacios más idóneos para un uso turístico se destinen a aquellas actividades generadoras de un mayor valor añadido y nivel de empleo en la economía local. La mejora de la competitividad exige de un aumento en la calidad, para ello se opta por la creación de infraestructuras, la mejora en la urbanización de los espacios turísticos, además de la modernización y renovación de los establecimientos turísticos.

El patrimonio cultural y natural se desarrolla a través de iniciativas vinculadas a la rehabilitación de espacios y edificios de interés patrimonial, el establecimiento de criterios generales y recomendaciones para la consideración y tratamiento del paisaje en la política turística³, el fomento de la sostenibilidad de los establecimientos turísticos, y la mejora de los espacios naturales y culturales con gran afluencia de turistas.

La diversificación, promoción, creación y comercialización de los productos turísticos, que se complementa con la incorporación de nuevas ofertas de actividades vinculadas al turismo, junto a las iniciativas destinadas a eliminar las barreras de la estacionalidad en el turismo de la Comunidad Autónoma.

La profesionalización del sector turístico es una de las claves para la mejora de su competitividad, además de incidir directamente en la mayor calidad de los servicios ofertados; de ahí la relevancia de elaborar acciones destinadas al desarrollo profesional de los trabajadores.

2. PLANIFICACIÓN

La técnica de la planificación es la más adecuada para la ordenación del espacio turístico; ofreciendo una respuesta ante la complejidad del fenómeno turístico, que incide en múltiples facetas de las políticas públicas y en ámbitos dispares como la economía, la

³ Respecto a la relevancia del paisaje en las iniciativas de planificación turística en Andalucía, SANTOS PAVÓN, E., FERNÁNDEZ-TAVALES, A., MUÑOZ-YULES, O., "La incorporación del paisaje a la planificación turística. Análisis de la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía", *Cuadernos de Turismo*, núm. 37, 2016, pp. 175-202.

ordenación del territorio o el medio ambiente, y la necesidad de satisfacer las demandas del sector⁴.

Los instrumentos de planificación turística se inauguraron en la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía, el denominado Plan DIA, adoptado en 1993. La principal finalidad de este Plan era aumentar la rentabilidad social, económica y ambiental del turismo andaluz mediante la cualificación productiva. Si bien el Plan DIA se encontraba bastante limitado, significó un hito por cuanto comenzó una etapa planificadora que se ha mantenido hasta la actualidad.

Con la publicación de la Ley del Turismo de 1999, se dota de un respaldo normativo a la elaboración de los instrumentos de ordenación, con especial atención a un instrumento de vocación integral: el Plan General del Turismo⁵. En el año 2003 se adoptó el Plan General de Turismo de Andalucía 2003-2006, que materializaba las previsiones de la norma de 1999. Además de incluir un diagnóstico del turismo en la Comunidad, se propusieron un conjunto de estrategias que aspiraban a la consolidación del turismo como sector clave para la economía autonómica a través de medidas que incentivarán la integración del turismo en la sociedad, la competitividad y la renovación del modelo turístico.

El 1 de enero de 2008 entró en vigor el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2007-2010. En este texto, la sostenibilidad es una constante transversal que se incorpora a cada una de las estrategias, programas y medidas. Las instituciones autonómicas elaboraron una planificación en la que el principio de sostenibilidad se configuraba como la clave que definía la política turística. Los tres pilares o ámbitos de intervención que actuaron como guías de actuación fueron: la adecuación del espacio turístico, la convergencia de políticas públicas y la concertación social, y la actuación en marketing y productos centra da en segmentos específicos

⁴ 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*, núm. 53, 2004, p. 114.

⁵ En la Exposición de Motivos de la Ley 12/1999 se afirmaba: "El título III de la Ley establece los instrumentos de ordenación y promoción para que la Administración turística pueda estimular un crecimiento ordenado y sostenible de nuestro sector turístico, salvaguardando el medio natural y nuestro patrimonio histórico y cultural, todo ello en coherencia con la planificación territorial. Entre estos instrumentos destaca por su vocación integral el Plan General del Turismo, llamado a definir el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su eventual desarrollo, con relación a sectores específicos, a través de programas ejecutivos. Asimismo, debe subrayarse, por su carácter innovador, la posibilidad de declarar Zonas de Preferente Actuación Turística dotadas de planes propios de actuación turística integrada y aprobar Programas de Recualificación de Destinos y Programas de Turismos Específicos".

2.1. Planeamiento General: el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020.

El Plan General del Turismo es el instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos en la Comunidad Autónoma, por lo que actúa como el marco de referencia que deben respetar los restantes instrumentos de planificación turística⁶. Como ya se reconocía en la normativa anterior, el Plan General del Turismo tiene la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio. Según la regulación vigente, estos planes tienen como finalidad la planificación de determinados ámbitos que se enumeran en el Anexo de la Ley de Ordenación del Territorio, y se encuentran subordinados a las previsiones del Plan de Ordenación del Territorio y de los Planes de Ordenación de ámbito subregional.

La elaboración del Plan General del Turismo se inicia con el acuerdo de formulación por parte del Consejo de Gobierno, y a propuesta de la Consejería competente en materia de turismo. La aprobación del texto definitivo también corresponde al Consejo de Gobierno, y se llevará a cabo mediante un Decreto y previa consulta a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, e informe del Consejo Andaluz del Turismo y del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; además de remitirse al Parlamento de Andalucía para su conocimiento.

A lo largo de su tramitación la LTA, ha previsto una especial atención a la participación de la administración local; en primer lugar, la norma reconoce que en el propio Decreto de formulación, además de establecer los objetivos generales del Plan, se determinará la composición y funciones de la comisión de redacción, en la que participará la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. Asimismo, en el procedimiento de elaboración del Plan está prevista la audiencia a las asociaciones de municipios y provincias más representativas; y con anterioridad a la aprobación del Plan se requiere un informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, como se ha comentado previamente.

La implicación de la sociedad andaluza también se garantiza a través de la presencia de los agentes económicos y sociales más representativos en la comisión de redacción del Plan; y en la audiencia prevista para las asociaciones empresariales, sindicales y de consumidores más representativas, sin perjuicio del trámite de información pública al que se someterá el proyecto del Plan.

La LTA establece cuál ha de ser el contenido mínimo del Plan, sin perjuicio de otras previsiones adicionales que incluya el Decreto de formulación. Como viene siendo tradicional, se inicia con un diagnóstico sobre la situación del turismo y las previsiones futuras; además, se incluyen las necesidades y objetivos básicos del turismo en la Comunidad Autónoma, junto con las orientaciones estratégicas generales y por segmentos turísticos.

⁶ Art. 11 LTA.

El Plan también contendrá las prioridades de acción y los instrumentos necesarios para su desarrollo y ejecución, la estrategia de desarrollo turístico sostenible y el fomento de los recursos turísticos.

Sobre la base de la distribución territorial, se prevé la ordenación de la oferta turística en el territorio para garantizar el equilibrio territorial y su sostenibilidad, así como la delimitación de los ámbitos territoriales homogéneos para la ordenación de las actividades y los recursos, y el establecimiento de los criterios básicos del modelo turístico de aplicación a cada uno de estos ámbitos territoriales. Finalizando estas previsiones sobre el contenido mínimo del Plan, con las referencias a la inclusión en el mismo de un conjunto de acciones de seguimiento y evaluación.

Con fecha de 9 de febrero se adoptó el Decreto 37/2016 de la Consejería de Turismo y Deporte mediante el que se aprobaba el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020.

El objetivo central de este Plan es “consolidar la sostenibilidad integral y la competitividad del turismo como sector estratégico de la economía andaluza, generador de empleo de calidad y desarrollo económico”. Una de las principales aspiraciones de este texto es elaborar un concepto de desarrollo turístico aplicable, eficaz y funcional, y que actúe como guía de referencia para el diseño y ejecución de los planes de actuación propuestos en el Plan.

El Plan General toma como referencia las previsiones a este respecto del IV Pacto Andaluz por el Turismo, donde se apuesta por desarrollar un modelo de planificación de la actividad turística desde un criterio de sostenibilidad integral; se parte, por tanto, de una concepción de sostenibilidad como un proceso continuo que debe guiar el modelo de gestión desde su gestación hasta su implementación.

Llegados a este punto corresponde recordar la definición que sobre el desarrollo sostenible del turismo enunció la Organización Mundial del Turismo en 2007, afirmando que “el desarrollo sostenible del turismo 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. El desarrollo sostenible del turismo 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”⁷.

⁷ Según la Comisión Europea: “El reto consistirá en encontrar un equilibrio adecuado entre el desarrollo autónomo de los destinos y la protección de su medio ambiente por un lado y el desarrollo de una actividad económica competitiva, por otro. Sin embargo, el trabajo del Grupo para la Sostenibilidad del Turismo ha confirmado que, más que cualquier otra actividad económica, el turismo puede desarrollar sinergias por medio de una intensa interacción entre el entorno y la sociedad. Esto se debe a que el desarrollo de destinos turísticos está estrechamente relacionado con su entorno natural, sus especificidades culturales, su interacción social, su seguridad

En esta línea, y aportando una novedad importante en el modelo turístico andaluz, se opta por un crecimiento y desarrollo “sosegado”, según la terminología empleada en el Plan. Los ejes del crecimiento se centran en el turismo, los recursos y la población residente; de forma que estos tres elementos se deben tener presentes para el desarrollo de un modelo turístico que no sólo debe ofrecer una experiencia turística basada en la excelencia, si no que también ha de apostar por la preservación de los recursos y por garantizar la calidad de vida de los residentes.

De esta forma, en el Plan General en vigor se apuesta por valores que van más allá de la competitividad del sector y de su valoración económica. Corresponde recordar la definición de turismo que se ofrece en el Código Ético Mundial para el Turismo, y que es un fiel reflejo de los valores que ofrece: “El turismo, que es una actividad generalmente asociada al descanso, a la diversión, al deporte y al acceso a la cultura y a la naturaleza, debe concebirse y practicarse como un medio privilegiado de desarrollo individual y colectivo. Si se lleva a cabo con la apertura de espíritu necesaria, es un factor insustituible de autoeducación, tolerancia mutua y aprendizaje de las legítimas diferencias entre pueblos y culturas y de su diversidad. Las actividades turísticas respetarán la igualdad de hombres y mujeres. Asimismo, se encaminarán a promover los derechos humanos y, en particular, los derechos específicos de los grupos de población más vulnerables, especialmente los niños, las personas mayores y minusválidas, las minorías étnicas y los pueblos autóctonos”⁸.

Sobre la base de estos objetivos, el Plan incorpora un conjunto de principios que aspiran a definir el desarrollo turístico sostenible y, por tanto, han de guiar las acciones elaboradas según las directrices de este instrumento de planeamiento.

El primero de los principios rectores es la consecución de un proceso de producción de servicios turísticos eficiente y equitativo. La viabilidad de los productos turísticos ofertados por la Comunidad Autónoma de Andalucía pasa por el impulso al sector empresarial desde una doble perspectiva: por un lado se incide en la rentabilidad y competitividad de los productos, a la vez que se insta a la mejora del personal que desarrolla su labor en este sector.

Este principio se encuentra en estrecha relación con el destinado a la consecución de un proceso social de apropiación de la actividad turística por parte de la ciudadanía.

y el bienestar de las poblaciones locales. Estas características hacen del turismo la fuerza motriz para la conservación y el desarrollo de los destinos, tanto directamente, mediante la sensibilización y el apoyo a sus ingresos, como indirectamente, al facilitar una justificación económica para este apoyo por parte de terceros”, en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión “Agenda para un turismo europeo y sostenible”*, COM (2007) 621 final, Bruselas, 19 de octubre de 2007.

⁸ El Código Ético Mundial para el Turismo fue aprobado por unanimidad en la XIIIª reunión de la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo en Santiago de Chile, en octubre de 1999, y refrendado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 2001, con la resolución A/RES/56/212.

El personal que desempeña sus funciones en el sector turístico es el primer contacto de los visitantes que recibe nuestra Comunidad, por tanto se convierten en los mejores embajadores, ya que suelen ser residentes de las localidades en las que desempeñan sus funciones. Por ello, y en aras de alcanzar la máxima satisfacción y fidelización del visitante, se insta a la implicación de la ciudadanía para que la acogida de los visitantes sea plenamente satisfactoria.

Si bien en el texto del Plan se apela al carácter cercano y cálido de los andaluces para la consecución de este objetivo, es innegable que un modelo de desarrollo turístico sostenible pasa porque la ciudadanía se sienta participe del sector turístico y que sea beneficiaria de las ventajas que supone para su localidad un turismo de calidad, materializado a través de un equipamiento e infraestructuras de calidad, así como de un modelo de empleo y desarrollo empresarial de calidad, entre otros aspectos.

Esta acogida e integración del turista también ha de apostar por la defensa de los valores locales. La oferta de productos turísticos y experiencias responde a la nuevas demandas del sector, un modelo de turismo activo en el que los visitantes quieren ir un paso más allá en su acercamiento al territorio que visitan. En la actualidad se aspira a la singularidad, la diferencia, y en este sentido corresponde poner en alza los valores etnográficos, naturales, paisajísticos, etc⁹.

Lógicamente, la implantación de un modelo de desarrollo sostenible exige que el disfrute de estos recursos por parte de los ciudadanos y los visitantes no implique su degradación ni desaparición, sino su puesta en valor y protección. Garantizar la conservación e incluso mejora de estos recursos es clave para la defensa de los valores locales y el respeto de la idiosincrasia cultural, natural e histórica de Andalucía.

En esta línea, se integra la apuesta por el desarrollo equilibrado y complementario de los distintos territorios andaluces, la cohesión territorial. A lo largo de todo el territorio de esta Comunidad, nos encontramos con una amplia variedad de fases y de incidencia del sector turístico; desde destinos consagrados a nivel internacional desde hace décadas, como la Costa del Sol, hasta zonas que inician su andadura como destino turístico y comienzan a sentar las bases para la explotación de sus recursos. Por ello, la cohesión territorial exige

⁹ La puesta en valor de paisajes tradicionales vinculados a los modelos de desarrollo socioeconómico tiene un destacado ejemplo en las iniciativas turísticas que se han adoptado en torno al monocultivo del olivar. A este respecto, SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J., y ORTEGA RUIZ, A., "El monocultivo olivarero jiennense: confirmación histórica, valores patrimoniales y proyección cultural-turística", *Cuadernos de Turismo*, núm. 37, 2016, pp. 377-402. También podemos destacar las experiencias vinculadas al turismo cinematográfico, con repercusión en la Comunidad Autónoma andaluza desde la perspectiva de los escenarios en los que se han rodado las películas, como es el caso de Almería, o la proyección de los festivales de cine que se celebran en la Comunidad, como los de Huelva o Málaga; en este sentido, FLORES RUIZ, D., "Turismo cinematográfico y desarrollo económico local. El Festival de Cine de Huelva", *Cuadernos de Turismo*, núm. 36, 2015, pp. 175-196.

un desarrollo equilibrado y complementario que permita abarcar tanto el impulso hacia los nuevos destinos como la recualificación y ordenación de los más asentados y pujantes.

La proyección de un turismo de calidad exige una apuesta por la innovación, que pasa por la investigación, el desarrollo y la transferencia de resultados¹⁰; haciendo hincapié en las infraestructuras, la accesibilidad universal, la innovación de los productos y las nuevas tecnologías. Esta apuesta por la revalorización del destino a través de la innovación y la tecnología también se ha proyectado en los instrumentos de planificación a nivel nacional con el proyecto “Destino Turístico Inteligente”, incluido en el Plan Nacional e Integral de Turismo adoptado por la Administración General del Estado en 2012¹¹. La iniciativa a nivel nacional coincide en gran medida con las previsiones autonómicas, y se centra en la transformación del modelo turístico español a través de la innovación, el empresariado innovador y la economía digital, todo ello en el marco de una nueva concepción del turismo como respuesta a las demandas del sector y de los propios turistas.

A la vez, se pone de manifiesto la relevancia de la satisfacción del turista para la búsqueda de la excelencia. Este objetivo necesita de una serie de ítems entre los que se encuentra la apuesta por los sistemas de información y la resolución de conflictos para garantizar los derechos de los que visitan Andalucía; así como el conocimiento sobre el turismo, como instrumento para elaborar políticas públicas que sean capaces de hacer frente a las necesidades de este sector, evaluando las medidas adoptadas y siendo capaces de adaptarlas a los fines perseguidos.

La aplicación de estos principios exige el fomento de un modelo de gobernanza turística que se asienta sobre los siguientes pilares: transparencia, participación de todos los actores y codecisión. La implicación de todos los sujetos que integran el sector turístico es la vía para alcanzar una gobernanza que se basa en la cooperación público-privada y el impulso a las relaciones entre las distintas Administraciones públicas que desarrollan sus

¹⁰ Según la Organización Mundial del Turismo, la calidad es “el resultado de un proceso que implica la satisfacción de todas las necesidades, exigencias y expectativas legítimas de los consumidores respecto a los productos y servicios, a un precio aceptable, de conformidad a las condiciones contractuales mutuamente aceptadas y con los factores subyacentes que determinan la calidad tales como la seguridad, la higiene, la accesibilidad, la transparencia, la autenticidad y la armonía de una actividad turística preocupada por su entorno humano y natural”.

¹¹ El Subcomité de Normalización de los Destinos Turísticos Inteligentes organizado por AENOR aprobó en 2013 la siguiente definición del destino turístico inteligente: “Un espacio turístico innovador, accesible a todos, consolidado sobre una infraestructura tecnológica de vanguardia que garantiza el desarrollo sostenible del territorio, facilita la interacción e integración del visitante con el entorno, e incrementa la calidad de su experiencia en el destino y la calidad de vida de los residentes”.

En relación a los antecedentes y al concepto de este nuevo modelo turístico, LÓPEZ DE ÁVILA MUÑOZ, A., y GARCÍA SÁNCHEZ, S., “Destinos Turísticos Inteligentes”, *Economía industrial*, núm. 395, 2015, pp. 61- 69.

Sobre la implantación de los “Destinos Turísticos Inteligentes” a nivel nacional, SOCIEDAD ESTATAL GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN Y LAS TECNOLOGÍAS TURÍSTICAS, S.A. (SEGITUR), *Informe destinos turísticos inteligentes: construyendo el futuro*, Madrid, septiembre de 2015, disponible en www.segitur.es.

competencias en el sector turístico, bien de forma directa o indirecta. A este fin también se apuesta por el apoyo a la creación de espacios de encuentro donde se ponga de relieve la codecisión, que exige que todos los actores se puedan implicar aportando ideas, colaborando en la gestión y respondiendo de las acciones adoptadas.

2.1.1. Líneas estratégicas

El Plan se asienta sobre un conjunto de líneas estratégicas; la primera de las cuales es la relativa a la dinamización integral y cooperativa del sector turístico andaluz, cuya principal virtud es la coordinación de distintos sectores de actividad y de las Administraciones Públicas.

La finalidad es la consolidación de experiencias y productos turísticos integrales, singulares y únicos. Para la consecución de este propósito, se fomenta la supresión de la fragmentación entre destinos, segmentos, agentes y actores; así como la coordinación y cooperación con otras Administraciones Públicas, específicamente en el desarrollo de sus competencias sobre materias conexas al sector turístico como la cultura, el medio ambiente, el transporte, o el deporte, entre otras¹².

La dinamización integral se centra, a nivel interno, en la correlación entre la planificación y la gestión pública; de forma que las previsiones de los Planes se trasladen a la actuación pública de la Consejería de Turismo, permitiendo la implementación de las previsiones incluidas en los instrumentos de planificación.

Superando los límites de la gestión pública, la dinamización también trata de alcanzar todo el proceso turístico, para lo que exige un trabajo coordinado a nivel territorial, sectorial y de agentes, comprendiendo tanto al sector público como al sector privado.

El apoyo al tejido empresarial para la creación de productos turísticos constituye la segunda de las líneas estratégicas del Plan andaluz, y su objetivo principal es el incremento de la riqueza y del empleo regional. Competitividad y apoyo a los emprendedores son las claves de esta línea, que toman como referencia la modernización del tejido empresarial a través de instrumentos de financiación para la mejora de la competitividad y el fomento de la cultura emprendedora y la asistencia técnica.

El avance en el sector empresarial se encuentra ligado a la oferta de productos turísticos que permita generar valor añadido a las empresas turísticas, promover una demanda continua

¹² En desarrollo de esta línea estratégica podemos citar la creación del “Eje Turístico Sevilla-Málaga-Córdoba-Granada”, que ejemplifica la colaboración entre territorios andaluces para mejorar la competitividad y fomentar la creación de nuevos productos turísticos basados en experiencias complementarias situadas en varias localidades. Esta iniciativa surgió inicialmente para las ciudades de Sevilla y Málaga, ampliándose con posterioridad a Córdoba y Granada; y se encuentra abierta para su ampliación a otras localidades.

a lo largo de todo el año y competir a nivel internacional como polo de atracción para un turismo cada vez más exigente y más conocedor del destino. Con estos fines se opta por la puesta en valor de los recursos autonómicos, y el desarrollo de clubes de productos que puedan desarrollar experiencias completas bajo el paraguas de una marca común, y ofreciendo un producto complejo y que permita satisfacer por completo las demandas del turista en nuestro destino.

La estabilidad y calidad en el empleo continúa la senda trazada por la línea anterior, y se apoya en el impulso al sector privado para garantizar que el personal dedicado al sector turístico sea un fiel reflejo de la apuesta por la excelencia. En este sentido, la clave será garantizar la presencia de profesionales con la adecuada formación y que ofrezcan un servicio de alto nivel a todos los visitantes; sin obviar la relevancia de las adecuadas condiciones laborales y la importancia de superar deficiencias, como la problemática vinculada a la precariedad o la brecha de género, existentes en algunos de los puestos de trabajo vinculados al sector turístico.

La estacionalidad es uno de los hándicaps a los que se enfrenta el turismo, de ahí la oportunidad del Plan para dedicarle una línea estratégica desde la que abordar los desafíos que presenta. La inactividad en la temporada baja genera un empleo de escasa calidad y una desocupación de las infraestructuras turísticas. Superar esta realidad exige medidas innovadoras para la creación de nuevos productos turísticos y para el fomento de los destinos andaluces fuera de temporada.

A este respecto, se apuesta por el impulso a las iniciativas destinadas a colectivos con mayor disponibilidad en temporada baja, como los mayores y los jóvenes, además del turismo de reuniones y congresos; y la creación de productos que sean atractivos para estos sectores de la población. Para alcanzar estos fines se incide en el desarrollo de medidas de promoción y comercialización, así como de iniciativas públicas que premien a las empresas abiertas fuera de temporada con incentivos económicos y fiscales.

La quinta de las líneas estratégicas se desarrolla en torno a la imagen de marca de Andalucía, vinculada a un turismo de calidad y que sea capaz de representar la heterogeneidad del territorio autonómico y ensalzar los valores naturales, culturales, históricos y paisajísticos. La innovación tecnológica se convierte en una pieza clave para hacer frente a un triple objetivo: el mercado nacional, los mercados extranjeros y los emergentes. Atendiendo a las necesidades de los visitantes, desde el Plan se aspira a la consolidación de la experiencia turística, como vehículo para elaborar las estrategias de promoción; desarrolladas con criterios objetivos en los que se especifiquen las acciones elaboradas con fondos y recursos públicos, y con un retorno medible.

Andalucía, como destino turístico de excelencia, constituye otra de las líneas estratégicas en las que se asienta el Plan; se persigue garantizar de forma homogénea la calidad integral en productos y servicios, y garantizar la satisfacción de las necesidades y expectativas de los turistas.

La formación como vía para alcanzar la excelencia se encuentra en la base de esta línea estratégica; apostando por la profesionalización del sector para mejorar la atención turística y dotar al destino de mayor competitividad. Igualmente, a partir del conocimiento del turista se pueden elaborar productos y adoptar decisiones que permitan que los servicios prestados se adecúen a las demandas de los visitantes. Especial atención merece la apuesta por la accesibilidad física como consigna para alcanzar la universalidad del turismo.

Excelencia y calidad van de la mano de una adecuada protección y defensa de los derechos de los turistas como consumidores y usuarios de los servicios y productos. En este sentido, las líneas de actuación se centran en el control de las garantías ofrecidas y el fomento de la actividad inspectora.

La innovación y la competitividad como referentes de la línea estratégica séptima, parten de una premisa clave: la relevancia del sector turístico como motor económico de Andalucía. Sobre esta base se incide en el efecto multiplicador de las innovaciones en materia turística, puesto que son generadoras de un alto valor añadido. Junto a los tradicionales valores del turismo andaluz, es necesario hacer frente a las demandas de un sector que se caracteriza por un viajero más experimentado, que requiere nuevas atenciones y que emplea las nuevas tecnologías como parte de su experiencia.

Es por ello que la competitividad del turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía va de la mano, según esta línea de actuación del Plan, de la modernización para satisfacer al turista, mejorar la comercialización de los productos y servicios ofertados y conseguir una gestión más eficiente. Para la consecución de estos objetivos se hace referencia al Centro de Innovación Turística de Andalucía (Andalucía Lab), instrumento para la mejora de los niveles de innovación, internacionalización y competitividad.

En estrecha relación con la anterior línea estratégica, y como vehículo para alcanzar una mayor competitividad turística, se apuesta desde el Plan por el desarrollo y la complementariedad de los segmentos turísticos. La demanda de una experiencia turística completa, que incluye el recurso turístico más las actividades y servicios que lo complementan, es el resultado de la madurez de un turismo consolidado y que llega al destino mejor informado.

El Plan apuesta por el diseño de productos turísticos que sean singulares, y reflejen los recursos genuinos del territorio andaluz; poniendo en relación los valores culturales, históricos y ambientales. La personalización de las actividades y la adaptación de los productos a los constantes cambios en la demanda, exigen de la implicación de todos los agentes del sector a fin de alcanzar un alto grado de competitividad.

2.1.2. *Programas de actuación*

El Plan se concreta en treinta programas de actuación; para cada uno de estos programas se especifica su nivel de vinculación con cada una de las líneas estratégicas, su objetivo,

una descripción, las actividades que se realizarán en desarrollo del programa, los resultados esperados y las fuentes de financiación.

Estos programas pueden agruparse en siete bloques que responden a los siguientes ejes: Administraciones Públicas, segmentos y productos, estacionalidad, empresariado y trabajadores, atención al turista, investigación y nuevas tecnologías.

a) Administraciones Públicas:

En el bloque sobre Administraciones Públicas hemos agrupado aquellos programas en los que el principal actor lo constituye el sector público. En este sentido, podemos hacer referencia al programa de adecuación entre planificación y gestión, cuya finalidad es adecuar la práctica de la gestión pública del turismo a los instrumentos de planificación aprobados por la Consejería de Turismo y Deporte. La meta es conseguir una mayor agilidad y eficacia de la normativa turística, fomentar la participación del sector en la aplicación de los instrumentos de planificación y dotar de coherencia a las políticas públicas en materia turística.

La accesibilidad administrativa es la temática de otro de los programas de actuación mediante el que se trata de establecer procedimientos administrativos ágiles y cercanos, así como hacer pública y accesible la información turística a través de espacios de cooperación. Este programa aspira a contar con herramientas administrativas que respondan a las necesidades del sector, que apliquen las innovaciones tecnológicas y resulten ágiles en su tramitación; además de aumentar el grado, nivel de accesibilidad y calidad de la información turística disponible, y consolidar plataformas de intercambio de opiniones e información.

También hemos incluido en este bloque el programa de apoyo normativo a las empresas turísticas para el mantenimiento de un empleo estable y de calidad, mediante el establecimiento de beneficios a las empresas que se distingan por el mantenimiento del empleo a lo largo de todo el año. Con este programa, los resultados que se tratan de alcanzar se dirigen hacia la profesionalización y especialización del sector, así como a la consecución de un mayor grado de competitividad; incidiendo asimismo en el descenso de la oferta turística ilegal en beneficio de las empresas acreditadas.

Mediante el programa destinado a la coordinación administrativa y cooperación público-privada, se persigue implementar mecanismos estables de colaboración entre las Administraciones Públicas con competencias relacionadas con el sector turístico y los empresarios del sector¹³. Con el desarrollo de este programa se espera la consecución de un adecuado

¹³ Como señala CASTEL GAYÁN: “El diseño y la gestión de la política turística se basan cada vez con mayor intensidad en un método abierto de cooperación, que trata de superar la compartimentalización de las tareas y la segmentación del sector. La interdependencia de todos los agentes obliga a plantear una política sustentada en la creación de redes para dar respuesta conjunta a los retos y necesidades del sector turístico. Desde una

grado de coherencia entre las políticas de protección del patrimonio y la utilización de los recursos; además de conseguir que los agentes privados se impliquen en la creación de una red de información de los activos turísticos andaluces¹⁴.

La apuesta por la coordinación pública-privada también se sigue para el programa destinado al posicionamiento del destino a través de la investigación en los mercados de origen. Se trata de consolidar el posicionamiento de la marca Andalucía en el mercado internacional, y mejorar la percepción del destino en origen.

b) Segmentos:

Las iniciativas vinculadas a los segmentos y productos turísticos conforman el segundo bloque, en el que se enmarca el programa de elaboración de un inventario de recursos y productos turísticos. Se aspira a disponer de información actualizada sobre los recursos y potencialidades turísticas andaluzas transversales entre sectores, actividades, segmentos y destinos, para el desarrollo de productos turísticos integrados. Entre los resultados esperados cabe destacar la redistribución de los flujos turísticos, el acceso a una información integrada y completa y la complementariedad en el desarrollo de los productos.

La formación de clubes de productos también es objeto de atención en otro de los programas, mediante el que se fomentará la colaboración entre agentes turísticos para lograr unos mejores estándares de calidad, y el diseño de productos a la medida de la demanda del turista. A este fin se espera aumentar los clubes de productos para gestionar la colaboración entre empresas y otros agentes turísticos, así como la consolidación de productos turísticos de calidad.

En la misma línea se sitúa el programa de apoyo al desarrollo de productos turísticos adaptados a las nuevas necesidades de la demanda; fomentando las experiencias únicas a través de los productos personalizados, sostenibles y de calidad. Se fomentan el desarrollo de empresas especializadas y el diseño de productos elaborados de forma armónica

perspectiva jurídica, este modelo abierto de cooperación se traduce en un proceso normativo que amplía las esferas colaborativas, transitando de un modelo dualista basado en un claro reparto de roles a un sistema que ordena el régimen jurídico de la conjunción público-privada. En esta línea, la legislación autonómica ha asumido progresivamente la promoción de la participación y la colaboración público-privada como auténtico principio informador de la actuación pública (...), en CASTEL GAYÁN, S., "Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo", *Papers de Turisme*, núm. 51, 2012, p. 85.

¹⁴ En relación a la importancia de la implicación de todos los actores en la elaboración de los instrumentos de planificación y en las concretas actuaciones en materia turística, MERINERO RODRÍGUEZ, R., *Las redes de actores en la gestión participativa del turismo en el ámbito local. El caso de las ciudades medias del interior de Andalucía. Modelos, estrategias y resultados. Tesis Doctoral*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Junta de Andalucía, 2008.

y completa; la finalidad última es aumentar el número de visitantes durante todo el año, e impulsar los productos de los microsegmentos y los destinos menos conocidos.

Siguiendo la senda establecida en el programa anterior, el programa de apoyo a emprendedores para el desarrollo de nuevos segmentos y productos trata de fomentar el desarrollo de segmentos turísticos innovadores como vehículo para la consolidación del empleo. Además de impulsar la formación de los emprendedores andaluces, haciendo hincapié en los instrumentos para la mejora de la gestión.

La aplicación de las nuevas tecnologías a la creación de nuevos productos turísticos y a la mejora de los ya existentes es objeto de atención en otro de los programas que comprende el Plan. Las aplicaciones para teléfonos móviles, la realidad virtual y otros avances tecnológicos constituyen herramientas para la mejor interpretación, conocimiento y disfrute de los recursos turísticos naturales y culturales. Innovación y creatividad configuran el binomio por el que apuesta el programa para la creación de productos que atraigan al nuevo modelo de turista imbuido en las nuevas tecnologías, y que acerque los valores y recursos de Andalucía a cualquier visitante. Si bien el programa no incide directamente en este aspecto, debemos poner de manifiesto las potencialidades de estas tecnologías para hacer más accesible el destino Andalucía a los visitantes con cualquier tipo de discapacidad; mediante las herramientas tecnológicas que se están desarrollando rápidamente, y donde la inversión necesaria es cada vez más reducida, se pueden ofrecer productos creativos, originales y adaptados a las necesidades de cualquier tipo de turista.

El programa de desarrollo de microproductos y segmentos turísticos emergentes responde a las demandas de un turista que busca una mayor especialización en sus viajes, atraídos por una amplia variedad de motivaciones y gustos, y que tratan de elegir un proyecto de viaje que responda a ellos. De esta forma, y en estrecha conexión con la evolución y la mayor exigencia del nuevo modelo turístico, y con la necesidad de ofrecer experiencias originales e innovadoras sobre la base del patrimonio natural y cultural de Andalucía, se ofertan nuevos segmentos dirigidos a nuevos mercados.

En esta línea se sitúa el turismo ecuestre, científico, o el turismo industrial y minero. Especial atención merece el cicloturismo, como un modelo turístico que ofrece un gran potencial en la Comunidad Autónoma de Andalucía, por su clima, sus recursos naturales, y sus infraestructuras turísticas. El cicloturismo ofrece múltiples ventajas, puesto que constituye un modelo turístico no contaminante, no estacional y además que permite su implantación en prácticamente todo el territorio andaluz.

En el programa se incluye el desarrollo de la ruta mediterránea de la red EUROVELO y de los productos cicloturistas asociados a la misma. En otros destinos integrados en esta red ya se ha demostrado, desde hace décadas, la relevancia de un modelo turístico que atrae a una amplia variedad de públicos y que conlleva una red propia de empresas y servicios especializados, como todos los relativos al alquiler y mantenimiento de las bicicletas y otros equipos necesarios para el desplazamiento del cicloturista.

El programa de complementariedad entre segmentos, destinos y productos trata de potenciar en el visitante la necesidad de conocer la amplia variedad de recursos naturales, culturales y paisajísticos que ofrece el territorio andaluz. De esta forma, se apuesta por redistribuir el turismo y la riqueza que genera en toda la Comunidad Autónoma. Para ello se potencia la creación de productos y servicios conjuntos que agrupen a varios municipios y puedan comercializarse complementariamente; asimismo, se incide sobre modelos de turismo que toman como referencia su paso por varias localidades, como son las vías verdes, factor identitario y recurso económico.

El Plan presta especial atención al desarrollo del turismo de reuniones, de hecho se crea un programa específico para ofrecer paquetes turísticos con el fin de promover la complementariedad de destinos, segmentos turísticos, actividades y sectores económicos. Para el desarrollo de este programa se prevé la creación de un organismo o ente que permita integrar los esfuerzos de todos los equipamientos de turismo de reuniones y congresos en la Comunidad, así como generar la marca “Andalucía Congresos”, para poder elaborar una estrategia de promoción y comercialización.

Finaliza este bloque con un programa de impulso a la creación y desarrollo de rutas e itinerarios gastronómicos, con la finalidad última de fomentar las rutas y proyectos turísticos gastronómicos que se caractericen por la calidad en su gestión y en el empleo de productos singulares y autóctonos de la Comunidad.

c) Estacionalidad:

El tercer bloque responde a la preocupación de la Administración autonómica por la estacionalidad turística e incluye el programa de impulso a segmentos y productos turísticos con motivaciones no estacionales, que persigue mantener abiertos los establecimientos de alojamiento y otras infraestructuras turísticas durante todo el año. Se trata de que un mayor número de turistas visiten Andalucía en los meses de temporada baja, gracias a la diversificación espacial y temporal de los atractivos y productos turísticos. En este programa se potencian iniciativas que no se encuentren ligadas a las fechas tradicionales para la llegada de los visitantes, de ahí la promoción de los turistas de autocaravanas caracterizados por huir de la masificación y por un poder adquisitivo medio-alto.

En la misma línea, y a fin de evitar el cierre temporal de establecimientos, se sitúa el programa de impulso a segmentos y productos turísticos de comportamiento estacional complementario. Comprende la elaboración de iniciativas centradas especialmente en los destinos de sol y playa; los grupos a los que va dirigido el programa son los turistas senior, de la tercera edad y jóvenes.

También nos encontramos con el programa de concienciación institucional para la gestión de la estacionalidad del sistema turístico andaluz, con el que se trata de cambiar los hábitos vacacionales de los turistas españoles impulsando el ocio fuera del periodo estival.

Además de evitar el cierre de los establecimientos e infraestructuras turísticas, se aspira a mejorar la sostenibilidad de los espacios turísticos, aprovechando mejor los recursos y evitando los periodos de ocupación intensiva que terminan dañando la imagen del destino.

A través del programa de promoción y comercialización de productos turísticos segmentados por temporadas se consolidan las herramientas virtuales de promoción y comercialización para incrementar el valor añadido del destino y favorecer la interactividad; los fines esenciales serían la fidelización, y la promoción de productos y segmentos no directamente vinculados a las temporadas tradicionales de los productos turísticos andaluces.

Cierra este bloque el programa de promoción y comercialización de productos turísticos diversificados fuera de temporada alta. En línea con las propuestas desarrolladas para acabar con la estacionalidad del turismo en la Comunidad andaluza, se proponen medidas para que los turistas nacionales y extranjeros conozcan los productos turísticos con proyección durante todo el año.

d) Empresariado y trabajadores:

El Plan comprende un conjunto de programas destinados a mejorar la capacidad y el potencial de las empresas turísticas andaluzas, la calidad del empleo y la formación de los profesionales del sector.

Destinado a los emprendedores, se incluye un programa de apoyo al emprendimiento turístico sostenible y competitivo, con el que se aspira a que en Andalucía se fomente la presencia de emprendedores en el ámbito turístico en sectores emergentes y competitivos, con especial atención a la innovación tecnológica y a la singularidad de los productos y servicios ofertados. Asimismo, también se potencia desde este programa el establecimiento de una red de apoyo público a la juventud emprendedora turística.

El impulso a la proyección exterior de las empresas andaluzas se canaliza a través de un programa destinado a la internacionalización. La optimización del posicionamiento del mercado y del sector pasa por una clara apuesta por la expansión en el extranjero de las empresas turísticas andaluzas. Este programa comprende un conjunto de actuaciones que tratan de concienciar al empresariado de las oportunidades de su apertura a nuevos mercados. Asimismo, se incluyen incentivos económicos y formativos para que las pymes y autónomos, con menor capacidad de proyección internacional, pueden posicionarse en el extranjero. De especial utilidad serán las guías para el empresariado que resuelvan sus dudas sobre el marco legislativo de cada país, la fiscalidad y el régimen de ayudas, entre otros aspectos.

En materia de empleo, las instituciones autonómicas han incluido un programa para la promoción del acceso al empleo de colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión social, logrando una mayor cohesión social en la actividad turística. Para ello se proponen

iniciativas para la integración laboral en el sector turístico de los grupos con más dificultades para la consecución de empleo como los jóvenes, las mujeres o los parados de larga duración, entre otros. Las iniciativas comprenden desde la formación hasta la promoción de iniciativas de autoempleo y proyectos empresariales.

En lo que respecta a la cualificación, nos encontramos con el programa de formación para la profesionalización de los recursos humanos, cuya principal finalidad es acabar con las deficiencias formativas tanto en el ámbito laboral como en el empresarial, y conseguir un mayor nivel de profesionalización y especialización del sector turístico. Entre los resultados esperados se derivarán un empleo más estable y de mayor calidad, así como una mayor competitividad del sector empresarial turístico andaluz.

e) Atención al turista:

El bloque de atención al turista lo conforman dos programas destinados a mejorar la calidad de la estancia turística en Andalucía. El primero de ellos es el destinado a la defensa y protección de los derechos de los usuarios turísticos, para conseguir la plena satisfacción de los turistas en relación a los servicios turísticos recibidos y resolver con rapidez los problemas que puedan surgir durante la estancia. De esta forma, se trata de poner en valor la marca Andalucía y evitar las situaciones de desamparo de los turistas, así como garantizar la protección en el ejercicio de sus derechos.

La accesibilidad universal completa este bloque con un programa destinado a garantizarla en los destinos turísticos de Andalucía. La supresión de las barreras que dificulten la estancia de turistas con discapacidad y la creación y desarrollo de productos específicos, permitirá mejorar el posicionamiento del sector en este colectivo¹⁵.

El programa de apoyo a la calidad y fomento de la sostenibilidad en las infraestructuras turísticas, aspira a alcanzar un mayor nivel de concienciación en materia de eficiencia energética, a la vez que sitúa entre sus resultados una mejora de la calidad ambiental de los destinos turísticos de Andalucía. En lo que respecta a las infraestructuras de alojamiento, el programa tiene por objeto la renovación de la planta hotelera regional y el incremento de la calidad. Todo ello, mediante la aplicación de metodologías y proyectos que consoliden la buena posición de Andalucía en el ranking de los principales indicadores de certificación.

¹⁵ Sobre la necesidad de establecer un modelo turístico que sea capaz de dar respuesta a las demandas del turista con discapacidad, y las iniciativas normativas adoptadas al respecto, VIVAS TESÓN, I., "Turismo accesible e inclusivo: La protección jurídica del consumidor con discapacidad", *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 2, 2012, pp. 171-185.

f) Investigación:

El programa de desarrollo de la investigación, la innovación y la modernización del sector turístico andaluz trata de ofrecer un respaldo científico e investigador a las demandas de un sector obligado a la reinversión constante para consolidar la posición de liderazgo. El diseño de estrategias y la implantación de un nuevo modelo turístico que solvante las deficiencias detectadas e impulse a Andalucía en su esfuerzo por competir globalmente con otros destinos consolidados exige de la investigación y la innovación. En este programa se apuesta por la transferencia de conocimientos desde la Universidad y otros centros investigadores, y por reforzar el vínculo entre las necesidades del mercado y la formación de calidad para los futuros profesionales del sector. Asimismo, se incide en la oportunidad de formación para las pequeñas empresas, mediante herramientas que favorezcan su competitividad, rentabilidad y sostenibilidad.

g) Nuevas tecnologías:

En este ámbito destaca el programa de utilización de las nuevas tecnologías en la promoción y comercialización turística; que aspira a dotar a los destinos turísticos de la adecuada infraestructura de conexión a Internet, fomentar el empleo de las nuevas tecnologías por parte de los turistas, y mejorar la competitividad de los productos turísticos andaluces.

Complementando esta aplicación específica, también incorpora el Plan un programa destinado a la generalización del uso de las nuevas tecnologías en el turismo; de esta forma, desde las instituciones autonómicas se impulsa que las nuevas tecnologías se configuren como una herramienta de uso común y generalizado para buena parte de los actores turísticos. Desde el punto de vista de las infraestructuras necesarias, entre los resultados se enuncia la disponibilidad de wifi en todo el territorio andaluz para facilitar la conectividad digital de los visitantes. Se trata de dar respuesta a las demandas del nuevo tipo de usuario turístico, que prepara su viaje a través de Internet y también quiere compartir sus experiencias en tiempo real durante las vacaciones.

2.1.3. *Evaluación y seguimiento*

A fin de garantizar el adecuado funcionamiento de los programas que comprenden el Plan General, se ha elaborado un sistema de seguimiento y evaluación de resultados.

La Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía ha sido la responsable de elaborar un Sistema de Indicadores del Desarrollo Turístico de Andalucía que permite analizar la repercusión del Plan General de Turismo Sostenible y los distintos planes turísticos de él dependientes. Para este sistema se han seleccionado las siguientes áreas de carácter transversal y que se consideran esenciales para la valoración

de esta planificación: gobernanza, territorio, vulnerabilidad, rentabilidad, diversificación, calidad, e innovación.

2.2. Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas

La LTA prevé un instrumento de planificación sectorizado por territorios, son los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas¹⁶; que, al igual que el Plan General del Turismo tienen la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio. La finalidad de estos planes es establecer un modelo aplicable a cada territorio, especificando los objetivos y las estrategias para su desarrollo.

Para alcanzar este fin se parte del conocimiento sobre los recursos existentes en el ámbito territorial en el que sea de aplicación; recursos naturales, culturales y paisajísticos que ostenten un potencial turístico. Los nuevos desarrollos turísticos exigen la evaluación de la incidencia ambiental del modelo turístico, con especial atención a los efectos del cambio climático, y su coherencia con el desarrollo sostenible; así como la evaluación de las infraestructuras, dotaciones y equipamientos necesarias para alcanzar el modelo turístico propuesto. Al igual que se incluye una valoración sobre los espacios turísticamente saturados o en riesgo de estarlo para el desarrollo y aplicación; y el establecimiento de criterios para la implantación de campos de golf de interés turístico y otras instalaciones turísticas de alcance territorial.

El Consejo de Gobierno es el legitimado para acordar la formulación de los Marcos Estratégicos, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de turismo; y también será el responsable para su aprobación mediante Decreto. Además del trámite de información pública y audiencia de las Administraciones afectadas, se exige informe previo del Consejo Andaluz del Turismo y del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

2.2.1. Plan +Interior. Estrategia Integral de Fomento del Turismo Interior Sostenible de Andalucía.

El turismo andaluz de interior ha sufrido un crecimiento paulatino en los últimos ejercicios, alcanzando en el año 2015 un total de 4,9 millones de visitantes, lo que supuso un incremento del 5,2% respecto al año anterior.

¹⁶ Art. 12 LTA.

En junio de 2014 se aprobó la formulación del Marco Estratégico para la Ordenación de los Recursos y Actividades Turísticas denominado Estrategia Integral de Fomento del Turismo de Interior Sostenible de Andalucía¹⁷.

La LTA prevé que los Marcos Estratégicos puedan elaborarse con anterioridad a la aprobación del Plan General del Turismo, si bien exige la justificación del ámbito territorial de aplicación y de las causas que aconsejen esta premura excepcional, y que se adapte a las determinaciones del Plan General del Turismo cuando se apruebe.

En lo que respecta a la justificación del ámbito territorial, en este caso la zona interior de Andalucía; se remite la Estrategia al compromiso existente con la revitalización del interior mediante el turismo, ante el potencial para configurarse como uno de los mejores destinos. La Estrategia incluye en su ámbito de aplicación todos los municipios de interior, excepcionando las grandes ciudades que superen los 100.000 habitantes.

El Acuerdo de formulación justifica la excepcionalidad de la aprobación de la Estrategia Integral por la situación económica global, y el negativo impacto que ha ocasionado sobre las economías locales; con especial atención a las dificultades en materia de empleo y de mantenimiento de las pequeñas empresas en determinadas zonas del interior de Andalucía¹⁸. A fin de impulsar el desarrollo turístico interior y fomentar las iniciativas existentes, dando respuesta a las expectativas creadas en los agentes públicos y privados, se justifica la necesidad de aplicar con carácter urgente esta Estrategia.

Ante este panorama, la Estrategia Integral aspira a emplear el turismo como instrumento para impulsar y revitalizar el interior andaluz; fomentando la labor de los agentes turísticos¹⁹. Por ello, se centra en la creación de empleo estable y el apoyo a las actividades empresariales, fomentando de esta forma el desarrollo local. Especial atención también se muestra hacia los productos turísticos específicos y clubes de productos, así como las redes de empresas complementarias para comercializarlos; experiencias que se trasladan hacia las zonas del interior, donde se implementan tras su éxito probado en otras zonas de la Comunidad.

Los objetivos generales de la Estrategia se centran en potenciar los productos turísticos de interior a partir de la creación de una infraestructura turística en la zona desde la colaboración del sector público y el sector privado, y la sensibilización de la ciudadanía. Para

¹⁷ Aprobado mediante Acuerdo de 3 de junio de 2014 del Consejo de Gobierno.

¹⁸ Sin perjuicio de la clara vinculación con el resto de instrumentos de planificación turística adoptados por la Junta de Andalucía, cabe destacar como antecedente más directo de este instrumento el Plan Senda 2000, vinculado a la planificación y coordinación de las actividades turísticas desarrolladas en el entorno rural.

¹⁹ Sobre los caracteres del turismo rural y la relevancia que para el mismo supone la protección y conservación de los valores naturales y culturales del territorio en el que se desarrolla, FERNÁNDEZ RAMOS, S., "La ordenación del turismo rural en Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, p. 108.

ello, se fomenta el desarrollo de actuaciones integrales vinculadas a las zonas de interior, sobre la base de la idiosincrasia de cada territorio; además de articular mecanismos de cooperación económica, técnica y administrativa, y mejorar el posicionamiento on line y la innovación tecnológica del sector turístico del interior. En cuanto a su contenido mínimo, el Acuerdo de formulación repite íntegramente las previsiones de la Ley del Turismo sobre los Marcos Estratégicos.

Con fecha de 22 de marzo de 2016 se aprueba definitivamente el texto de la Estrategia Integral de Fomento del Turismo Interior Sostenible de Andalucía Horizonte 2020²⁰. La finalidad de este texto es configurarse “como eje vertebrador de las actuaciones encaminadas a la consecución del desarrollo económico de las áreas de interior con potencial turístico, contribuyendo positivamente a la generación de empleo”.

Finalmente, y a pesar de las premura con la que se inició la formulación del texto en el año 2014, y la voluntad de elaborarlo incluso con anterioridad al Plan General, su publicación definitiva ha tenido lugar dos años más tarde.

La previsión para la ejecución del Plan +Interior se realiza en tres fases de actuación, siempre bianuales. La primera fase se desarrolla entre los años 2016 y 2018 y comprende un total de 23 iniciativas prioritarias y vinculadas a solventar problemas estructurales. Entre las más urgentes se encuentran el Plan de Señalización Turística Integral para el interior de Andalucía, el inventario de recursos y productos turísticos o las acciones cooperativas sobre transporte y movilidad turística.

En los dos siguientes bienios se prevé la realización de iniciativas que serán deudoras de las primeras medidas adoptadas, y cuya naturaleza exige su implementación en las fases intermedia o final de la Estrategia. Como la red profesional andaluza de transmisión del conocimiento turístico o la elaboración de guías gastronómicas de los Parques Naturales.

Este Marco Estratégico es el resultado de la petición expresa del sector y de la respuesta de las instituciones autonómicas ante esta demanda; asimismo, y desde el punto de vista del contexto socioeconómico, se ofrece como una oportunidad de desarrollar nuevas líneas de actuación frente a la crisis económica de los últimos años, a la vez que se pretende dar respuesta a los cambios de comportamiento del turista, y luchar contra la creciente estacionalidad del sector.

Los más de setecientos municipios del interior de Andalucía en los que se va a aplicar el Plan +Interior presentan una serie de singularidades en cuanto a su relación con el sector turístico, que hacían necesario un instrumento de planeamiento específico; a lo

²⁰ Decreto 77/2016, de 22 de marzo, por el que se aprueba la Estrategia Integral de Fomento del Turismo de Interior Sostenible de Andalucía Horizonte 2020 (BOJA núm. 68, de 12 de abril de 2016).

que se añaden las insuficiencias detectadas en los planes turísticos elaborados, y también en atención a las necesidades puestas de manifiesto en el proceso participativo de elaboración²¹.

En el apartado de diagnóstico se ponen de manifiesto las principales debilidades a las que se enfrenta el sector turístico en los municipios de interior y, por tanto, los desafíos a los que hacer frente a través de este Plan. Cabe destacar la necesidad de redimensionar el sector, reorganizando los recursos, productos y destinos; mejorar la colaboración público-privada, incidir en la sostenibilidad de los espacios turísticos; y potenciar el apoyo y asesoramiento al empresariado, con especial atención al posicionamiento on line y la innovación tecnológica así como al proceso de promoción y comercialización turística.

Los beneficiarios directos de la Estrategia son los turistas y visitantes, y el sector empresarial y los trabajadores que desarrollen una actividad reglada. Si bien indirectamente representa un beneficio para toda la población local, así como para el sector público y privado, desde el empresariado, hasta los Grupos de Desarrollo Rural, las Entidades locales y los colectivos y asociaciones de los municipios afectados por el Plan.

Desde la doble dimensión sectorial y territorial en torno a la que se perfila la Estrategia, se aspira a ofrecer una orientación estratégica hacia el desarrollo local, favoreciendo el asentamiento de la población, y fomentando el desarrollo de economías de escala en el interior.

Las tres líneas estratégicas en las que se estructura el Plan son: integración y cohesión territorial, desarrollo económico y producto turístico. Se articulan a través de siete programas que comprenden: el apoyo, formación y asesoramiento del sector turístico, la innovación en la gestión, la sostenibilidad del espacio turístico, la reorientación de uso de equipamientos e infraestructuras turísticas del interior, el fomento de la colaboración público-privada, el impulso del producto turístico de interior y la promoción y comercialización del destino Andalucía interior.

Dentro del programa de fomento de la colaboración de los ámbitos públicos y privados del interior de Andalucía se encuentra una iniciativa destinada al diagnóstico para la adecuación de la legislación turística a las necesidades del sector. La finalidad es analizar las carencias normativas desde una doble perspectiva: de un lado, el acceso a la legalidad de los establecimientos turísticos, a través de incentivos de promoción y difusión a las empresas regladas; por otro lado, también se trata de realizar una evaluación de la legislación con impacto en el turismo, desde la regulación de ámbitos concretos como el ecoturismo, las autocaravanas o los guías turísticos.

²¹ En relación a la necesidad de una planificación específica para el turismo de interior y los criterios a tener en cuenta para su elaboración, Díez Santo, D., "La planificación estratégica en espacios turísticos de interior: claves para el diseño y formulación de estrategias competitivas", *Investigaciones Turísticas*, núm. 1, 2011, pp. 70-93.

La finalidad última de este programa se centra en la mejora de la competitividad de las empresas y la creación de instrumentos jurídicos, financieros y fiscales que sean acordes con la realidad del turismo de interior; así como acabar con la clandestinidad de alojamientos y empresas turísticas.

Especial atención merece la referencia a la mejora, simplificación y homogeneización de los procedimientos administrativos para la creación de empresas turísticas. Consideramos que en este ámbito especialmente, pero en gran medida en el resto de aspectos que se analizan en este programa de evaluación de la normativa, no podemos obviar que el turismo de interior no presenta unas singularidades tales que exijan una regulación propia. Sería suficiente con una valoración de aspectos que han quedado obviados en la legislación vigente y que son tan relevantes para este segmento turístico como para los restantes. Las valoraciones que de este análisis normativo se extraigan deberían ser extrapoladas al resto de segmentos turísticos, incidiendo en la propia idea que transmite esta Estrategia y el resto de instrumentos de planificación turística, de coordinación y colaboración en la aplicación coherente de toda la labor planificadora de la Administración andaluza.

2.3. Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía

La LTA define este instrumento como un conjunto integrado de medidas dirigidas a implementar un sistema de planificación turística estratégica del territorio objeto de dichas actuaciones²².

La Estrategia de Turismo Sostenible establece un modelo de planificación turística sobre la base de la concertación local y se centra o bien en la oferta turística del territorio, o de un producto o segmento turístico concreto²³. El Promotor de Turismo Sostenible es una

²² Art. 13 LTA.

²³ Sobre las novedades que supone la Estrategia de Turismo Sostenible en materia de planificación turística subregional, MERINERO RODRÍGUEZ, R., BETANZOS MARTÍN, J., y DORADO RUBÍN, M., "La Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía: Elementos fundamentales en el marco de la planificación turística subregional andaluza", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 97, 2013, pp. 77-111. Según argumentan estos autores en las pp. 86 y 87 del artículo citado, el Plan DIA se identifica con una planificación físico-espacial, el Plan General de Turismo de Andalucía 2003-2006 se basa en la planificación comunitaria; mientras que el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011 responde a un modelo de planificación estratégica y de sostenibilidad propio de la última generación de planes turísticos. Estos autores distinguen tres etapas, que identifican con los tres planes señalados: una primera etapa en la que los actores implicados eran el gobierno regional, gobierno central y los gobiernos locales del ámbito territorial afectado; la segunda etapa se caracteriza por planes turísticos de ámbito subregional impulsados por el gobierno regional. La tercera generación la constituye la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, que supone una implicación más directa en la mejora integral del destino, configurándose como propuestas de intervención inspirados en los caracteres del territorio y en el principio de sostenibilidad de la actividad y recursos turísticos.

figura clave en el desarrollo de la Estrategia, ya que se toma como referencia la colaboración de los agentes públicos y privados.

La aprobación de la Estrategia se lleva a cabo por el titular de la Consejería competente en materia de turismo, mediante Orden. Y la finalidad de este instrumento de ordenación se centra en los productos turísticos, la competitividad, los espacios turísticos, las acciones de sostenibilidad medioambiental, la accesibilidad turística, y la gestión integral de la calidad en los destinos turísticos y su incidencia en el itinerario de consumo turístico.

La Estrategia está compuesta de dos Iniciativas: de Turismo Sostenible y de Ciudades Turísticas. Al igual que la Estrategia, las dos Iniciativas se aprueban por Orden del titular de la Consejería competente en materia de turismo. La Iniciativa de Turismo Sostenible se define en la norma andaluza como el conjunto de medidas dinamizadoras y participadas de fomento, dirigidas a espacios con un importante potencial turístico que cuentan con recursos patrimoniales naturales o culturales de interés²⁴. Mientras que la Iniciativa de Ciudades Turísticas se destina a la creación de espacios turísticos en redes de ciudades medias, además de fomentar las rutas culturales o itinerarios turísticos para ofertar productos de turismo.

Mediante Orden de la Consejería de 2011 se desarrolló la Estrategia de Turismo Sostenible y se reguló el procedimiento de selección de los Programa de Turismo Sostenible²⁵. En esta norma se incide sobre la necesidad de iniciar una nueva etapa destinada al posicionamiento comercial de los destinos mediante estrategias de alcance comarcal destinadas a posicionar en los mercados los productos singulares.

Las Iniciativas de Turismo Sostenible y de Ciudades Turística se articulan a través de los Programas de Turismo Sostenible; la elaboración de estos Programas corresponde a los Promotores de Turismo, que han de tomar como referencia los caracteres propios del territorio, y la aplicación del principio de sostenibilidad de la actividad turística y de los recursos turísticos.

Los ámbitos de intervención de los Programas se distinguen en función de la Iniciativa en la que se enmarquen. En el caso de la Iniciativa de Turismo Sostenible, el ámbito de intervención se identifica con el espacio definido en el Programa seleccionado; mientras que en

²⁴ En relación a la promoción de los espacios naturales protegidos en Andalucía, ALBA ALONSO, J. "Desarrollo turístico asociado al aprovechamiento de las ventajas competitivas de los espacios naturales protegidos", IX Congreso AECIT "El uso turístico de los espacios naturales", 2004; FLORES RUIZ, D., y BARROSO GONZÁLEZ, M., "El turismo como estrategia de desarrollo rural sostenible. Los parques naturales andaluces", *Revista de Estudios Empresariales*, núm. 1, 2012, pp. 59-83.

²⁵ Orden de 18 de mayo de 2011 (BOJA núm. 105, de 31 de mayo de 2011). Esta Orden se completa con la Resolución de 24 de mayo de 2011, mediante la que se aprueba el formato para el diseño y presentación de los Programas de Turismo Sostenible (BOJA núm. 112, de 9 de junio de 2011).

el caso de la Iniciativa de Ciudades Turísticas, el ámbito de intervención serán los términos municipales correspondientes a las ciudades integrantes de la red, ruta o itinerario incluido en el Programa seleccionado.

Los objetivos que han de guiar los Programas de Turismo Sostenible son: la creación o mejora de productos turísticos; el fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local; la creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico; la implantación de acciones de sostenibilidad medioambiental en el ámbito turístico; la implantación de modelos de gestión integral de la calidad en los destinos turísticos y su incidencia en el itinerario de consumo turístico; y el desarrollo de actuaciones que favorezcan la accesibilidad turística.

La Orden define quiénes pueden adquirir la condición de Promotor de Turismo Sostenible, y enumera a los siguientes sujetos, siempre legalmente constituidos y cuyo domicilio social se ubique en el ámbito de intervención territorial propuesto: las asociaciones sin ánimo de lucro constituidas legalmente con personalidad jurídica propia, los Consorcios locales y las fundaciones. La norma andaluza exige que se incluyan a los diferentes municipios comprendidos en el ámbito de intervención del programa.

El procedimiento de selección de los programas de turismo sostenible se iniciará de oficio por parte de la Consejería competente en materia turística, que también será competente para su resolución. Los criterios para la selección de los Programas se estructuran en torno a tres ejes: el ámbito de intervención territorial, el contenido del Programa y los caracteres del Promotor.

En cuanto al ámbito de intervención territorial, su incidencia sobre la puntuación máxima no es elevada, tan sólo el 15%, y los criterios analizados serán: la homogeneidad o identificación del territorio desde el punto de vista turístico; la valoración de la integración del programa en los instrumentos de planificación sostenible y de ordenación urbana; las infraestructuras y equipamientos; las características del entorno natural y su estado de conservación; y los elementos del patrimonio cultural.

El grueso de la valoración le corresponde a los Programas, con un peso del 70% en la puntuación máxima. En este apartado se valoran una amplia variedad de aspectos como la adecuación del programa a los instrumentos de planificación turística vigentes, su viabilidad económica, la previsión de impacto sobre el sector turístico, y las medidas de compromiso ambiental y las acciones de formación y desarrollo de los recursos humanos, entre otras.

En lo que respecta a la valoración de los Promotores, su peso es del 15% de la puntuación máxima; y se tomará en consideración el esfuerzo asociativo, valorando la integración de los sectores público y privado en su composición, así como la implicación de los agentes sociales y económicos más representativos de la Comunidad Autónoma y el grado de participación de los sectores económicos afectados.

2.4. Programas de Recualificación de Destinos

La LTA prevé la elaboración de un instrumento específico de ordenación para aquellos espacios que se encuentren turísticamente saturados o en peligro de estarlo; los elementos que definen esta saturación serían su rápido crecimiento, la fragilidad territorial y ambiental, y la densidad turística, así como otras circunstancias que provoquen desequilibrios estructurales²⁶.

La implicación de los municipios es más intensa en estos programas que en otros instrumentos de planificación, puesto que la iniciativa para su aprobación puede venir de la administración autonómica, o bien por solicitud de los municipios afectados. Si bien se mantiene su naturaleza de plan autonómico, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno, previa propuesta de la Consejería con competencias en el sector turístico.

Sin perjuicio de su vinculación a las previsiones del Plan General del Turismo, los Programas de Recualificación de Destinos también deberán desarrollar y aplicar las previsiones contenidas en los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas que se hayan aprobado en su ámbito de aplicación.

Asimismo, cabe destacar la relación entre este instrumento y el planeamiento urbanístico; puesto que la LTA reconoce que los Programas de Recualificación pueden formular recomendaciones sobre ordenación del uso turístico para su incorporación al planeamiento urbanístico. De esta forma, se garantiza la efectiva materialización de buena parte de las determinaciones de estos programas, puesto que ante la saturación turística de una zona, las iniciativas deben ir encaminadas a replantear el modelo urbanístico para contrarrestar los efectos perniciosos de un exceso de oferta, así como a garantizar la protección del territorio frente a un turismo desaforado.

Los Programas incluirán un diagnóstico turístico-ambiental y el marco financiero, claves para preparar lo que sería el grueso de esta iniciativa: determinar y priorizar el conjunto de actuaciones dirigidas a mejorar la competitividad de los destinos, el aumento de la calidad, la generación y el mantenimiento de empleo, y la búsqueda de la sostenibilidad.

Los Programas de Recualificación también prestan especial atención a las relaciones interadministrativas; instaurando fórmulas de coordinación, cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas implicadas, además de propuestas para la celebración de convenios para la ejecución de las previsiones del plan.

2.4.1. *El Programa de Recualificación Turística de la Costa del Sol Occidental: El Plan Qualifica*

La Costa del Sol Occidental, pionera del turismo a nivel nacional e internacional en la Comunidad Autónoma de Andalucía, representa el modelo de destino maduro sobre el

²⁶ Art. 14 LTA.

que se plasmaron las primeras iniciativas autonómicas para la recualificación de un espacio turístico.

En el año 2007 se aprobó el texto del Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental²⁷. En gran medida, como consecuencia de la presión social ejercida desde el sector turístico que planteó a la administración turística la necesidad de desarrollar instrumentos de coordinación público-privados para dar respuesta a las necesidades de la Costa del Sol Occidental y al potencial turístico de este territorio; con la adecuada canalización de la inversión pública a través de una planificación coherente con la idiosincrasia de este espacio.

Entre las Administraciones participantes destaca la aportación del Ejecutivo central al Plan andaluz con una cuantía superior a los 100 millones de euros; esta actuación se enmarca en el “Plan de Turismo Horizonte 2020-Plan 2008-2012” que incluye un programa de recualificación de destinos turísticos maduros. De esta forma, desde la Administración General del Estado se apostó por la transformación de este tipo de destinos, adaptándolos a las nuevas demandas del sector y a la generación de un mayor beneficio económico, social y medioambiental.

El ámbito de actuación del Plan se centra en los municipios que conforman la Costa del Sol Occidental, en concreto los siguientes: Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Marbella, Estepona, Casares y Manilva.

El objetivo general es el aumento de la calidad y de la competitividad del destino Costa del Sol, a través del diseño de estrategias basadas en la rehabilitación cualitativa del patrimonio y del espacio turístico; con la referencia de los principios de sostenibilidad y rentabilidad socioeconómica, y apostando por la diferenciación frente a estandarización. Esta meta, se completa con los objetivos finalistas que aspiraban a mejorar el bienestar social de turistas y residentes, aumentar la rentabilidad económica del sector y garantizar el desarrollo sostenible; para ello se centran en el ámbito social, económico, medioambiental y cultural.

En 2008, se constituyó el Consorcio denominado “Desarrollo y Turismo de la Costa del Sol Occidental”, integrado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial de Málaga, los Ayuntamientos de Benalmádena, Casares, Estepona, Fuengirola, Manilva, Marbella, Mijas y Torremolinos, así como la Confederación

²⁷ El 6 de Abril de 2006 el Consejero de Turismo, Comercio y Deporte, el Sr. Plata Cánovas, y un importante número de agentes empresariales, sociales e institucionales, firmaron en Málaga el Acuerdo de Suscripción del documento base para la formulación del Plan de Recualificación Turística de la Costa del Sol Occidental. Decreto 78/2007, de 20 de marzo, por el que se aprueba el “Plan Qualifica” (BOJA núm. 75, de 17 de abril de 2007).

de Empresarios de Andalucía, Comisiones Obreras de Andalucía y la Unión General de Trabajadores de Andalucía²⁸.

Este Consorcio se constituyó para fomentar la competitividad, la innovación y el desarrollo sostenible de la Costa del Sol Occidental, en el marco del Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental; además de articular la cooperación económica, técnica y administrativa entre las entidades consorciadas, y ejecutar las obras relativas a la construcción de equipamientos, dotaciones e instalaciones.

Las iniciativas públicas sobre la Costa del Sol Occidental se han completado en los últimos años con las actuaciones de colaboración entre los Entes locales y la Administración General del Estado. En enero de 2016, se adoptó un Procotolo para regular el marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la Diputación Provincial de Málaga y la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental para impulsar la adecuación del espacio turístico de la Costa del Sol Occidental.

2.5. Planes Turísticos de Grandes Ciudades

Estos Planes se centran en el desarrollo del turismo urbano, este segmento turístico está aumentando considerablemente y se caracteriza por su bajo componente estacional; por ello, desde la Junta de Andalucía se ha apostado por reforzar la presencia de estos destinos dentro de la oferta turística andaluza, y elaborar acciones específicas que favorezcan su consolidación.

Los municipios que superen los cien mil habitantes pueden ser objeto de planes turísticos específicos para la promoción y fomento del turismo; si bien en este caso la iniciativa debe partir de los municipios²⁹. A este respecto debemos recordar que la regulación autonómica sobre Autonomía Local reconoce a los municipios andaluces competencias propias para la participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico, y el diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia³⁰.

La fórmula para la aprobación de estos instrumentos es la celebración de Convenios de Colaboración entre la Consejería con competencias en el sector turístico y la Administración

²⁸ Resolución de 17 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Administración Local, por la que se acuerda la publicación de los estatutos del denominado “Desarrollo y turismo de la Costa del Sol Occidental” (BOJA núm. 31, de 16 de febrero de 2009).

²⁹ Art. 15 LTA.

³⁰ Art. 9.16 de la Ley 5/2012. de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

local³¹; quedando la determinación de los requisitos procedimentales mínimos y plazos a su determinación en una Orden de la Consejería.

Los objetivos de estos planes reiteran los fines de los instrumentos de ordenación que se destinan a otros entornos y que ya han sido objeto de estudio. En concreto, los Planes Turísticos de Grandes Ciudades se destinan a la puesta en valor y uso de recursos turísticos, la adecuación del medio urbano al uso turístico mediante el impulso de la accesibilidad universal, el aumento de la calidad de los servicios turísticos, la mejora y creación de productos turísticos, la implicación de la población y los agentes locales, y el fortalecimiento de la competitividad.

Mediante el Decreto 146/2016, se regulan los Planes Turísticos de Grandes Ciudades y los convenios de colaboración mediante los que se articulan. La finalidad de esta disposición es definir los requisitos que han de reunir los municipios que pueden ser objeto de esta planificación, regular el procedimiento de formulación, la aprobación de los planes y fijar el contenido de los convenios de colaboración.

El proyecto de Decreto exige dos condiciones para los municipios que aspiren a ser beneficiarios de estos Planes: que dispongan de una población superior a los 100.000 habitantes, y que no tengan vigente algún plan turístico de estas características concertado con la Administración autonómica.

En la solicitud que presenten los ayuntamientos se debe adjuntar una memoria justificativa en la que se incluya un diagnóstico de la situación jurídica de la ciudad, así como una valoración sobre la oportunidad y conveniencia de la elaboración de este plan turístico. Asimismo, el municipio debe incluir una descripción de las iniciativas que deberían desarrollarse en el plan, y una estimación de la inversión necesaria, así como el compromiso de colaborar en la financiación del plan, al menos en un 50% de la inversión total, y la constatación de su previsión presupuestaria.

Es evidente que la participación municipal es esencial en el desarrollo de esta iniciativa, por tanto, en lugar de un plan autonómico habría que hacer referencia a un plan de coordinación y colaboración entre la Comunidad Autónoma y el municipio.

La Delegación Territorial será la primera receptora del expediente, que analizará y estudiará a la vista de los requisitos exigidos; tras su informe, el expediente se remitirá a la Secretaría General competente en materia de turismo que será la responsable de la instrucción y resolución del procedimiento. La Consejería competente en materia de Turismo será la responsable de elaborar y aprobar el Plan, previo informe del Consejo Andaluz del Turismo.

³¹ Entre las ciudades andaluzas en las que ya se han aplicado estos Planes se encuentran: Granada, Jaén, Jerez de la Frontera, Málaga, Marbella y Sevilla.

El contenido de los convenios de colaboración también aparece regulado en el proyecto de Decreto, donde se establece que serán suscritos entre el titular de la Consejería y el titular del órgano competente de la Administración local. Entre los aspectos mínimos que habrán de comprender estos convenios se encuentran las actuaciones a realizar por cada parte y la titularidad de los resultados obtenidos; las obligaciones y compromisos económicos, con indicación de su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente; las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento; los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio; el régimen de modificación y el plazo de vigencia.

2.6. Programas de Turismos Específicos

La línea general de la norma andaluza es la elaboración de instrumentos de planificación por ámbitos territoriales; sin embargo, esta regla general se rompe con los Programas de Turismos Específicos destinados a sectores concretos y cuyo ámbito de aplicación puede ser autonómico o subregional³².

La LTA enumera un listado a título ejemplificativo; se remite la norma a los sectores definidos en el Plan General del Turismo, si bien entendemos que estos Programas no están acotados por los sectores del planeamiento general, si no que pueden ampliarse a otras áreas. La relación de sectores que incluye la norma son: turismo de sol y playa, cultural, de reuniones, rural y de naturaleza, de golf, de actividades saludables y belleza, náutico, idiomático, ecuestre y de cruceros.

3. USO TURÍSTICO DEL SUELO Y LAS RELACIONES CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La actividad turística se encuentra en estrecha relación con el territorio desde una doble perspectiva, originaria y derivada³³. Desde la perspectiva originaria, el territorio actúa como elemento de atracción turística, a la vista de sus atractivos culturales, naturales, paisajísticos, climáticos, entre otros; desde una perspectiva derivada, el turismo incide y transforma el territorio, en primer lugar como consecuencia de los flujos de visitantes

³² Art. 16 LTA.

³³ Sobre la relación entre el turismo y la ordenación territorial destacan las obras del profesor BOUAZZA ARIÑO, especialmente *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006; y "El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 27, 2005, 199-238.

y, en segundo lugar, porque altera el espacio con las infraestructuras y dotaciones que demandan los turistas³⁴.

La relación entre planeamiento en materia de ordenación del territorio y planeamiento turístico, así como el mantenimiento del uso turístico del suelo, son previsiones territoriales que se regulan en la LTA³⁵, y se completan con la legislación específica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y con los instrumentos de planeamiento adoptados.

3.1. Ordenación del territorio y turismo

Mediante la regulación actual se trata de ofrecer un marco claro de relación entre las políticas sobre ordenación del territorio y las políticas turísticas. La Ley del Turismo de Andalucía de 1999, ya reconocía en su Exposición de Motivos que el turismo constituía una de las actividades económicas con mayor incidencia territorial, por su impacto sobre los recursos naturales, la dinámica poblacional, la organización del sistema de ciudades y las demandas sobre las infraestructuras físicas; por ello, en la anterior Ley se reconocía el papel determinante del turismo en la construcción del modelo territorial y la necesidad de que las planificaciones turísticas y territoriales fueran coherentes.

A pesar de esta loa a la incidencia territorial del sector turístico, las previsiones legales se limitaban a reconocer al Plan General del Turismo la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio³⁶.

Corresponde recordar que la regulación andaluza vigente en materia de ordenación del territorio se concreta a través de tres principales instrumentos de planificación: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) se configura como el instrumento de referencia para la organización y estructura del territorio andaluz y constituye el marco

³⁴ FERNÁNDEZ TABALES, A., "Turismo y ordenación del territorio", *Quaderns de Politic Econòmica. Revista electrònica*, vol. 7, 2004, pp. 35-47.

³⁵ Arts. 17 y 18 LTA.

³⁶ Como expresamente se reconoce en la Exposición de Motivos de LTA adoptada en 2011: "Pese a la relevancia del aspecto territorial en la ordenación turística, ni la legislación sobre ordenación del territorio ni la propia Ley del Turismo andaluzas contenían, en sus respectivos instrumentos de planificación objetivos, previsiones de carácter específicamente turístico-territorial que se hace necesario incorporar a esta nueva Ley, que prevé una serie de instrumentos de planificación y ordenación de los recursos turísticos de Andalucía, siendo el Plan General del Turismo el instrumento básico y esencial para todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma. En esta Ley se establecen también otros instrumentos que deberán ajustarse a las especificaciones y directrices del citado Plan. Se trata de los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas; la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía; los Programas de Recualificación de Destinos; los Planes Turísticos de Grandes Ciudades, y los Programas de Turismos Específicos".

básico territorial que han de acatar los restantes instrumentos de planeamiento territorial y las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio. En el vigente POT se incluye una mención específica a la necesidad de alcanzar el mayor grado de coordinación entre la planificación territorial y urbanística y la planificación sectorial incluida en el planeamiento general en materia de turismo y sus instrumentos de desarrollo.

Por su parte, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional son los responsables de concretar los elementos básicos para la organización y estructura del territorio comprendido en su ámbito de aplicación, y actúan como referente territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos públicos y privados.

Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional tomarán como referencia las previsiones incluidas en el Plan General del Turismo o en los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y de las Actividades Turísticas, e incluirán las previsiones necesarias para aplicar el modelo turístico definido en los citados instrumentos de planeamiento turístico.

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio, estas previsiones para la implementación del modelo turístico serán acordes al modelo territorial incluido en el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, en función a las directrices del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para las áreas turísticas.

Para garantizar la adecuación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional al modelo turístico previsto en la planificación andaluza, se prevé en la LTA que la Consejería competente en materia de turismo emita informe a estos instrumentos de ordenación del territorio con anterioridad a su sometimiento al trámite de información pública; además de la coordinación que existirá entre los órganos administrativos turísticos y territoriales implicados a lo largo de la redacción de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

En la vigente LTA también se le reconoce al Plan General del Turismo la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio, al igual que a los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas. Esta calificación nos remite de nuevo a la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía donde se prevé que estos planes deben incluir la expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector, especificar los objetivos territoriales perseguidos en función de los criterios y necesidades de la ordenación del territorio, y justificar la coherencia de sus contenidos con el POT y las previsiones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregionales que les afecten³⁷.

³⁷ Sobre los caracteres de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, arts. 17 a 19 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

El POT³⁸ realiza varias menciones al sector turístico, que abordan aspectos concretos como la elaboración de estrategias de planificación y gestión integrada del territorio, la urbanización de áreas turísticas y la planificación de la zona litoral a través del establecimiento de un modelo territorial³⁹.

En lo que respecta a la urbanización de áreas turísticas, el POT comienza por identificar el problema territorial que ha supuesto el proceso de urbanización masivo y, en ocasiones, incontrolado, lo que ha ocasionado un riesgo para el desarrollo turístico andaluz. Ante estas circunstancias, el Plan opta por incluir un conjunto de previsiones específicas para el espacio turístico y su ordenación.

Desde la perspectiva del planeamiento urbanístico y territorial se incluyen un conjunto de criterios básicos que han de ser aplicados en la ordenación del espacio turístico. El POT opta por priorizar la integración de nuevas ofertas turísticas en los núcleos urbanos existentes, desarrollar medidas de reconversión y recualificación de las áreas turísticas, y favorecer modelos de desarrollo turístico menos consuntivos de suelo y de mayor valor añadido.

Asimismo, insta a los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico a proteger y conservar los valores naturales, patrimoniales y paisajísticos, compatibilizar el desarrollo turístico con el mantenimiento de actividades primarias como la pesca, atender a la capacidad de carga de los territorios para dimensionar la oferta y el uso del espacio turístico, y considerar las instalaciones turísticas singulares destinadas al ocio, deporte y espacios libres desde su propio valor añadido, regulando las condiciones que hayan de cumplir.

Especial atención merecen las previsiones del POT relativas al litoral. En primer lugar, se hace un llamamiento para reforzar los medios materiales y humanos destinados al control de la legalidad urbanística en las áreas turísticas del litoral andaluz. Igualmente, incide en la necesidad de que el planeamiento urbanístico y territorial atienda especialmente a la protección y regulación de la utilización del dominio público y sus zonas de servidumbre e influencia; aplicando la legislación de costas y actuando sobre los usos, edificaciones e instalaciones contrarios a los criterios previstos en esta normativa. El POT se centra de esta forma en la franja territorial que más ha sufrido los efectos de un proceso de urbanización desaforado, consecuencia de que es un destacado polo de atracción turística a nivel nacional e internacional.

³⁸ Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación (BOJA núm. 250, de 29 de diciembre de 2006).

³⁹ Norma 53 del POT con el título "Urbanización de áreas turísticas", norma 113 del POT con el título "Estrategias de planificación y gestión integrada del Patrimonio Territorial", Norma 150 del POT con el título "Modelo territorial de cada ámbito litoral mediante la planificación".

En el apartado del POTa dedicado al modelo territorial aplicable a cada ámbito territorial mediante la planificación, se incluye una remisión genérica a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, como el instrumento clave para la determinación de los modelos territoriales aplicables ante las necesidades de ordenación de espacios con dinámicas muy intensas y procesos complejos de competencia entre usos del suelo.

En esta línea, el POTa incluye un conjunto de orientaciones generales que han de guiar los modelos de desarrollo urbano previstos en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y en el planeamiento urbanístico para el espacio litoral. En lo que respecta al sector turístico, el Plan distingue entre los ámbitos consolidados y los menos consolidados; para los primeros se remite a la elaboración de Programas de Recualificación de Destinos de ámbito supramunicipal que deberán incorporar los objetivos de diversificación de los usos del territorio, la preservación del patrimonio natural y cultural y la protección del paisaje. Mientras que en los ámbitos menos consolidados del desarrollo turístico, se prevé la elaboración de un planeamiento urbanístico que comprenda un modelo equilibrado de creación de oferta hotelera y de segundas residencias.

Durante 2015 se adoptó el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía⁴⁰, instrumento de ordenación territorial que es vinculante para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio; por lo tanto, sus previsiones vinculan tanto al Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020, como a los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.

La finalidad del Plan de Protección del Corredor Litoral es establecer los objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía en el marco de lo establecido en el POTa. Para ello, se establecen una serie de objetivos específicos, entre los que se encuentra una referencia expresa al sector turístico, ya que se aspira a “propiciar el mantenimiento del litoral como recurso turístico básico evitando su consolidación con nuevos usos residenciales estacionales”. Esta realidad es fruto de un fenómeno creciente en el litoral, especialmente significativo en el litoral mediterráneo, y que es el resultado de la presión urbanística que supone una consolidación del turismo residencial y que supera la esfera turística al potenciarse la vocación residencial de este espacio a través de flujos de población que mantienen una presencia más estable en los territorios turísticos⁴¹.

Para cumplir este objetivo, y partiendo del litoral como recurso turístico esencial para el desarrollo económico de la Comunidad, se incluyen un conjunto de criterios para que los

⁴⁰ Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (BOJA núm. 139, de 20 de julio de 2015).

⁴¹ A propósito de este fenómeno de “residencialismo”, CUADRADO CIURANETA, S., “La metropolización del territorio en el cambio de siglo: dispersión metropolitana, urbanización del medio rural y transformación de los espacios turísticos en la Europa mediterránea”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXI, núm. 1154, marzo de 2016, pp. 22-23.

crecimientos urbanísticos se destinen a espacios libre, dotaciones de interés público y social o a usos hoteleros. La finalidad última de esta intervención es fomentar una mejor calidad de la oferta turística, a través de la consolidación de destinos competitivos y que sean respetuosos con los valores ambientales y territoriales de la franja litoral.

3.2. Uso turístico del suelo

En lo que respecta al uso turístico del suelo, la LTA modifica, mediante su Disposición Final segunda, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía incluyendo una nueva categoría de suelo: el suelo de uso turístico. Se define como el suelo que ostenta un porcentaje superior al cincuenta por ciento de la edificabilidad total del ámbito del sector dedicado a establecimientos de alojamiento turístico, que cumplan los requisitos de uso exclusivo y de unidad de explotación. Dicho porcentaje se puede reducir en cinco puntos porcentuales si la edificabilidad se destina a otros servicios turísticos previstos en la legislación turística.

Los Ayuntamientos son los responsables de la vigilancia sobre el mantenimiento del uso de los establecimientos de alojamiento turístico, conforme a la licencia municipal concedida; de ahí que la Corporación municipal habrá de sancionar la utilización contraria a la ordenación urbanística aplicable y, cuando sea necesario, incoar expediente de restauración de la legalidad urbanística⁴².

La modificación de uso del suelo turístico donde se ubique un establecimiento de alojamiento turístico, o de parte del mismo, a uso residencial u otro distinto de los previstos en la LTA, exigirá la innovación del instrumento de planeamiento que la habilite.

Los establecimientos de alojamiento turístico y las unidades de alojamientos que los integren estarán afectados a la prestación del servicio de alojamiento turístico, según la inscripción realizada en el Registro de Turismo de Andalucía, no pudiendo destinarse a usos distintos.

4. PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

El Estatuto de Autonomía de Andalucía incluye al fomento del sector turístico entre los principios rectores de las políticas públicas a nivel autonómico. En el artículo 71 del Estatuto, dedicado íntegramente al turismo y que ya hemos analizado con anterioridad, se reconoce la competencia autonómica para “la promoción interna y externa que incluye la suscripción

⁴² Según el art. 222 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía “se sancionará con multa del veinte al veinticinco por ciento del valor del edificio, establecimiento o instalación, todo cambio en el uso objeto de la licencia o al que estén destinados y que contradiga la ordenación urbanística aplicable”.

de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero”⁴³. Referencia estatutaria que debemos completar con la mención al artículo 92 en el que se enumeran las competencias propias de los municipios, reconociendo entre ellas la promoción del turismo; estrechamente vinculadas, y también de aplicación en lo que respecta a la promoción turística, nos encontramos con las competencias locales para la promoción de la cultura o del deporte, entre otras.

En desarrollo de esta previsión, la LTA define la promoción turística sobre tres elementos: conocimiento, fidelización y comercialización. Las competencias de la Junta de Andalucía sobre esta materia se centran en potenciar el conocimiento del destino y fidelización de los visitantes, sin olvidar el diseño de estrategias para la mejora de la comercialización de los productos turísticos con origen en la Comunidad Autónoma⁴⁴.

A este respecto, también corresponde recordar que la Ley de Autonomía Local de Andalucía reconoce a los municipios andaluces competencias propias en materia de promoción turística, incluyendo la promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés; la participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía; y el diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia⁴⁵.

El tratamiento unitario del destino turístico Andalucía es uno de los principios que rigen la promoción fuera de su territorio; la actividad de la Consejería con competencias en el ámbito turístico se centra en fomentar este destino tanto en los mercados nacionales como en los internacionales, ofreciendo respuesta a las demandas del mercado con las acciones promocionales desarrolladas.

De forma más específica, la norma andaluza centra la labor de promoción de la Consejería autonómica en el desarrollo de campañas de promoción destinadas a “fomentar y mantener la imagen de calidad de Andalucía como destino turístico”, integrando la variedad entre los distintos destinos y productos que conforman la oferta turística autonómica. A la vez

⁴³ Como señala ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS: “Nada puede oponerse al hecho de que la ordenación (que engloba autorizaciones, sanciones, vigilancia, etc.) esté limitada al respectivo ámbito territorial autonómico. Sin embargo, la respuesta varía cuando se trata de la actividad de promoción, y ello porque una limitación al respectivo territorio autonómico de las competencias de promoción, podría conducir, en última instancia, a su vaciamiento. Como se afirma en la STC 125/1984, la actividad de promoción o fomento ‘se encontraría mermada si tuviera una localización territorial estricta’ de manera que ‘no tiene, por lo general, el riguroso límite territorial que es inherente a la ordenación”, ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M., “La promoción de los recursos turísticos en Andalucía”, en FERNÁNDEZ RAMOS., S. (dir.), *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

⁴⁴ La promoción turística se regula en el Capítulo I del Título VI LTA, que comprende los artículos 55 a 58.

⁴⁵ El artículo 9.16 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

que también se prevé desde la LTA la creación y concesión de galardones que premien y otorguen visibilidad a las iniciativas desarrolladas para potenciar el turismo andaluz.

La labor de promoción no puede quedar reducida al nivel autonómico, de ahí la relevancia de implicar a todas las Administraciones Públicas, además de a los agentes sociales, y asociaciones empresariales.

Se hace especial hincapié en el tratamiento unitario de la promoción turística y la concepción del destino Andalucía como instrumento para englobar las distintas ofertas que concurren en el territorio andaluz. Por ello, se exige a las Entidades Locales y a las empresas privadas que incorporen el logotipo o eslogan determinado por las autoridades autonómicas y que permita ofrecer una línea única para la promoción turística.

Las dos vías principales que reconoce la LTA para el desarrollo de la promoción turística son: la planificación y las declaraciones de interés turístico de Andalucía.

4.1. Plan Director de Promoción Turística de Andalucía 2013-2016

En mayo de 2014 se publicó el Plan Director de Promoción Turística de Andalucía⁴⁶, heredero del Plan Director de Marketing 2009-2012, y como materialización de las competencias autonómicas en este ámbito.

Este instrumento de planeamiento tiene por finalidad determinar las líneas estratégicas que ha de seguir la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía, condicionando el contenido de los Planes de Acción a desarrollar durante su periodo de vigencia.

Para la elaboración del Plan Director se identificaron los productos, mercados, clientes y competidores, se analizaron la oferta y demanda, y se realizó una comparativa con las principales comunidades competidoras. La finalidad última es mejorar la posición de Andalucía en el entorno mundial, para lo que se exige una labor de promoción comercialización de los productos turísticos autonómicos⁴⁷.

⁴⁶ Orden de 15 de mayo de 2014, por la que se aprueba el Plan Director de Promoción Turística de Andalucía (BOJA núm. 100, de 27 de mayo de 2014).

⁴⁷ Como señala CASTEL GAYÁN: "La estrategia promocional se ha convertido en un elemento básico de la política turística. Promocionar de forma integral un territorio deviene esencial para competir en un mercado globalizado como el turístico, proyectando la imagen de un destino para su inserción en los mercados exteriores. El objetivo principal de la promoción turística es, por tanto, incrementar los flujos turísticos desde el más absoluto respeto al principio de sostenibilidad. Pero dentro de esta finalidad genérica, surgen otros objetivos estratégicos que informan la estructura y contenido de esta actuación: diversificar la oferta turística como producto diferencial, desestacionalizar la demanda, desconcentrar geográficamente los flujos turísticos y ofrecer una imagen de calidad", en CASTEL GAYÁN, S., "Derecho del turismo y propuestas para una renovación de la promoción turística", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39-40, 2012, pp. 384-385.

Uno de los de los principales elementos definidores del Plan Director es su carácter consensuado. Si bien la elaboración del Plan se llevó a cabo por la Empresa Pública Turismo Andaluz y la Consejería de Turismo y Comercio, se consultó a otros agentes públicos y privados con presencia en el sector; de ahí la participación de las Delegaciones Provinciales de Turismo, Patronatos Provinciales de Turismo, Ayuntamientos, Universidades andaluzas, Asociaciones, otras Consejerías y agentes privados del sector turístico, además de los encuentros individuales con expertos del sector turístico y del marketing.

La meta última de este Plan es “promover la complementariedad de la oferta andaluza a través de experiencias únicas, optimizando la rentabilidad económica y social de la industria turística”. Los objetivos estratégicos persiguen aumentar los beneficios económicos y sociales derivados de la industria turística; acabar con el incremento de la estacionalidad; consolidar la posición de Andalucía respecto al turismo nacional e incrementar el número de turistas originarios de mercados no consolidados; y, por último, mantener la posición competitiva de Andalucía en relación a los principales mercados europeos.

Mientras que los objetivos específicos se centran en diversificar la oferta turística mediante el impulso de una mayor variedad de segmentos turísticos que darán lugar a las actuaciones concretas. En este apartado se hace hincapié en la necesidad de diversificar la oferta turística mediante el impulso de una mayor variedad de segmentos turísticos, y con la finalidad última de conseguir un consumo turístico más repartido en el territorio.

El modelo de turismo de experiencias, donde el visitante trata de conocer desde un punto de vista más activo, novedoso y original, la cultura y los valores de los lugares turísticos, hacen que desde el Plan Director se apueste por impulsar la diferenciación y la autenticidad como valor añadido sostenible; potenciando la interacción con la población local y su identidad cultural⁴⁸.

Desde el punto de vista de la competitividad, se trata de fortalecer la posición de liderazgo de la Comunidad Autónoma andaluza, manteniendo y potenciando sus ventajas competitivas; consolidando al sector turístico andaluz frente a otros destinos competidores, ya sea emergentes o asentados en el mercado. Además, de estimular el consumo turístico con repercusión en el grado de fidelidad, estancia media y gasto medio.

Para la consecución de este objetivo se realiza una clara apuesta por acercar la innovación a los nuevos emprendedores turísticos; impulsando de esta forma la base del tejido empresarial andaluz, integrado principalmente por pequeñas empresas. Afianzar la posición del sector turístico andaluz pasa por la adaptación hacia un nuevo modelo de turista, que se

⁴⁸ Como señala RIVERA MATEOS: “El componente de autenticidad percibida por los turistas en el destino y en las experiencias vividas es, por otra parte, fundamental para que éstas sean valoradas como memorables”, en RIVERA MATEOS, M., “El turismo experiencial como forma de turismo responsable e intercultural”, *Relaciones interculturales en la diversidad*, Universidad de Córdoba, Cátedra Intercultural, 2013, p. 202.

caracteriza por ser más exigente y encontrarse mejor informado; para lo que es necesario el desarrollo de nuevos sistemas de información, y de distribución, basados en la promoción y comercialización digital.

Desde el Plan Director se insta a la consecución de una oferta de productos diversificada, tratando de alcanzar un mayor grado de especialización del producto orientado a segmentos emergentes. Complementando al producto se encuentra el aspecto emocional de la experiencia turística, donde cobra especial protagonismo el disfrute de este tiempo, y destaca la iniciativa de un turismo sin barreras, promoviendo la accesibilidad como valor indispensable y eje de actuación para el sector turístico andaluz.

La consecución de estos objetivos pasa por la implicación y coordinación de todos los agentes públicos y privados implicados en el sector⁴⁹. Por ello, en el texto del Plan se realiza una apuesta por la colaboración público-privada, como instrumento para hacer llegar las demandas del sector turístico a la Administración. Entre las novedades aparece la colaboración privada-privada; a diferencia de buena parte de los instrumentos de planificación que se centran en la relación entre Administración y los agentes privados, el Plan Director incide en el networking empresarial como vía para la mejora de la competitividad, y el refuerzo de la privilegiada posición de la Comunidad Autónoma en la industria turística nacional e internacional.

Estos objetivos se concretan a través de estrategias y tácticas que se distribuyen en tres bloques: producto, comunicación y comercialización; destinados respectivamente a la creación de productos, la promoción y comercialización de productos y destinos andaluces, y la venta de productos y destinos.

Entre las propuestas para los productos se encuentran las estrategias de productos singulares como la iniciativa Andalucía Pass, configurada como un producto similar al InterRail Europa y que pretende mejorar el movimiento interprovincial de los turistas que visitan Andalucía, que se complementaría con un bono para la visita de diferentes atractivos turísticos, culturales o de ocio.

En el sector de los productos destinados a la desestacionalización destacan los proyectos de fines de semana y puentes, que partiendo del creciente aumento de la demanda de

⁴⁹ Como señalan MUÑOZ MAZÓN y FUENTES MORALEDA“(…) el desarrollo de los destinos turísticos a través de la promoción se potenciará a través de la participación, adoptando fórmulas como el autodiagnóstico participativo y, más adelante, la gestión participativa. El objetivo es establecer que las decisiones que afectan al destino se tomen entre todos los miembros del mismo. Las redes de colaboración y cooperación entre agentes en el ámbito de la promoción de destinos, apoyadas por un marco institucional fortalecido, generarán, por tanto, externalidades muy positivas para el mismo, en MUÑOZ MAZÓN, A., y FUENTES MORALEDA, L., “La cooperación público privada en el ámbito de la promoción de los destinos. El análisis de redes sociales como propuesta metodológica”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 31, 2013., p. 201.

viajes de corta duración, aspira a la creación de productos específicos de dos o tres días en diferentes destinos andaluces.

Entre las estrategias de comunicación destaca su doble aplicación en origen y en destino. La actuación en los mercados emisores es clave para reforzar la marca Andalucía, y el esfuerzo es de consolidación y de inicio a nuevos mercados. En este sentido, destaca el proyecto piloto a realizar en México para conocer y evaluar la respuesta de un mercado a acciones promocionales concretas; se ha seleccionado este destino porque se parte de un conocimiento de su población de la marca España y, si bien en la actualidad el peso turístico en la Comunidad Autónoma no es relevante, se estima un gran potencial que se materializará en los próximos años.

Las iniciativas en origen se dirigen a la población local en lugar de a los visitantes, y tiene por finalidad recuperar los niveles de satisfacción de los turistas en cuanto a la amabilidad en el trato, que tradicionalmente había caracterizado al destino andaluz. Concienciar a la ciudadanía sobre la relevancia del sector turístico en la economía andaluza e incidir en la apuesta común de toda la sociedad por la consecución de turismo de calidad y de cercanía.

En este sentido, consideramos que también es oportuno que, desde las Administraciones públicas, se apoye a las localidades con gran afluencia turística, que pueden ver reducidos sus niveles de calidad ante una insuficiencia en las dotaciones y servicios públicos. Por ello, la campaña de concienciación debe ir complementada con una apuesta por la calidad de vida para las poblaciones locales, que de esta forma también recuperarán su cercanía al turista. Corresponde aprender de otros destinos emblemáticos y saturados, como Venecia o Barcelona, donde la población local se encuentra en lucha ante las avalanchas de turistas que impiden la realización de actividades cotidianas, y que están convirtiendo algunos destinos en productos turísticos lastrados con una considerable pérdida de identidad.

En el ámbito de la comercialización se distingue entre las acciones cuyo principal soporte es Internet y el resto de propuestas. Entre las primeras, además de la generación de una plataforma comercial de recursos turísticos gestionados por los propios empresarios, se incluyen un conjunto de acciones como la puesta en marcha de un espacio en el portal andaluz destinado a ofertas diarias de alojamientos, restaurantes, actividades de ocio, etc., siguiendo el modelo de las web que ofrecen cupones descuento. Asimismo, se habilita un espacio en el mismo portal para la adquisición de artículos andaluces, desde material promocional, hasta productos gastronómicos, artesanía, o música.

En el conjunto de acciones que no toman como soporte único la web, nos encontramos con interesantes iniciativas vinculadas al nuevo plan de patrocinio; por el que se trata de asociar la marca Andalucía a otras marcas de reconocido prestigio a nivel mundial, a fin de que ambas se beneficien de los resultados positivos a los que dé lugar esta relación. Igualmente se incide en los acuerdos con comercializadores turísticos para mantener e incluso aumentar los turistas que aún confían en los modelos de intermediación tradicionales; en

esta línea también se encuentran las misiones comerciales, en las que se pone en contacto la oferta andaluza con los intermediarios nacionales e internacionales, así como las bolsas de comercialización y los foros inversos.

Especial interés presentan los acuerdos con las compañías aéreas, centrados en el mantenimiento y apertura de nuevas líneas. En este sentido corresponde recordar la relevancia de aeropuertos andaluces como el de Málaga que dispone de vuelos directos con Nueva York, así como con otros destinos lejanos. Esta facilidad en la conexión con destinos aún no plenamente consolidados ofrecen una destacada oportunidad para el sector turístico, ya que aumenta considerablemente la posibilidad de atraer turistas de estos mercados.

4.1.1. *Plan de Acción 2016*

El último de los Planes de Acción adoptados es el “Plan de Acción 2016. Turismo y Deporte de Andalucía”. A diferencia del Plan Director, que se caracteriza por su carácter estratégico, el Plan de Acción 2016 se define por su mayor operatividad y su naturaleza más ejecutiva; lo que le permite concretar las acciones que se van a realizar durante el año para la promoción turística de la Comunidad Autónoma. No podemos obviar que en este instrumento de planeamiento se definen todas las acciones promocionales previstas para 2016 y a realizar por los principales actores públicos y privados, por lo que se configura como el instrumento de referencia para la promoción turística.

El Plan de Acción comprende quince objetivos estratégicos, algunos de ellos directamente relacionados con los objetivos del Plan Director y otros específicos del Plan de Acción. Entre los objetivos específicos podemos destacar la apuesta por el turismo cultural y por el binomio Turismo-Deporte. Asimismo, cabe señalar por su novedad las iniciativas del denominado “Turismo de Raíces”, un segmento que se enfoca al fomento de las iniciativas de promoción que aprovechen los vínculos históricos de Andalucía con los mercados receptores; en esta línea, se apuesta por los mercados latinoamericanos y Oriente Medio.

También aparece una apuesta concreta por la excelencia en las Oficinas de Turismo de la Red de la Junta de Andalucía, con un decidido impulso a su modernización. Interesante este objetivo por cuanto estas Oficinas suelen actuar como escaparate de los productos y servicios turísticos, y el asesoramiento ofrecido condiciona en gran medida la planificación del turista sobre las actividades a realizar durante su estancia.

La consecución de los objetivos señalados se materializa a través de líneas de actuación estratégicas que se agrupan en dos bloques: aquellas relacionadas con mercados, segmentos y targets, y las líneas vinculadas a la actuación en I+D+i y formativas⁵⁰. Entre las

⁵⁰ Como ejemplo de las actividades formativas que se están realizando nos encontramos con las “Jornadas Network Creación de Experiencias”, mediante las que se pone en conocimiento del empresariado andaluz de

primeras podemos destacar los acuerdos comerciales con medios de transporte para mejorar la conectividad dentro de la propia Comunidad Autónoma y con el resto de España, y la apuesta por la promoción en el marco de grandes eventos deportivos, como la Eurocopa de Fútbol o los Juegos Olímpicos.

También se prevé la elaboración de instrumentos de planeamiento específico para algunos sectores, como el Plan de acción específico en Estados Unidos, que realizará especial hincapié en la promoción de los valores culturales y en la apuesta por la mejora de las conexiones.

Otro de los mercados que recibe especial atención es el alemán, con la elaboración del Plan Especial de Andalucía en Alemania. En 2015 en torno a 1,12 millones de viajeros procedentes de Alemania llegaron a Andalucía, y prácticamente se alcanzaron los 3,8 millones de pernoctaciones hoteleras, cifras que han consolidado a este mercado como el segundo, tras Reino Unido, en relevancia a nivel internacional para el turismo andaluz. Los visitantes alemanes muestran un elevado nivel de satisfacción tras su estancia en Andalucía y se caracterizan por su fidelización al destino, si bien son exigentes en cuanto a la innovación y la sostenibilidad de las instalaciones y el entorno en el que se ubica la actividad turística; lo que unido a su preferencia por el turismo de “sol y playa”, vinculado a la estacionalidad, obligan a la adopción de decisiones específicas en materia de promoción, adaptadas al perfil de estos turistas.

4.2. Plan Estratégico de Marketing Turístico Horizonte 2020

A fines de 2016 se aprobó el Plan Estratégico de Marketing Turístico Horizonte 2020, el actual Plan Director de Promoción Turística de Andalucía⁵¹. Este nuevo Plan tiene una vigencia temporal de cuatro años y su finalidad es “promover un destino único, inteligente y competitivo, fomentando la internacionalización de las pymes turísticas apostando por la innovación en marketing e investigación”.

Si tomamos como referencia las líneas estratégicas y los programas de actuación que configuran el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020, el Plan Director va a incidir en el desarrollo de nuevos productos y segmentos, la desestacionalización, la complementariedad de la oferta, la promoción y comercialización del destino, y la implementación de las nuevas tecnologías y la innovación tecnológica en el ámbito turístico.

los mecanismos del Plan Acción y el Plan Director de Promoción Turística que pueden serles de utilidad para obtener un mayor rendimiento a su negocio, y se muestran las posibilidades de la plataforma turística andalucía.org, y el servicio de apoyo al empresariado que ofrece Andalucía Lab.

⁵¹ Orden de 22 de diciembre de 2016, por la que se aprueba el Plan Director de Promoción Turística de Andalucía Horizonte 2020 (BOJA núm. 13, de 20 de enero de 2017).

Este Plan supone un cambio de paradigma por cuanto sitúa entre sus principales clientes a los turistas y a las pymes de la Comunidad Autónoma de Andalucía; se supera de esta forma el enfoque tradicional que giraba prácticamente en exclusiva sobre la posición del turista, y se va un paso más allá hacia un sector que se configura como clave para la industria turística de la Comunidad. De esta forma, se da respuesta a las iniciativas de la Unión Europea, cuyos fondos se centran en la mejora de la competitividad y la internacionalización de las pymes.

La transformación digital de la industria turística andaluza es otro de los grandes retos a los que se enfrenta este instrumento de planificación. Durante la vigencia del Plan se aspira a que la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía y las pymes del sector se encuentren plenamente adaptadas a las nuevas tendencias turísticas. Los objetivos estratégicos del Plan se centran en el aumento de los turistas y del volumen de ingresos y beneficios sociales generados por la industria turística, así como en la mejora del equilibrio territorial y la transformación digital de las pymes turísticas. Mientras que las cinco líneas estratégicas son: mercados, segmentos, estrategias de competitividad, innovación e investigación y financiación.

Se aspira a alcanzar los 30 millones de turistas en el año 2020, con especial atención al incremento en el volumen de turistas que llega a Andalucía en temporada media-baja, así como a los procedentes de los mercados identificados como prioritarios; a la vez que se aspira a mejorar la posición de la Comunidad Autónoma en los mercados calificados como oportunidades globales⁵².

Desde la perspectiva de la línea estratégica de los mercados, se distinguen diversas propuestas que atienden a las singularidades de cada mercado emisor. El Plan incluye iniciativas específicas para el mercado nacional; los mercados internacionales maduros y con cuotas superiores al 4,5%, que comprenden a Alemania, Francia y Reino Unido; los mercados internacionales maduros y con cuotas cercanas al 0,5-4,5%; los mercados internacionales emergentes o secundarios; y, por último, las estrategias de mercados diferenciadas, que fomentan la llegada de turistas que eligen el destino Andalucía por varias motivaciones.

En el ámbito de los segmentos, se incide sobre la complementariedad en los servicios ofrecidos al turista, junto al fomento de la llegada de turistas fuera de temporada alta; a la vez que se potencia la distribución del turista a lo largo del territorio. Estas iniciativas se conjugan con la difusión de los segmentos no tradicionales en los mercados emergentes o secundarios. Respecto a las nuevas tendencias de los mercados, podemos destacar al posicionamiento de Andalucía como destino seguro, elemento crucial para la elección

⁵² Los mercados identificados como prioritarios son: Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Suiza y Estados Unidos. Por otro lado, los mercados identificados como oportunidades globales son los siguientes: Austria, China, Japón, Canadá, Brasil y Emiratos Árabes.

inicial y posterior fidelización del turista; y la autenticidad, incidiendo en el factor diferencial de los recursos, destinos y propuestas que ofrece la marca Andalucía.

Las estrategias de innovación e investigación tratan de dotar de un mayor protagonismo a los microdestinos y las pymes; para ello se apuesta por la configuración de Andalucía como un destino turístico inteligente, desde la perspectiva de la innovación, la tecnología, la calidad y la sostenibilidad de la industria turística. A la vez que se incide en aprovechar las oportunidades que ofrecen la gestión de datos, y los nuevos canales de promoción, comercialización y comunicación.

En el ámbito de la financiación, el objetivo clave es multiplicar la rentabilidad de la inversión; para ello se incide en el desarrollo de una estrategia promocional adecuada y en la reinversión de las fórmulas de financiación, con una integración paulatina del sector privado. Unas de las líneas prioritarias será la mejora en la accesibilidad y aprovechamiento de los fondos europeos, facilitando que Turismo Andaluz y los empresarios de la Comunidad puedan acceder a esta importante fuente de financiación.

4.3. Declaraciones de interés turístico

Las declaraciones de interés turístico tienen por objeto la puesta en valor de fiestas, acontecimientos, itinerarios, rutas, publicaciones y obras audiovisuales que se caractericen por su atractivo turístico y sean una muestra de los valores propios y la tradición popular. Pueden afectar a varios municipios, provincias, o incluso a toda la Comunidad Autónoma. La variedad de declaraciones de interés turístico que se han concedido por parte de la Junta de Andalucía hace que nos encontremos con objetos de variada naturaleza, como el Itinerario de la Canoa de Punta Umbría, la Semana Santa andaluza, la revista Welcome&Olé! o la Noche del Vino de Cómpe⁵³.

La LTA se limita a enunciar algunos de los requisitos que serán tenidos en cuenta para la declaración de interés turístico de fiestas o acontecimientos; sin configurar una enumeración exhaustiva, se hace referencia a la originalidad y la calidad de estos eventos, unidos a su singularidad y repercusión turística.

Reglamentariamente se han concretado las clases, los requisitos y el procedimiento de aplicación a las declaraciones de interés turístico⁵⁴. La competencia para esta declaración

⁵³ Mediante la Orden de 17 de julio de 2006 se declaró la Semana Santa de Andalucía, así como las celebraciones asociadas a la misma fiesta de interés turístico (BOJA núm. 150, de 4 de agosto de 2006). La declaración de interés turístico del Itinerario de la Canoa de Punta Umbría se adoptó mediante la Orden de 28 de septiembre de 2015 (BOJA núm. 204, de 20 de octubre de 2015), mientras que la declaraciones para la Noche del Vino de Cómpe⁵⁴ y la revista Welcome&Olé! tuvieron lugar en la Orden de 14 de marzo de 2008 (BOJA núm. 72, de 11 de abril de 2008).

⁵⁴ Decreto 116/2016, de 5 de julio, por el que se regulan las Declaraciones de Interés Turístico de Andalucía (BOJA núm. 134, de 14 de julio de 2017).

la ostenta el titular de la Consejería con competencias en turismo, mientras que el procedimiento podrá ser iniciado de oficio o a instancia de parte. Según el objeto de la declaración, se han definido los sujetos legitimados para su solicitud a instancia de parte.

Las Diputaciones Provinciales o Ayuntamientos en cuyo ámbito territorial tengan lugar las fiestas o acontecimientos, son los legitimados, junto a otras entidades públicas o privadas del citado territorio y que se encuentren directamente relacionadas con el objeto de la declaración. En el supuesto de las rutas e itinerarios, además de las Administraciones y entidades públicas por donde transcurran, se incluye a las personas físicas o jurídicas con interés o vinculación con el itinerario. Mientras que para las publicaciones u obras audiovisuales, además de los sujetos públicos o privados relacionados con la obra, se incluye a los autores, editores, productores o distribuidores.

Los criterios de valoración previstos en la normativa vigente también incorporan distinciones en función de la naturaleza del objeto de la declaración. En el caso de las fiestas y acontecimientos se tiene en cuenta el número de turistas o visitantes que acuden a la celebración, el número de acciones de comunicación en los medios de comunicación, así como el interés de los usuarios en la celebración. También se incide en el arraigo en la localidad y la participación del conjunto de la población del municipio; y se desarrollan los elementos a tener en cuenta para cumplir el requisito de la realización de acciones promocionales.

Para favorecer la calidad de la asistencia a los turistas también se valora la existencia de un equipamiento adecuado de alojamientos y servicios turísticos, teniendo presente el número, categoría y el volumen de plazas ofertadas. Se prima la calidad de los servicios turísticos y la atención a los usuarios, así como la buena accesibilidad a la zona de celebración o itinerario, y la cercanía a espacios declarados de interés medioambiental.

En el supuesto de los itinerarios y rutas, comparten en gran medida los criterios expuestos para las celebraciones y acontecimientos, si bien en este caso se presta especial atención a la justificación de su valor histórico, cultural, natural, patrimonial, artístico o gastronómico; valorando si en el trazado o su entorno se encuentran espacios naturales protegidos, bienes de interés cultural y patrimonial, y si la ruta o itinerario discurren por paisajes singulares y característicos de Andalucía.

En el supuesto de publicaciones y obras audiovisuales de interés turístico se atiende a la veracidad y rigor de la información contenida, la claridad y calidad, el potencial turístico de la obra y su proyección internacional, entre otros factores.

La principal consecuencia que implica la resolución favorable de la Consejería es la consecución de una serie de derechos de promoción; por tanto, esta declaración va a incidir en la visibilidad. En primer lugar, nace el derecho a emplear el distintivo y a identificar la fiesta, acontecimiento, itinerario, ruta, publicación u obra audiovisual con la denominación

“declaración de interés turístico”. Asimismo, también serán objeto de una específica labor de promoción por parte de las instituciones autonómicas.

La consecución de la declaración de interés turístico también implica una serie obligaciones para sus promotores, principalmente en lo que respeta a la promoción, el mantenimiento y conservación de los caracteres y tradiciones que los definen, así como la conservación y protección de los recursos y valores naturales implicados. Además, de un objetivo a medio y largo plazo, centrado en el fomento de la calidad, y el mantenimiento e incluso incremento de visitantes atraídos por el objeto declarado de interés turístico.

Las declaraciones de interés turístico tienen carácter indefinido; si bien podrán ser revocadas cuando desaparezcan o se alteren las causas que dieron origen a esta declaración, o bien no se cumplan las obligaciones exigidas. Reglamentariamente también se ha incluido el requisito de publicación en el BOJA de las declaraciones, modificaciones y revocaciones, así como la inscripción de oficio en el Registro de Turismo de Andalucía.

El nuevo Decreto adoptado en 2016 ha introducido una importante modificación del régimen vigente a fin de garantizar la calidad de este reconocimiento turístico, definido como un referente para la demanda turística y un elemento clave en la promoción del destino. En lo que respecta al objeto de declaración, se incluye una nueva modalidad, que bajo la denominación de “lugares”, aspira a dar cabida a elementos que la regulación vigente no incluye aún cuando suponen un gran foco de atracción turística⁵⁵.

La regulación vigente ha modificado el procedimiento para el reconocimiento de nuevas declaraciones de interés turístico, partiendo de la experiencia acumulada, y tratando de simplificar la regulación y definir con mayor precisión los requisitos y criterios de valoración. Asimismo, se ha regulado el procedimiento de modificación y se desarrolla el de revocación, sobre las premisas de ofrecer una mejora en la seguridad jurídica de las partes afectadas y coadyuvar al mantenimiento de los niveles de exigencia que justificaron la declaración; con especial atención a impedir aquellas actuaciones de impliquen deterioro del entorno ambiental o urbano.

5. CONCLUSIONES

La Comunidad Autónoma de Andalucía constituye un destino turístico de primer nivel, y con capacidad para competir a nivel internacional por su oferta de recursos y servicios. La tradición turística de este territorio se remonta a mediados del siglo pasado, cuando

⁵⁵ El art. 2 del Decreto define los “lugares” como “aquellos espacios culturales, naturales, urbanos, deportivos y de ocio, tales como museos, centros de interpretación, edificios singulares, parques culturales, parques faunísticos y similares, que, en virtud de su puesta en valor como atractivo turístico y de la demanda de visitas que generan, constituyen recursos estratégicos para el conjunto de la oferta turística andaluza”.

en la Costa del Sol comenzó a gestarse un modelo turístico que se convirtió en motor económico para todo el entorno.

Con estos antecedentes, las iniciativas en materia de ordenación y promoción turística eran elementos indispensables que debían ser desarrollados por las instituciones autonómicas competentes. Desde la elaboración de los primeros instrumentos de planificación destinados a la ordenación y promoción del sector turística se ha producido una evolución clara en cuanto a sus planteamientos, objetivos, elaboración, y actores intervinientes.

Las políticas turísticas autonómicas han mostrado sus frutos en los últimos años; por tanto, desde la administración autonómica se ha de seguir actuando en esta línea de trabajo. La última etapa de este proceso se inició con la publicación de la LTA en 2011; si bien se mantenían buena parte de los principios básicos que habían marcado las iniciativas autonómicas de ordenación y promoción, también se incorporan novedades que responden a las demandas de un nuevo modelo turístico, y a la propia experiencia acumulada en los últimos años por parte de la Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio del contenido de cada uno de los instrumentos que se han analizado a lo largo de este capítulo, conviene señalar un conjunto de elementos definidores de las iniciativas autonómicas en esta materia. En primer lugar, destaca la sostenibilidad, como característica transversal que desde la anterior etapa está marcando el modelo de desarrollo turístico que se fomenta por parte de la administración autonómica. En esta última fase destaca la ampliación de este concepto de sostenibilidad hacia la consecución de un modelo basado en las iniciativas de largo recorrido; una apuesta por el mantenimiento a largo plazo del turismo, frente al modelo del turismo de masas y sin control.

Las sinergias entre ordenación del territorio, urbanismo y turismo se han incrementado, y son el resultado de una realidad que ha marcado el desarrollo socioeconómico de Andalucía: el turismo como motor del urbanismo, y el establecimiento de una estructura territorial que arrasaba con las potencialidades del suelo, bloqueando otros usos y fomentando un urbanismo desahogado. Frente a este panorama desolador, las últimas iniciativas ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar políticas coordinadas que permitan una adecuada planificación de usos para fomentar todas las potencialidades del territorio, a la vez que se favorece un desarrollo turístico de calidad.

El tercer elemento definidor sería el incremento constante de la participación de nuevos actores en la ordenación y promoción turística; de esta forma se apuesta por la colaboración y cooperación con todas las Administraciones públicas con competencias directas o indirectas en el sector. Además, de estrechar los lazos con el resto de agentes que intervienen en el sector: desde la ciudadanía, hasta los empresarios, incorporando las valoraciones de los turistas, las demandas de los trabajadores del sector, así como las opiniones de las asociaciones que intervienen en este ámbito.

El impacto de las nuevas tecnologías y su aplicación al sector turístico determina el contenido de los programas de actuación subvencionados por la Comunidad Autónoma; además de obligar a una reconversión del sector a todos los niveles. Desde las infraestructuras hasta las herramientas de promoción, todas las fases de la actividad turística se encuentran condicionadas por las novedades tecnológicas. Este contexto obliga a reconvertir el sector turístico andaluz, y exige que todos los actores sean conscientes de esta exigencia del turista, que no se conforma con planear su viaje a través de Internet, sino que exige una experiencia en el destino que integre los últimos avances tecnológicos.

Uno de los temas aún no resueltos en materia de planificación es la celeridad en la elaboración de los textos; sería deseable que una vez finalizado el marco temporal previsto para la ejecución de cada plan, ya estuviera prácticamente finalizado para su aprobación el siguiente. De esta forma, se evitarían los vacíos entre planes a los que parece que se encuentra abocado este sector.

La ordenación y promoción turísticas son dos ámbitos clave en el desarrollo de la política económica de la Junta de Andalucía, y por ello merecen una especial atención. Los instrumentos de planificación actuales tratan de responder a las demandas de un sector en constante transformación, por lo que deben seguir evolucionando para consolidar y mejorar la posición de Andalucía como referente turístico global.

La reciente salida de Reino Unido de la Unión Europea es una muestra de la incidencia sobre el turismo de las relaciones internacionales; esta nueva situación plantea importantes desafíos para el mercado emisor de más peso en el turismo andaluz. La capacidad de adaptación ante estas circunstancias pondrá a prueba la fortaleza de la política turística autonómica; por ello, una buena base planificadora se configura como el sustento ante las transformaciones de un sector muy sensible a las coyunturas nacionales e internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

ALBA ALONSO, J. "Desarrollo turístico asociado al aprovechamiento de las ventajas competitivas de los espacios naturales protegidos", *IX Congreso AECIT "El uso turístico de los espacios naturales"*, 2004.

BOUAZZA ARIÑO, O., "El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 27, 2005, 199-238.

- *Ordenación del territorio y turismo. Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio*, Atelier, Barcelona, 2006.
- *Planificación turística autonómica*, Editorial Reus, Madrid, 2007.

CASTEL GAYÁN, S., “Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo”, *Papers de Turisme*, núm. 51, 2012, pp. 83-107.

– “Derecho del turismo y propuestas para una renovación de la promoción turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39-40, 2012, pp. 384-385.

CUADRADO CIURANETA, S., “La metropolización del territorio en el cambio de siglo: dispersión metropolitana, urbanización del medio rural y transformación de los espacios turísticos en la Europa mediterránea”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXI, núm. 1154, marzo de 2016, pp. 22-23.

DÍEZ SANTO, D., “La planificación estratégica en espacios turísticos de interior: claves para el diseño y formulación de estrategias competitivas”, *Investigaciones Turísticas*, núm. 1, 2011, pp. 70-93.

FERNÁNDEZ TABALES, A., “Turismo y ordenación del territorio”, *Quaderns de Política Econòmica. Revista electrònica*, vol. 7, 2004, pp. 35-47.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “La ordenación del turismo rural en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, pp. 49-110.

FLORES RUIZ, D., “Turismo cinematográfico y desarrollo económico local. El Festival de Cine de Huelva”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 36, 2015, pp. 175-196.

FLORES RUIZ, D., y BARROSO GONZÁLEZ, M., “El turismo como estrategia de desarrollo rural sostenible. Los parques naturales andaluces”, *Revista de Estudios Empresariales*, núm. 1, 2012, pp. 59-83.

LÓPEZ DE ÁVILA MUÑOZ, A., y GARCÍA SÁNCHEZ, S., “Destinos Turísticos Inteligentes”, *Economía industrial*, núm. 395, 2015, pp. 61- 69.

MERINERO RODRÍGUEZ, R., *Las redes de actores en la gestión participativa del turismo en el ámbito local. El caso de las ciudades medias del interior de Andalucía. Modelos, estrategias y resultados. Tesis Doctoral*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Junta de Andalucía, 2008.

MERINERO RODRÍGUEZ, R., BETANZOS MARTÍN, J., y DORADO RUBÍN, M., “La Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía: Elementos fundamentales en el marco de la planificación turística subregional andaluza”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 97, 2013, pp. 77-111.

MUÑOZ MAZÓN, A., y FUENTES MORALEDA, L., “La cooperación público privada en el ámbito de la promoción de los destinos. El análisis de redes sociales como propuesta metodológica”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 31, 2013, pp. 199-223.

PRADOS, S., “Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo. La Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo”, en FERNÁNDEZ RAMOS., S. (dir.), *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

RIVERA MATEOS, M., “El turismo experiencial como forma de turismo responsable e intercultural”, *Relaciones interculturales en la diversidad*, Universidad de Córdoba, Cátedra Intercultural, 2013.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M., “La promoción de los recursos turísticos en Andalucía”, en FERNÁNDEZ RAMOS., S. (dir.), *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J., y ORTEGA RUIZ, A., “El monocultivo olivarero jiennense: confirmación histórica, valores patrimoniales y proyección cultural-turística”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 37, 2016, pp. 377-402.

SANTOS PAVÓN, E., FERNÁNDEZ-TAVALES, A., MUÑOZ-YULES, O., “La incorporación del paisaje a la planificación turística. Análisis de la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 37, 2016, pp. 175-202.

SEGITUR, *Informe destinos turísticos inteligentes: construyendo el futuro*, Madrid, septiembre de 2015, disponible en www.segitur.es

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*, núm. 53, 2004, pp. 109-131.

VIVAS TESÓN, I., “Turismo accesible e inclusivo: La protección jurídica del consumidor con discapacidad”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 2, 2012, pp. 171-185.