

# De la competitividad a la calidad: una apuesta por el turismo sostenible

*M.<sup>a</sup> Isabel Jáimez Gago*

Doctora en Derecho, Profesora Colaboradora  
del Área de Derecho Administrativo  
Universidad de Málaga

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. – II. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA. – III. DESDOBLAMIENTO TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA TRAS LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. – IV. ACTUACIONES DE FOMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO LA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO EN ANDALUCÍA. – V. LA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO EN ANDALUCÍA. – VI. LA NUEVA DIRECCIÓN TURÍSTICA DE ANDALUCÍA: CALIDAD PARA CONSEGUIR LA SOSTENIBILIDAD. – VII. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Y SU INCIDENCIA EN EL TURISMO.

## I. INTRODUCCIÓN

Grandes han sido los procesos de cambio que han tenido lugar en el turismo de España. La causa directa de los últimos cambios la encontramos fundamentalmente en la globalización y la implantación de la moneda única en una gran área como es la Unión Europea. Esto ha dado lugar a nuevas normas de competir en lo que a turismo se refiere basadas en la diferenciación mediante la calificación y la creación de nuevos productos, así como en la mejora de los niveles de calidad de los servicios prestados. Por tanto, el reto a alcanzar en la actualidad es un sistema turístico de calidad en el que se hagan coincidir la percepción del turista sobre el destino o producto turístico a consumir, con la percepción que desde la oferta se tiene sobre la calidad de los destinos y productos que se comercializan. El aumento de la competitividad en el sector debe basarse en los principios de calidad, sostenibilidad, diversificación, y diferenciación.

La calidad y la sostenibilidad aparecen actualmente como referentes esenciales de la actividad turística. De hecho, puede afirmarse que el rápido

incremento de la trascendencia otorgada a la calidad ambiental, sobre todo como factor motivacional para la atracción de los flujos de demanda, aparece como uno de los principales rasgos caracterizadores del nuevo modelo turístico aún en fase de consolidación.

En este sentido, la sostenibilidad, no sólo ambiental sino también cultural, resulta un factor primordial de competitividad en un contexto internacional marcado por el endurecimiento de la competencia entre destinos, tanto tradicionales como emergentes, siendo una condición indispensable para la integración equilibrada del fenómeno turístico en el marco territorial en el que se inserta.

Atrás quedaron pues, los años en los que en el turismo se primaba la competitividad sobre la calidad del mismo y que se prolongaría con más o menos intensidad hasta la entrada del siglo XXI. El principio de competitividad en el sector turístico trae causa de la época de escasez que atravesó España durante la primera mitad del siglo XX, escasez que hizo al propio legislador de la primera norma jurídica sobre el turismo en España, la *Comisión Nacional para el Fomento de Turismo* de 25 de octubre de 1905, expresarse en los siguientes términos: “Consta por recientes estadísticas del más autorizado rigor, que países como Suiza e Italia, que han favorecido esta corriente de excursionistas extranjeros, obtienen ingresos por valor de unos 200 millones de francos en Suiza y de 500 millones de liras en Italia. Análogas condiciones reúne España, así por su topografía y clima, cuanto por los monumentos artísticos y por la riqueza de recuerdos históricos, y sin embargo estas excursiones de extranjeros no han logrado la debida importancia a causa sin duda de las incurias y apatías lamentables, hijas de nuestro carácter nacional; ante la falta de iniciativa privada, el Estado se cree en el deber de fomentar tales excursiones”.

El afán de fomento sobre las endémicas empresas y actividades turísticas de primeros del siglo XX, desembocó en lo que de todos es conocido como el boom del turismo español de los años 60 de este mismo siglo. España resultaba ser para la gran mayoría de nuestros visitantes como un pequeño continente enriquecido por la variedad de su paisaje geográfico y por otro lado, nuestro país, necesitaba del dinero de los turistas. Cuantos más turistas mejor para así nutrir las endémicas arcas del Estado español de la época.

Instrumentos de inestimable valor para la superación de la depresión económica española de esta época fueron los Planes de Desarrollo Económico y Social (1964–1978) con un total de cuatro Planes y una secuencia periódica de cuatro años cada uno.

Las abrumadoras cifras de turistas que paulatinamente iban entrando en nuestro país (al final de los años 60 recibíamos más de 22 millones de turistas, con unos ingresos de 125 millones de dólares)<sup>1</sup>, da una idea del porqué España decide que al poner en marcha la planificación indicativa, que ya funcionaba en los países occidentales más avanzados, se tuviera presente al turismo. Si bien es cierto, que la presencia del turismo en estos Planes fue de una manera un tanto exigua ya que solo un artículo de la Ley del Primer Plan de Desarrollo Económico y Social<sup>2</sup> se ocupa del turismo (el artículo 38 de la Ley). Este artículo 38 viene a suponer un reconocimiento específico de la primacía de lo turístico, incluso con desplazamiento de la competencia a favor del Ministerio de Información y Turismo, en los casos y situaciones a que se referían determinadas Disposiciones. El citado artículo 38 de la Ley del I Plan de Desarrollo establecía: “Aquellos proyectos de hoteles o urbanizaciones y centros turísticos en general, cuya realización sea aprobada por el Ministerio de Información y Turismo, llevarán anexos el otorgamiento de la autorización a que se refiere el Decreto Ley de 22 de marzo de 1962 para la adquisición de fincas rústicas por extranjeros en cuantía superior a la establecida por el mismo, como también el otorgamiento de la autorización para la adquisición de bienes por extranjeros exigida por la ley de 23 de octubre de 1935, sin perjuicio de servidumbres establecidas y de competencias específicas que afecten”<sup>3</sup>.

La coincidencia del despegue de la actividad turística y de su posterior crecimiento con el período en el que se puso en marcha la planificación indicativa, va a permitir realizar un análisis en el que se ponga de manifiesto hasta que punto, y en que medida, dentro de las políticas económicas públicas que se integraban en aquellos Planes, se contemplaba con decisión e intensidad la aplicación de instrumentos de política estratégica capaces de favorecer un desarrollo armónico y ajustado al sector del turismo. Es hecho cierto que

---

<sup>1</sup> Estos datos son aportados por León Herrera y Esteban, Ministro de Información y Turismo (1974–1975), y que es nombrado por Figuerola Palomo en la obra: 50 Años de turismo español. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1999. Cap. 10. Cit. Pag. 299.

<sup>2</sup> Ley 194/1963 de 28 de Diciembre.

<sup>3</sup> Dicha Ley prohibía por razones militares y de defensa nacional, la adquisición por extranjeros de muebles e inmuebles en todas las islas que forman parte del territorio nacional en extensión superior al 25 por ciento de las mismas, así como la adquisición por aquellos sin previa autorización de la autoridad militar de obras de cualquier calase en fincas y terrenos enclavados en la totalidad del archipiélago balear, en la zona del Estrecho de Gibraltar y totalidad de las costas gallegas e islas del litoral.

el turismo ha tenido un destacado protagonismo a partir de 1960 en el desarrollo social de España. Este es el momento en el que nuestro país, después de una larga etapa de autarquía económica, se abre al exterior. Las cifras de turistas recibidos en los sesenta son lo suficientemente explicativas para dar una idea de porqué España decide que en la planificación indicativa se tenga presente al turismo.

## II. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

La planificación territorial de la actividad turística hasta la Constitución de 1978 estuvo recogida en la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, Ley 197/1963 de 28 diciembre. El antecedente de esta Ley lo encontramos en la necesidad por parte de la Administración de dar respuesta al fenómeno creciente de la corriente turística iniciada en los primeros años de la década de los sesenta, y ante la imposibilidad de incorporar las nuevas demandas turísticas a los esquemas tradicionales del regulado planeamiento urbano, junto con la facilidad operativa de los Planes Especiales regulados en el artículo 13 de la Ley del Suelo en vigor de 1956<sup>4</sup>, que podían formularse aunque no existiera aprobado un Plan General de Ordenación Urbana. Estos parecen haber sido los grandes motivos que movieron a los promotores particulares y a los órganos urbanísticos a proponer y a aceptar, respectivamente, como Planes Especiales, unos Planes en principio claramente territoriales, redactados a nivel y con las determinaciones y documentos de los Planes Parciales, cuya singularidad residía en la especialidad de su destino turístico residencial, bien fuera para atracción del turista extranjero o español, o para mera expansión (vivienda secundaria) de los habitantes de las grandes aglomeraciones urbanas.

En estos Planes se atendían todos los aspectos objeto de la ordenación en la porción de territorio de que se tratase, en vez de sólo alguno de ellos como es lo propio de los Planes Especiales, si bien se resaltaba la “protección del paisaje en perspectivas que convinieren al fomento del turismo”. Con respecto a

---

<sup>4</sup> Según el art. 13 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, se determina que: “sin perjuicio de la inclusión en Planes territoriales, el planeamiento urbanístico podrá referirse especialmente a la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, saneamiento de poblaciones y a cualquiera otras razones análogas”.

la naturaleza de los Planes de Centros y Zonas, la doctrina en este punto se encuentra dividida, y así tenemos que: Entrena Cuesta sostiene que “se trata de auténticos Planes Especiales, de los referidos en los artículos 13º y 15º de la Ley del Suelo, aunque con tramitación distinta por virtud del art. 34º de la misma Ley y de la nueva legislación turística<sup>5</sup>”. Por otro lado nos encontramos con la opinión de los profesores Martín–Retortillo, Martín Mateo y Villar Palasí, que se hacen la siguiente pregunta: “¿Hasta que punto hubiera sido conveniente utilizar el sistema establecido por la Ley del Suelo, sobre todo en lo previsto con gran agilidad por los Planes especiales en lugar de regular ex novo un nuevo sistema?”. No obstante, estos mismos autores reconocen que “aunque es difícil responder a este interrogante, ciertamente hubiera sido necesario establecer algún acoplamiento en orden a las finalidades pretendidas, sistema de beneficios, etc.”<sup>6</sup>

A nuestro entender, la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional vino a poner orden en los desmanes urbanísticos que se estaban produciendo en determinadas zonas de España, y para ello basten los ejemplos de Benidorm o Torremolinos. Esta Ley ha sido asimilada con cierta simplicidad a un texto legal que contribuyó a relativizar el rigor que se le presuponía a la Ley del Suelo de 1956. Es por ello que la Ley fue duramente criticada desde la doctrina más especializada del momento, y sin embargo, a poco que nos detengamos en su estudio, podríamos decir que las actividades urbanísticas más respetuosas se hicieron en el ámbito de esta Ley, y fue precisamente al amparo de la Ley del Suelo desde donde se produjeron las promociones urbanísticas menos respetuosas con los valores que pretenden hacer valer el artículo 47 de la C.E. de 1978.

### III. DESDOBLAMIENTO TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA TRAS LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Con la aprobación de la Constitución Española en 1978, el Estado queda con una competencia sobre el sector turístico que podríamos catalogar como

---

<sup>5</sup> Vid: ENTRENA CUESTA, R. Dictamen acerca de la aplicabilidad de los artículos 32 y 42 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, en la tramitación de los Planes de Ordenación Urbana de Centros Interés Turístico Nacional.

<sup>6</sup> Vid: MARTIN MATEO, R., MARTIN RETORTILLO, L., VILLAR PALASÍ, J. I Congreso Italo–español de profesores de Derecho Administrativo. Sevilla 1964. Cit. Pág.44.

de residual, por cuanto, dicha competencia de la ordenación y promoción del turismo pasa en exclusividad a las Comunidades Autónomas.

La Constitución alterara pues, de forma radical, el mapa competencial en lo que a la materia turística se refiere. El artículo 148.1.18 de la misma dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de: “promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial” y el artículo 149 no contiene ninguna referencia expresa al turismo de forma directa. Llama la atención además, que dentro de los principios rectores de la política social y económica, no exista una referencia al turismo en ninguno de sus preceptos, aunque muy probablemente, la filosofía de los constituyentes fuese la de considerar que esta materia se comprendía dentro del ocio, lo que no hace sino delimitar, en todo caso, el fenómeno turístico de un modo parcial. A partir de ambos preceptos constitucionales los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas asumen competencia exclusiva en la materia turística en una descripción muy similar e incluso literal entre ellas.

En efecto, después de 1978, a la luz de su artículo 149, la competencia del Estado sobre el turismo la podemos considerar como residual, y dado que las Comunidades Autónomas la han asumido en exclusividad, no tiene por qué entrar en juego la cláusula residual del artículo 149.3, puesto que los Estatutos de Autonomía han sido cauce explícito de asunción de las competencias sobre el turismo<sup>7</sup>. No obstante debemos hacer breve referencia al artículo 150 de nuestra Carta Magna, por cuanto, al establecer un marco de coordinación de competencias legislativas introduce la posibilidad de modificar el ámbito competencial respectivo existente.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> STC 125/1984, de 20 de diciembre. Fundamento Jurídico 1.º; STC 125/1984. Fto. Jco. 2.º; STC 75/1989, de 25 de abril Fto. Jco. 1.º; STC 88/1987, de 2 de junio Fto. Jco. 2.º.

<sup>8</sup> Este artículo dice: “1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada Ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas. 2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. 3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

Es frecuente la concurrencia de la competencia turística con otros títulos competenciales, lo que obliga al intérprete del bloque de constitucionalidad a una tarea de ponderación difícilmente conceptualizable y, sin que ello, lleve a una interpretación expansiva de los distintos títulos competenciales. Así vemos como el Boletín Oficial del Estado de 16 de mayo de 1985, publicaba el Real Decreto 672/1985 de 19 de abril por el que se dictaron normas sobre la promoción exterior del turismo.

La complejidad y tecnificación progresiva de la promoción del turismo y las necesidades de investigación del mercado como factor generador de la actividad exportadora, hacen que las actividades de promoción y comercialización en los distintos mercados extranjeros deban realizarse de forma coordinada y de acuerdo con los principios que respondan a los planteamientos de la ordenación global de la economías. Fueron precisamente estos criterios los que dieron lugar al ya mencionado Real Decreto 672/1985 de 19 de abril<sup>9</sup>. Es importante detenernos en algún detalle de este Decreto, por cuanto es el punto de arranque de una nueva política de promoción turística, una vez traspasadas, casi en su totalidad, las competencias en materia turística a las Comunidades Autónomas.

En el preámbulo se pone inicialmente de relieve que, para captar nuevas cuotas de mercado turístico internacional, hay que prestar una atención creciente a las actividades de promoción que no se asientan sólo en el aumento de inversiones, sino en que se procure una mayor eficacia. Eficacia que se logrará con la investigación de adecuación de medios de mercados y con intensificación de acciones en los momentos y lugares más adecuados. Es pues, un enfoque muy profesional de marketing turístico el que se delinea en esta parte introductoria del Decreto dedicada a las razones “exteriores” del mismo, y que se complementa con las razones “interiores”. Éstas son la complejidad y tecnificación progresiva de la promoción turística por un lado, y la necesidad de respetar la unidad de mercado nacional propio de una actividad exportadora como es la turística, por otro.

---

<sup>9</sup> Este Decreto fue impugnado ante el Tribunal Constitucional. No deja de ser curioso que la única Comunidad Autónoma que en aquella fecha no había asumido plenamente las competencias turísticas que tenían las demás –Galicia–, presenta un conflicto de competencia en el Tribunal Constitucional por este Decreto, lo que sólo puede tener –posiblemente– una explicación en clave de política regional interna.

Entre los títulos competenciales que justifican la intervención estatal se encontrarían el comercio exterior<sup>10</sup>, o las facultades estatales de dirección general de la economía<sup>11</sup>, sin que sea posible interpretar estas facultades de tal forma que vacíen toda la competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica, pues ello equivaldría a vaciar todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

Ante lo expuesto podríamos decir que las funciones que se reserva el Estado son principalmente: las Relaciones Internacionales (aunque se establece un deber de información a las Comunidades Autónomas en el caso de celebración de Convenios Internacionales concernientes al turismo) y la Coordinación de la Ordenación General de la Actividad Turística (se trata exclusivamente de facultades de coordinación, pero no puede derivar en normas que el Estado elabore sin el acuerdo de las Comunidades Autónomas). Además, la Administración estatal está obligada a emplear instrumentos de colaboración previstos en los artículos 5 y 6 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>12</sup>; legislación en materia de Agencias de Viaje que operen fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su sede, así como la materia de prestación de servicios turísticos por las mismas; la promoción y comercialización del turismo en el extranjero y las normas y directrices a las que habrán de sujetarse las Comunidades Autónomas cuando lleven a cabo actividades de promoción turística en el exterior. La literalidad de esta disposición nos indica que las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades de promoción turística en el extranjero, pero que serán los órganos centrales

---

<sup>10</sup> STC 125/1984. Fto. Jco. 2°.

<sup>11</sup> STC 75/1989, de 25 de abril Fto. Jco. 1°; STC 88/1987, de 2 de junio Fto. Jco. 2°.

<sup>12</sup> La STC 32/1983, de 28 de abril, aclara que “la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones... En este sentido hay que entender la competencia estatal de coordinación general... (que) aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta...” (Fundamento jurídico 2°). En el mismo sentido se pronunciaba la Sentencia del mismo Tribunal 80/1995, de 4 de julio, al afirmar que “... no significa esto, en modo alguno, que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general, la consecución de ese objetivo se hace imposible, pues el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos... porque es esencial al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Comisión...”, Fto. Jco. 1°.

de la Administración del Estado los que fijen los criterios. En cuanto a las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo, se trata de una manifestación de la competencia estatal atribuida en el artículo 149.1.30 de la Constitución, relativo a los títulos académicos y profesionales.

En todo caso, lo que de forma tan explícita refleja nuestra Constitución vemos como ha sido objeto de serios y múltiples problemas de distribución competencial que sólo han podido solventarse posteriormente por nuestros tribunales. Hoy nadie pone en duda, que la materia turística, el turismo, los turistas, son términos difícilmente definibles, dada la heterogeneidad de su contenido. La incidencia del turismo puede llegar a materias y sectores desde el punto de vista competencial funcional y, por tanto, de atribución territorial, pues son muy diversas. No existe una segmentación clara del turismo como un sector del ordenamiento jurídico-administrativo definido y con autonomía, ya que se trata de una realidad compleja que incide y se integra a su vez de otras materias<sup>13</sup>.

#### IV. ACTUACIONES DE FOMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

No obstante lo expuesto, desde el Estado se realiza una serie de actuaciones emblemáticas en materia de turismo que en ocasiones marcan la pauta a seguir por las Comunidades Autónomas. En este contexto se pone en funcionamiento la primera gran política turística de fomento de la Administración

---

<sup>13</sup> La sanitaria o de higiene (arts. 148.1.21 CE y 149.1.7 CE); la de seguridad en el trabajo (art. 149.1.7 CE); la de patrimonio y cultura (arts. 148.1.16 y 17 y 149.1.28 CE); la de urbanismo y vivienda (art.148.1.3 y 149.1.24 CE); la de deporte y ocio (art. 148.19 CE); la de construcción (art. 148.1.22 CE); la de seguridad en las edificaciones (art. 1148.1.22 CE); la de aguas y costas (148.1.10 CE y 149.1.22 CE); la fiscal y tributaria (149.1.14 CE); la relativa a cuestiones de competencia ilícita (149.1.9 CE); la de medio ambiente (149.1.9 y 149.1.23 CE); la de caza y pesca (arts. 148.1.11 y 149.1.19 CE); la de agricultura (art. 148.1.7 CE); la de aduanas y comercio exterior (149.1.10); la de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y relaciones internacionales (art. 149.1.2 y 3 CE); la de divisas (art. 149.1.11 CE); la de puertos y aeropuertos (art. 148.16 y149.1.20 CE) o la de transportes (148.1.5 y 149.1.21 CE), entre otras. Asimismo la propia competencia turística se integra en competencias comunitarias exclusivas, tales como aduanas, política de competencia, política monetaria o comercial, o bien competencias comunitarias compartidas, tales como la agricultura, los transportes, las redes transeuropeas, la energía, el espacio de libertad, seguridad y justicia, entre otros.

General del Estado. Los cambios producidos en el mercado turístico de la época (finales de los ochenta) y los desajustes entre la oferta y la demanda obligaron a las Administraciones y agentes económicos a dar una respuesta positiva para consolidar el turismo como sector clave de la economía española.

Esta nueva realidad permitió que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a través de la Secretaria General del Turismo, contemplara un cambio de estrategia para el turismo español que se plasmó en el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES). Este Plan se puso en marcha en 1992 como resultado de la cooperación entre el Estado y las CCAA, y con el fin de establecer una estrategia para el sector turístico español que le permitiese consolidar y mejorar su posición competitiva en los mercados. Tuvo una duración de cuatro años (1992 – 1995) y a su término fue seguido por otro de la misma duración, es decir cuatro años (1996–1999).

Por una Orden de 19 de agosto de 1992 se regulaba la concesión de incentivos para la mejora de la competitividad de la Pequeñas y Medianas Empresas e Instituciones Turísticas, de acuerdo con el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español<sup>14</sup>.

El Plan FUTURES (1.992–1.995) ha contribuido a la mejora de la competitividad de la industria turística española, introduciendo en el sector una cultura de calidad e innovación. Y además, ha representado un ejemplo práctico de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones con competencia en materia de turismo.

Terminado el primer Plan, por Resolución de 19 de abril de 1996, del Instituto de Turismo de España<sup>15</sup>, se convoca la Oferta Pública de Servicios para la Mejora de la Competitividad en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES 1996–1999). Esta Resolución tiene por objeto la convocatoria de un concurso de proyectos en los que Turespaña podría participar mediante la prestación directa de servicios o asistencia técnica.

---

<sup>14</sup> BOE de 26 de agosto de 1992.

<sup>15</sup> BOE de 1 de mayo de 1996.

De esta manera, El Estado y las CCAA aprobaron conjuntamente los objetivos globales y las líneas de actuación para el nuevo Plan Futures en la Conferencia Sectorial del Turismo<sup>16</sup>. Se aprobó así el Segundo Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1996–1999), expresado en el Real Decreto 2346/1996, de 8 de noviembre, por el cual se establecía un régimen de ayudas al turismo y se regulaba el sistema para su gestión. El Estado invocaba para dictar estas normas su competencia exclusiva en cuanto a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica prevista en el artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE, ya que sobre el turismo y como hemos apuntado no tiene competencia directa.

Las ayudas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas e Instituciones, respondían a un esquema horizontal, al actuar sobre distintos factores de competitividad tales como la formación de los recursos humanos, la investigación y la innovación, la información a los agentes y usuarios, la cooperación interempresarial y el desarrollo de nuevos turismos, como el cultural, de naturaleza o social, al tiempo que se estimulaba la consolidación del turismo tradicional. Como vemos la calidad ya se proponía como objetivo en los planes FUTURES pero no se establecía un efecto–causa calidad–competitividad tal como ocurre hoy en las recientes estrategias y reglamentaciones turísticas aprobadas.

La situación del sector turístico a finales de los noventa, arrojaba cifras muy diferentes a las contempladas a finales de los ochenta. Independientemente de los Planes FUTURES, el turismo ha ido buscando cada vez más vivir sus experiencias de ocio dentro de entornos agradables con un alto componente de simbología estética y autenticidad, de manera que rechaza de forma creciente el desorden y la polución. La realidad ha sido que el crecimiento explosivo, consecuente, en gran parte, de las técnicas de la competitividad sin

---

<sup>16</sup> Las Conferencias Sectoriales responden a un principio de “coordinación centralizada”; centralización que deriva de la iniciativa para coordinar que permanece en manos del Ministro con competencia en la materia objeto de la Conferencia, a quien corresponde además, la convocatoria de la Conferencia. Sin embargo, se enmarcan en el ámbito de la cooperación en cuanto de ellas se derivan acuerdos que serán firmados por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de Gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. Acuerdos que además podrán formalizarse bajo la denominación de “Convenio de Conferencia Sectorial”, y que obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, sin que en ningún caso supongan la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.

más, no fue acompañado de modelos y conceptos urbanísticos adecuados, así como se observa también, una gran falta de rigor en la aplicación de la normativa legal vigente.

Esta situación origina problemas, que se vieron plasmados en la evolución negativa de los datos que reflejaron el comportamiento de la demanda nada más terminar 1999. Además, el desajuste se produjo en un momento en el que aparecen con gran fuerza destinos turísticos competidores ofreciendo novedad, exotismo, precios baratos y entornos no degradados. Todo ello va a ser favorecido por la liberación del transporte aéreo y el consiguiente abaratamiento de las tarifas.

A modo de síntesis podemos decir que los Planes FUTURES surgieron en la difícil coyuntura que el turismo español atravesó a finales de la década de los 80 y principios de los 90, y que supuso un descenso en la calidad de los productos y un deterioro en la imagen de los destinos españoles en los mercados emisores, así como la consiguiente pérdida de competitividad frente a otros destinos. Superadas aquella dificultades y recuperadas por el sector turístico su posición de liderazgo, se trataba de consolidar.

Desde esta realidad es razonable que terminado el segundo Plan FUTURES en 1999, el Gobierno pensase en un cambio de estrategia de la política turística del país, y pasará por primera vez a primar la calidad sobre la cantidad. Nace así el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE).

Partiendo del análisis de la demanda y de la previsión de su evolución, se definen las líneas de actuación sobre la oferta y su puesta en el mercado mediante la cooperación entre el sector turístico privado y las Administraciones públicas. Por otro lado se apuntan los objetivos de sostenibilidad y rentabilidad a conseguir, y se establece el principio inspirador que da coherencia a dichas líneas de actuación configurándolas como un Plan. Este principio es el de la calidad, para conseguir la competitividad y sostenibilidad.

En un entorno de unidad monetaria y de convergencia económica y social con nuestros principales mercados emisores, y en un ámbito competitivo caracterizado por la globalización de la oferta, la demanda y la internacionalización de la empresa turística, el sector turístico español basa su posición de liderazgo en la calidad. Se parte de la idea de que un destino turístico líder como es España, debe definir su política, sus estrategias y sus objetivos, de manera que pueda ir por delante de sus competidores.

El Plan PICTE sintoniza con los esfuerzos que tanto el sector empresarial como las administraciones públicas hicieron en esta última década mediante la creación de ofertas nuevas tanto básicas como complementarias y la renovación de las existentes, así como la inversión pública en infraestructuras. Asimismo, el sector privado va a experimentar una profunda renovación en los métodos de gestión empresarial y de financiación, que conjuntamente con la internacionalización de su presencia, tanto en otros destinos como en los mercados emisores, constituyan la respuesta adecuada a las tendencias de globalización e integración vertical y horizontal que el sector turístico mundial está desarrollando.

La calidad se puso de manifiesto como meta común del sector privado y de la Administración Turística española en el Congreso Nacional de Turismo, celebrado en Madrid (noviembre de 1997)<sup>17</sup>, cuyo nombramiento VII fue el de implantar una marca de “Calidad Turística Española”. Anteriormente, el Plan de Estrategias de la Administración Turística del Estado, en su Estrategia número IX también incidía en la necesidad de un “Plan de Calidad Turística Española”. Así pues, la calidad como concepto básico sustituye al de competitividad, como corresponde a un destino turístico líder, cuya política turística ha de ser un referente para los demás que han de competir con él.

## V. LA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO EN ANDALUCÍA

En Andalucía, la ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, aporta una perspectiva unitaria a la Administración andaluza y a los empresarios del sector turístico.

Como en el resto de las Autonomías, en Andalucía, la competencia turística fue una de las primeras en ser transferida por el Estado, apresurándose con ello la Comunidad en hacer uso de sus atribuciones regulando las distintas materias. La primera de ellas, circunscrita al régimen disciplinario, por las razones aducidas de reserva de ley constitucional, fue impuesta a la materia sancionadora, aunque tuvieron que pasar más de veinte años para que esta Comunidad Autónoma regulara con carácter general el turismo propio.

---

<sup>17</sup> Vid: Actas del Congreso Nacional de Turismo, celebrado en Madrid, los días 25 y 26 de noviembre de 1.997. Revista Información Comercial Española (ICE), núm. 768. Madrid, 1998.

A finales de la década de los 90 del pasado siglo XX, se aprueba la Ley General del Turismo de Andalucía, que contó desde un primer momento con la figura del consenso, articulados por la Mesa del Turismo como órgano de concertación social<sup>18</sup>. El turismo aparece en la Ley como el punto de referencia de una actividad económica profundamente diversificada y compleja, debiendo orientarse pues la actuación administrativa, al cuidado, promoción y explotación de aquellos recursos y actividades que se consideran adecuados y capaces para producir un incremento de flujos económicos de este tipo en Andalucía.

En esta ley, se tiene en cuenta la profunda interrelación que existe entre la satisfacción de los turistas, la calidad de la oferta, la protección de los recursos, la promoción exterior y la competitividad del sector. Fruto de estos objetivos, nacen determinados órganos administrativos de especial relevancia en cuanto a la persecución de la calidad como meta a conseguir.

Entre los Órganos creados por la Ley del Turismo, es de destacar la Oficina de la Calidad del Turismo, que se constituye como órgano independiente y cuya finalidad es velar por la efectividad de los derechos que la ley de Turismo reconoce a los turistas y garantiza la calidad de los servicios prestados en Andalucía.

La Ley establece además como otra función dentro de su primer objetivo la de potenciar los entornos de la oferta turística. Para ello se aborda la figura del Municipio Turístico, y es a los Municipios a quienes les corresponden las principales competencias para cuidar de los citados entornos, tales como limpieza, seguridad, o tráfico. Se aborda esta figura basando su tratamiento en dos premisas fundamentales: en primer lugar, la relativa a que los servicios que prestan este tipo de Municipios son básicos para la satisfacción del turista. En segundo lugar, la del reconocimiento de que los Municipios turísticos soportan un número de usuarios de sus servicios muy superior al de los Mu-

---

<sup>18</sup> La mesa de turismo está integrada por empresarios turísticos, los agentes económico-sociales y la Administración pública turística, cuya actividad básica está directamente relacionada con el turismo y cuya composición la conforman: Seis representantes de la Administración autonómica, en concreto, de la Consejería de Turismo y Deporte; Otros seis representando a la Confederación de Empresarios de Andalucía; y por último, seis representando a los Sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, de Andalucía, en número de tres representantes cada uno de ellos. Resultado de la Mesa del Turismo fue el Acuerdo alcanzado entre la Consejería de Turismo, empresarios y sindicatos mayoritarios (CCOO, y UGT de Andalucía).

nicipios no turísticos, ya que la población efectivamente asistida excede, con mucho, al número de vecinos. Ante estas consideraciones, la declaración de Municipio Turístico debiera implicar por parte de la Comunidad Autónoma la puesta en marcha de una acción de fomento de la que habrán de beneficiarse estos Ayuntamientos, en el marco de una acción concertada de recíproco apoyo y compromiso.

En cuanto a los instrumentos de planificación diseñados por el legislador autonómico, la normativa turística elaborada por la Comunidad Autónoma pone de relieve la importancia que se otorga a la planificación y a la programación. La práctica totalidad de las leyes turísticas contemplan la creación de figuras de planificación turística muy diversas, tanto en la denominación, como en el contenido, siendo este último el punto de referencia esencial para conocer realmente qué tipo de instrumento de planificación se establecen<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Con el objeto de clarificar el confuso panorama de la planificación turística, conviene partir de una primera gran división entre los instrumentos de planificación: Por una parte, se encuentran la planificación de ordenación de los recursos, espacios y actividades turísticas, esto es, la que tiene por objeto la regulación de los recursos turísticos y del sector en su conjunto desde la óptica de su incidencia en el territorio, que a la vez, como veremos, alberga también diversas fórmulas. Por otra parte, está la planificación turística de promoción, es decir, los planes o programas cuya finalidad básica es el fomento y la promoción, la puesta en valor de los destinos turísticos y que tienen una naturaleza esencialmente económica. Éste es el caso, por ejemplo, del Plan gallego de Promoción del Turismo (artículo 11 Ley gallega 9/1997); figuras similares se recogen en la legislación de Cantabria (artículo 52, 54 y 56 Ley cántabra 5/1999) y de Murcia (artículos 48 y 49.1 Ley murciana 11/1997). En cuanto a las figuras de planificación dirigidas a afrontar la regulación de un sector que tiene especial incidencia en los recursos que le sirven de sustento y en el territorio en el que se asienta y desarrolla su actividad. En este sentido, los diferentes instrumentos de planificación diseñados se pueden reconducir a dos grandes modelos, que a su vez admiten ciertas variantes: a) Modelo de integración o coordinación con la planificación territorial, b) Modelo de planificación turística independiente de la ordenación territorial. Modelo de integración o coordinación con la planificación territorial. Dentro de este grupo se integran aquellas Comunidades Autónomas en las que se desarrolla un modelo de planificación turística integrada o coordinada con la planificación territorial, e, incluso, con la urbanística. En este grupo se pueden, distinguir, a su vez, tres subgrupos según se ajusten más o menos al esquema básico antes reseñado: a) Planificación turística articulada en tres niveles. La Comunidad Autónoma del País Vasco diseño inicialmente este modelo en su Ley 6/1994 de Turismo. Este esquema ha sido seguido por las Comunidades de Asturias (artículo 15 Ley 7/2002), Cataluña (artículo 13 Ley 13/2002) y de Aragón (artículo 17 Ley 6/2003). b) Planificación turística integrada en la planificación territorial. En la cual "se produce una absoluta o plena inserción o interrelación entre el planeamiento territorial, o incluso urbanístico, y el turístico. Casos de Baleares o Comunidad Autónoma de Canarias. Ley 7/1995, de 6 de abril, de Turismo.

La Planificación Turística seguida por la Ley del Turismo es de coordinación dudosa. Así vemos como en principio, Andalucía parece seguir el modelo vasco, pero lo hace de una forma que deja bastantes dudas acerca de su coordinación con los instrumentos de planificación territorial, y de la consideración que merecen los instrumentos de planificación turística previstos en su legislación. Situación que parece contradecir, o dejar vacías de contenido, algunas de las declaraciones recogidas en su ley de turismo. Así, por ejemplo, es sumamente ilustrativa la Exposición de Motivos de la Ley 12/1999 del Turismo de Andalucía cuando afirma: “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 Recalificación de Destinos y Programas de Turismos Específicos.

Desde esta consideración, el turismo constituye una de las actividades económicas con mayor incidencia territorial en Andalucía, tanto por la estrecha relación existente entre dicha actividad y los recursos naturales, como por el impacto que genera, entre otras, sobre la dinámica y redistribución de la población, la organización del sistema de ciudades fundamental en la construcción del modelo territorial de Andalucía. Además su planificación debe hacerse en plena coherencia con la planificación territorial, ya definida en las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

## VI. LA NUEVA DIRECCIÓN TURÍSTICA DE ANDALUCÍA: CALIDAD PARA CONSEGUIR LA SOSTENIBILIDAD

*a) Decreto 261/2007, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2008–2011*

La aprobación definitiva del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía, se hizo por el Decreto 261/2007, de 16 de Octubre, abarcando su vigencia desde 2008 a 2011. Este Plan General se estructura en el siguiente con-

tenido: *diagnóstico, objetivos y orientaciones estratégicas, programas y medidas, programa financiero y mecanismos de evaluación y seguimiento del Plan*<sup>20</sup>.

Los objetivos básicos marcados por el Plan se basan en la redefinición del posicionamiento competitivo, la adecuación de la estructura productiva a las nuevas necesidades y la mejora de la coherencia y la eficacia en la actuación conjunta. Para ello, en la elaboración se ha contado con una amplia participación, tanto de representantes del sector turístico andaluz, como de Administraciones públicas, asociaciones, consultores especializados, expertos de las universidades, así como con la colaboración de los agentes económicos y sociales firmantes del III Pacto Andaluz por el Turismo y miembros de la Mesa del Turismo.

La entrada en vigor a lo largo del proceso de elaboración de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, que ha incorporado un nuevo trámite medioambiental al procedimiento iniciado, unido al amplio proceso participativo ya mencionado, ha requerido la modificación del inicial periodo de vigencia previsto para el Plan, pasando a ser el comprendido entre 2008–2011 en lugar de 2007–2010 que contenía el Plan de formulación del mismo.

Tras ser informado conforme a lo previsto en el artículo 18.3 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía respecto a los planes con incidencia en el territorio, y culminada su elaboración, el documento del Plan ha sido informado, así mismo, por el Consejo Andaluz del Turismo, el Consejo Andaluz de Provincias y el Consejo Andaluz de Municipios. En definitiva y como conclusión, podemos decir que este documento define las líneas generales de actuación en esta materia. La finalidad es la de garantizar un modelo turístico equilibrado y reforzar la competitividad de Andalucía como destino líder.

Ante el nuevo escenario que el sector turístico tiene por delante con la llegada del nuevo siglo XXI, se hacía necesaria una nueva estrategia capaz de desarrollar políticas turísticas nuevas y competitivas dentro de un contexto creciente de sostenibilidad que apueste por la obtención de maximizar la oferta turística y los efectos económicos que esta pueda producir. Este Plan, integrado por ocho programas y 40 medidas, está previsto que en principio movilice

---

<sup>20</sup> Vid:[http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/investigador/turismo/calidad\\_turistica.jsp](http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/investigador/turismo/calidad_turistica.jsp)

una inversión pública de 827.6 millones de euros, que desde la Consejería se espera duplicar con la iniciativa privada<sup>21</sup>.

La nueva estrategia, que sustituye a la planificación vigente desde 2003, forma parte de los compromisos del III Pacto por el Turismo rubricado en 2005 por el Gobierno andaluz, la Confederación de Empresarios de Andalucía y los sindicatos UGT y CCOO. El documento recoge un diagnóstico del sector e incorpora, junto con estudios de oferta y demanda el análisis de los tres grandes ámbitos territoriales en los que se desarrolla la actividad turística: en el espacio litoral, el rural de interior y el urbano. A partir de este diagnóstico, las propuestas del Plan se fundamentan en tres objetivos prioritarios:

La primera de estas prioridades se dirige a consolidar la posición de la región actuando en los segmentos más rentables para reducir la estacionalidad. El segundo objetivo se centra en adaptar la estructura productiva a las nuevas necesidades, mediante estrategias de competitividad dirigidas a las empresas y basadas en la mejora de la calidad. La tercera va encaminada a impulsar la coordinación con todos los departamentos de la Administración autonómica que repercuten en el sector.

#### ***b) Plan de Calidad Turística de Andalucía 2006–2008***

##### *El Reto*

Ante el panorama turístico actual, Andalucía ha reaccionado con dos grandes estrategias: la diversificación de productos y la calidad turística.

Con respecto al primero, el desarrollo de productos turísticos diferenciados persigue dos objetivos: consolidar un turismo con altos índices de rentabilidad, y paliar la estacionalidad de la actividad turística. Esta estrategia orienta la actuación de los agentes públicos y privados hacia segmentos específicos de mercado. De la lectura de este Plan se desprende que Andalucía está desarrollando y proporcionando productos alternativos y complementarios al sol y playa basados principalmente en su rico patrimonio histórico-cultural, sus recursos naturales o las oportunidades deportivas, entre otros. Es hecho cierto que los destinos que abordan una estrategia de calidad obtienen mayores ín-

---

<sup>21</sup> Vid: [http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/investigador/turismo/calidad\\_turistica.jsp](http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/investigador/turismo/calidad_turistica.jsp)

lices de satisfacción del turista. La calidad de los productos y servicios turísticos se convierte así en el hecho diferencial que les proporciona una ventaja competitiva frente a destinos con oferta similar.

El Plan de Calidad Turística de Andalucía refleja el reto asumido por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, de impulsar, apoyar y promover las iniciativas de calidad necesarias para el aseguramiento de la buena salud del sector turístico andaluz en un mercado cambiante y crecientemente competitivo. Desde este instrumento se traza la ruta a seguir por las Administraciones públicas competentes y el sector privado, con la finalidad de que la región se afiance como un destino turístico referente de calidad.

El Plan tiene un espíritu pragmático, es decir, está enfocado al diseño de un modelo y al desarrollo de programas de actuación que garanticen su aplicabilidad, comprensión, eficacia y validez a lo largo de su vigencia. De este modo, se cree que se podrán obtener resultados cuantificables tanto en su desarrollo como al final del mismo. En su elaboración han participado todos los agentes implicados en el sector turístico, el gran protagonista de la actividad turística; de los distintos organismos de la Administración autonómica con competencias sobre o cuyas actuaciones afectan de alguna manera la actividad turística; de representantes de la Administración local (responsables de la gestión de los destinos turísticos), de representantes de los trabajadores del sector (pieza fundamental de la experiencia turística) y de las asociaciones de consumidores (destinatarios de la actuación de los agentes turísticos). Las aportaciones de todos ellos han contribuido a enriquecer el Plan de Calidad, orientando las estrategias e inspirando las actuaciones concretas propuestas en el mismo.

### *Visión general del Plan*

El Plan de Calidad Turística de Andalucía se encarga de desarrollar las estrategias necesarias para el afianzamiento de Andalucía como destino turístico referente de calidad, de esta manera se trataría de conseguir que se garantice el liderazgo del sector turístico andaluz en el crecientemente competitivo mercado internacional. Para su consecución, en primer lugar, se ha elaborado un análisis de la situación de Andalucía en materia de calidad turística, recurriendo para ello a aquellos indicadores que influyen sobre la calidad de los servicios y del destino. Este análisis ha permitido identificar las fortalezas y oportunidades de mejora que, como destino, presenta Andalucía para consolidarse como una alternativa turística de calidad frente a sus competidores.

La columna vertebral del Plan es el modelo que determina su punto de partida y del que se despliegan las estrategias, los objetivos, tanto estratégicos como operativos, y los programas de actuación. El modelo articula el cambio a través de cuatro estrategias:

- *Estrategia de cooperación multilateral*, que actúa sobre el entorno institucional y el sistema turístico, asegurando la coordinación entre entidades públicas, empresas privadas y agentes sociales.
- *Estrategia de mejora de los servicios turísticos*, dirigida a la cualificación de los prestatarios de servicios turísticos, sean empresarios o trabajadores.
- *Estrategia de extensión de las garantías*, dirigida a implantar sistemas y normas de calidad en destinos, empresas y servicios turísticos.
- *Estrategia de alineación con el mercado*, que contratará los resultados obtenidos por el Plan de Calidad con las consideraciones de la demanda y los beneficiarios del mismo.

Las estrategias se desarrollarán mediante la creación de cuatro ejes de acción:

- *Eje Temático*, que persigue la mejora estructural de la calidad turística de Andalucía.
- *Eje de Mercado*, orientado al seguimiento de la demanda turística para asegurar la correcta orientación del Plan de Calidad.
- *Eje Operativo*, que define la organización y gestión interna del Plan, articulando su puesta en marcha de una manera práctica y eficaz.
- *Eje de Planificación*, que proyecta temporalmente el Plan y estima los recursos necesarios para llevarlo a cabo.

Los ejes afectan de forma multilateral a todos los planos de la actividad turística y a los agentes que en ella intervienen, y se instrumentan a través de programas de actuación. El Eje de planificación es un eje horizontal que afecta y puede verse afectado a su vez, por los otros tres en cuanto que las acciones definidas en ellos determinan tiempos y recursos, pero a la vez, éstos últimos, tienen una influencia decisiva en el número y la amplitud de las posibles acciones a realizar. Los ejes de actuación materializan las cuatro estrategias propuestas, respetando los principios rectores del Plan de Calidad Turística de Andalucía.

En definitiva, en la confección del Plan se ha considerado la posición de partida de Andalucía con respecto a la calidad turística, las estrategias necesarias para alcanzar los objetivos, los programas de acción específicos para dar cobertura a todos los agentes del sector y la organización presupuestaria y temporal necesarias para llevar a cabo el proyecto.

### *Punto de partida*

El análisis final de la situación de la calidad turística en la región encargado de identificar los aspectos positivos y mejorables, emplea el análisis DAFO, que es una herramienta ampliamente utilizada en planificación estratégica para identificar, en este caso, los elementos que afectan positiva o negativamente a la calidad turística en Andalucía. Las debilidades y fortalezas están referidas a factores endógenos del destino, factores que pueden gestionarse internamente tanto para traducir los efectos positivos de las fortalezas en resultados como para corregir las desviaciones observadas como debilidades. Las amenazas y oportunidades muestran el efecto que factores ajenos al destino ejercen en el mismo.

Como conclusión general del diagnóstico, se puede decir que existe en Andalucía un núcleo de empresas y servicios turísticos de muy alto nivel en todas las ramas de la actividad turística. Sin embargo, hasta el momento no se había asumido un compromiso sectorial por la calidad turística que, de forma planificada, organizada y efectiva, tenga como misión posicionar Andalucía como un destino de garantías.

### *Objetivos*

La calidad turística proporciona a Andalucía una visión a largo plazo en una industria próspera y competitiva.

a) *Objetivos para el espacio turístico:* El espacio donde se desarrolla la actividad turística debe ofrecer al turista los elementos necesarios para el óptimo disfrute de su estancia en el destino: infraestructuras, servicios públicos, una oferta turística de calidad, y oportunidades para la realización de actividades de acuerdo con sus intereses. Asimismo, el espacio como marco de la actividad empresarial debe reunir las condiciones óptimas para el correcto desarrollo de la actividad turística. El Plan de Calidad se apoya en un fuerte compromiso político para lograr implementar el giro pretendido del sector turístico andaluz. Este compromiso se evidencia no sólo en la iniciativa tomada por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, sino también en la capacidad de la administración, a todos los niveles, de asumir el reto de la competitividad turística como propio. La constitución de la Oficina de la Calidad del Turismo de Andalucía, como órgano colegiado de participación y asesoramiento, pone de manifiesto de forma general formar parte y colaborar en la búsqueda de la excelencia del destino turístico Andalucía.

El Plan tiene un ámbito autonómico, por el cual debe considerar las dispares realidades en materia de actividad turística encontradas en la geografía andaluza. La coherencia de las propuestas del Plan no sólo con los productos ofrecidos por cada área, sino también con la planificación espacial y la ordenación territorial, ha sido una constante absolutamente necesaria en su redacción y creemos que deberá serlo en su implementación. Debe conectar las distintas áreas de la Comunidad Autónoma aprovechando las sinergias y la complementariedad entre ellas y creando oportunidades para el ocio y el desplazamiento. En síntesis, creemos que el Plan de Calidad Turística contribuirá al gran objetivo de la sostenibilidad a largo plazo, en la línea con los principios rectores del Plan General de Turismo Sostenible. Para desvincular el desarrollo económico y social del deterioro medioambiental que, en ciertas ocasiones ha implicado la actividad turística, van a ser necesaria una reorientación de las políticas que llevan a cabo todos los agentes sociales y económicos de Andalucía. La sostenibilidad debe ser el catalizador de los cambios necesarios en la actuación del sector público, el sector privado y en los patrones de conducta de los turistas.

*b) Objetivos para las empresas:* Aunque la Junta de Andalucía juega un papel fundamental en la creación del marco de actuación turística son en último extremo los empresarios del sector, junto con los trabajadores, los artífices de un cambio en los modelos de producción/prestación de servicios, consumo e inversión. Mantener una posición competitiva dentro del mercado turístico implica una constante inversión en instalaciones, innovación tecnológica (en las áreas de promoción, comercialización y gestión), y en la incorporación de sistemas de gestión adecuados a las necesidades actuales del sector, que incluyan una gestión de la calidad. El reconocimiento a la gestión de la calidad, representado por las certificaciones y distinciones en los sistemas de calidad existentes, es uno de los ejes de actuación que persigue el Plan de Calidad. La obtención de una certificación o distinción actúa como una garantía para el cliente y contribuye a fortalecer el posicionamiento de la empresa y del destino en el mercado. El aumento del número de certificados y distinguidos es uno de los grandes objetivos de este Plan.

*c) Objetivos para las personas:* Se parte de la idea de que las personas constituyen la base sobre la que se sustenta la actividad turística en el destino así como de que la atención y el trato recibido por el cliente es uno de los ingredientes decisivos de la estancia turística, marcando la diferencia entre una experiencia positiva y una experiencia negativa, no ya referida a un establecimiento, sino al destino completo. Las personas son, por tanto, la cara del destino en todo momento, y su importancia dentro del proceso de consumo tu-

rístico justifica una línea de actuación centrada en los recursos humanos. Este objetivo es particularmente relevante en destinos emergentes, donde la falta de experiencia en materia de turismo puede llevar a los Entes locales a una inadecuada orientación de sus esfuerzos. El Plan considera fundamental la existencia de la figura de los técnicos en calidad turística, en los Entes locales y autonómicos con competencia sobre la actividad turística.

*d) Objetivos para el producto turístico:* Los análisis de la demanda realizados tanto a nivel institucional andaluz, como en otros ámbitos, describen las preferencias de clientes de Andalucía y su comportamiento esperado. El modo de conocer el destino y comprar el viaje, la preferencia en cuando a las actividades o a la modalidad de alojamiento elegida demuestran unas pautas de “conducta turística” de modo que, una vez conocidos estos elementos, Andalucía, como destino turístico, pueda amoldar a ellos su oferta, el desarrollo de destinos y productos turísticos, los mecanismos de promoción y comercialización, etc.

La identificación de los grupos de demanda objetivos y las oportunidades que presentan para el sector andaluz, dirigen la actuación de los responsables de la planificación y de la promoción turística. Se pretende desde la Junta de Andalucía que el Plan de Calidad Turística actúe sobre la oferta, contemplando actuaciones específicas para productos turísticos de especial interés. Se evidencia desde el Plan que el sol y playa es un gran producto genérico cuya hegemonía perdura hoy, pero que está experimentando una gran evolución. La demanda exige por tanto cada vez más, actividades que complementen su estancia en las playas y completen su tiempo de ocio. Al mismo tiempo que se tiene por cierto el hecho de que están posicionándose otros productos con capacidad de atraer a segmentos de mayor gasto, y menos sensibles a la estacionalidad.

Para esto se parte de una idea: la calidad que ofrece cada uno de los servicios turísticos asociados a los distintos productos, es percibida por el turista como representativa del total. Por ello, es fundamental actuar sobre la creación y desarrollo de una oferta que brinde las mayores garantías, con un elevado nivel de servicio, que ejerza un efecto demostración sobre el total de la oferta y atraiga nuevas inversiones en ese sentido. El Plan se propone por tanto conseguir, una masa crítica de establecimientos certificados sobre la cual construir una cultura de calidad en los distintos segmentos y espacios turísticos. Este objetivo refleja la necesidad de conectar todas las actuaciones de la gestión de la calidad a una visión de producto comunicable a los mercados emisores, garantizando así que las acciones que se emprendan tendrán una recompensa directa sobre los integrantes del sistema turístico andaluz.

*La nueva estrategia*

El modelo del Plan de Calidad Turística de Andalucía se basa en la definición de unos principios rectores que regulan el desarrollo de todas sus actuaciones, el trazado de cuatro estrategias que dan cobertura a los principales ámbitos del sistema turístico y, finalmente, el desarrollo específico de cuatro ejes de actuación que permiten conocer lo que hay que hacer, cuándo realizarlo y con qué recursos se cuenta.

Además, está regido e inspirado por un conjunto de principios considerados como las grandes normas o estándares que aportan el contexto para la definición y desarrollo de sus estrategias. Estos principios que se asumen desde el documento están reflejados en todos los ejes de actuación hasta el nivel de las actuaciones concretas. El Plan es por tanto un reflejo de las cualidades esenciales que los principios representan.

Como principios rectores podemos destacar los siguientes:

*a) Adaptación a las necesidades del sector:* el Plan está elaborado desde y para el sector, con un carácter fundamentalmente participativo, que, a la vez fortalece las relaciones público–privadas existentes y fomenta la creación de nuevas estructuras de cooperación.

*b) Estructura para el desarrollo del Plan:* realizada sobre cuatro grandes ejes: temático, de mercado, operativo y de planificación temporal y presupuestaria.

*c) Flexibilidad y capacidad de adaptación:* con la retroalimentación prevista se garantiza a sus gestores la capacidad de adaptar la aplicación del mismo a las circunstancias del momento, posibilitando una adecuada planificación periódica.

*d) Innovación:* se debe fundamentalmente a que los continuos cambios experimentados por el mercado así como la rápida evolución de las nuevas tecnologías que afectan los sistemas de gestión y comercialización, hacen necesario un continuo esfuerzo para generar y asimilar nuevas soluciones estratégicas por parte del sector turístico y las administraciones competentes.

*e) Vigencia en el tiempo:* el Plan contempla la proyección temporal de su ejecución. Como se ha indicado con anterioridad, está provisto de mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados. Esto proporciona un contexto apropiado para la adaptación de las actuaciones del mismo a las necesidades concretas que surjan a lo largo de su ejecución.

f) *Mejores fórmulas de gestión y apoyo*: para esto se contemplan los órganos de gestión y seguimiento así como la participación de distintos organismos con competencias en ocasiones no directamente asociadas a la calidad turística. Por otra parte, los mecanismos de cooperación público–privada facilitan la asistencia concreta y “a medida”, a los distintos subsectores de la actividad turística.

h) *Visibilidad en la calidad turística*: debe ser un elemento integral de las políticas y estrategias de todos los agentes implicados. Para ello se trata desde el Plan contemplar actuaciones encaminadas a lograr el apoyo necesario para su implantación efectiva. Estas actuaciones incluyen tanto la sensibilización social en sentido amplio como la promoción de cada una de las actuaciones puestas en marcha.

i) *Mensurabilidad para el Plan*: se ha incorporado una batería de indicadores que proporcionan a los gestores la herramienta necesaria para llevar a cabo su seguimiento y medir la eficacia de las acciones llevadas a cabo. Por tanto, se garantiza la aplicabilidad, comprensión, eficacia y validez de los programas que propone a lo largo de su vigencia. De modo que los resultados obtenidos –aumento de la competitividad, posicionamiento turístico favorable– puedan ser cuantificables tanto en su desarrollo como al final del mismo.

El Plan de Calidad Turística, al igual que las restantes políticas estratégicas sectoriales, tiene una fuerte orientación hacia el sector privado ya que es la propia industria la destinataria y principal ejecutora de las acciones que se recogen en el mismo. Sin embargo, el papel de la Administración es garantizar la confluencia de condiciones necesarias para su ejecución de acuerdo con las políticas sectoriales. Corresponde a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, a través de la Dirección General de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística, asumir el papel fundamental de liderazgo de la política de calidad turística. La Administración local, por su parte, es un actor imprescindible, puesto que es a este nivel donde se gestionan los destinos, el espacio físico en que se desarrolla la actividad turística. Finalmente, el concepto de calidad turística incluye también la actuación de otras Administraciones públicas cuya actuación tenga una vertiente turística.

Frecuentemente, las actuaciones encaminadas a lograr los objetivos de una política pueden solaparse con las actuaciones puestas en marcha para otro fin. Por ello, se considera necesaria una estrategia a largo plazo intersectorial para que las concesiones que se puedan hacer a corto plazo no menoscaben el éxito de las políticas autonómicas a largo plazo. Es necesario por tanto, actuar a todos los niveles de la administración pública e incorporar a lo lar-

go del proceso al sector privado y agentes sociales, destinatarios y beneficiarios de las actuaciones previstas en el Plan.

La estrategia de calidad turística implica mejorar la coherencia entre las políticas lideradas por los distintos actores del destino. Para ello, se cree necesario que los organismos responsables de cada ámbito de actuación contemplen los supuestos de solapamiento entre políticas de distinta naturaleza, de modo que cada actuación promovida prevea sus impactos en la calidad turística. Además se pretende fortalecer el papel impulsor de las políticas turísticas de las Administraciones públicas. Se parte de la idea de que mediante unos adecuados mecanismos de coordinación se consigue una mejor planificación de actuaciones y, consecuentemente, mayor eficacia en el gasto y mejorada eficacia en el desempeño de sus funciones.

La segunda estrategia se centra en el factor más importante de la ecuación turística: las personas, que se constituyen en el elemento clave en la percepción de calidad del destino turístico. El diagnóstico ha evidenciado la necesidad de una formación específica para el puesto de trabajo, y se pone de manifiesto además una escasa concienciación en calidad derivada de la ausencia, hasta ahora, de una estrategia global de calidad formacional para el sector turístico.

La estrategia de extensión de las garantías tiene como destinatarios los destinos turísticos y todos los componentes en ellos presentes cuya actuación es directa o indirectamente turística. Esta estrategia actúa sobre la oferta turística básica y complementaria, los servicios públicos turísticos y los recursos.

La estrategia de alineación con el mercado orienta continuamente los ejes de actuación del Plan de Calidad a una perspectiva de mercado, dado que es éste quien define los estándares de calidad turística. Esta estrategia tiene un alto componente dedicado a la medición y seguimiento de las actuaciones puestas en marcha desde el Plan. El estudio de la demanda actual y potencial, de sus preferencias, hábitos y motivaciones, proporciona a los gestores del mismo valiosa información relativa a la “salud” de los destinos y el grado de competitividad de la oferta.

### *Ejes de actuación*

#### *a) Eje temático*

*a.1) Programa de asistencia técnica:* El Programa de Asistencia Técnica proporcionará a los agentes turísticos (empresas, prestadores de servicios

y gestores de destinos y recursos turísticos) las herramientas y recursos necesarios para asumir con éxito el reto de la calidad. Además, cubrirá la necesidad más imperativa del proceso: la disponibilidad de la asistencia técnica necesaria para la creación de una estructura de calidad adaptada a las necesidades específicas de cada colectivo. El objetivo es actuar sobre, al menos, 16 destinos y mil empresas, abarcando la totalidad de productos y sectores. Se incide especialmente en los servicios e instalaciones vinculados a la administración turística andaluza. En Andalucía coexisten muy diversas realidades turísticas, con notables diferencias en el grado de desarrollo y madurez de los distintos productos. Es por ello que las actuaciones a realizar en este Programa identifican líneas de trabajo enfocadas a destinos, recursos, empresas y servicios públicos turísticos, con el objetivo de adecuarse óptimamente a sus necesidades concretas. De manera complementaria, se trabaja con una visión de productos para garantizar la conexión de las actuaciones previstas por el Plan con los proyectos de promoción y comercialización del Plan Director de Marketing y las estrategias que soportan el Plan General del Turismo Sostenible y otras iniciativas planificadoras de la Consejería del Turismo, Comercio y Deporte. La asistencia técnica utiliza como base las herramientas contempladas en el Sistema de Calidad Turística Española (SCTE), integrado por tres grandes metodologías: SCTE Sectores, SCTE Buenas Prácticas y SCTE Destinos, sin perjuicio de la incorporación de esquemas normalizadores de ámbito general con aplicación turística.

*a.2) Programa de apoyo a proyectos de calidad existentes:* Su finalidad es integrar las estructuras turísticas intermedias en el Plan de Calidad Turística de Andalucía, de forma que se potencie el compromiso de estos agentes y se conviertan en catalizadores que garanticen la continuidad de los programas de calidad ya existentes y auspicien la aparición de otros nuevos. Las asociaciones empresariales, así como el resto de agentes sociales y, en su caso, las delegaciones del ICTE, ejercen una importante labor dinamizadora y localizadora, puesto que actúan como nexo entre las administraciones, agentes sociales y el colectivo que representan. Su participación activa es fundamental para el proceso de implantación de programas de calidad. La asistencia técnica tanto a destinos como a empresas e incluso recursos y productos tiene un denominador común, la participación imprescindible de las estructuras intermedias. A fin de optimizar su capacidad de actuación, y como organismos que tradicionalmente han liderado las iniciativas de calidad turística, se ha considerado desde el Plan como imperativo crear un programa de apoyo a las actuaciones que promueven.

*a.3) Programa de reconocimiento de la calidad garantizada:* Se trata de impulsar y difundir la cultura de la calidad entre todos los agentes turísticos de Andalucía, incentivando la aplicación de criterios de excelencia basados en la gestión de la calidad en las empresas, servicios, recursos, productos y destinos turísticos con el fin de mejorar la competitividad del sector andaluz. Una importante distinción va a consistir en un mejor reconocimiento a cualquier entidad tras realizar un esfuerzo de adecuar instalaciones, equipamientos y servicios a los estándares fijados en un sistema, modelo o norma de calidad. Se considera por tanto oportuno, desarrollar un programa para apoyar y reconocer el esfuerzo que hacen los empresarios andaluces por incorporar el criterio de calidad como base de su operativa diaria. Así pues, el programa de reconocimiento de la calidad garantizada presenta tres vertientes: reconocimiento de las empresas que han apostado por la calidad, apoyo específico en promoción y ayuda al sector a alcanzar este objetivo mediante incentivos económicos. De forma indirecta, la ejecución de este programa conlleva beneficios adicionales, como el efecto demostración que las empresas distinguidas puedan ejercer sobre el resto.

*a.4) Programa de innovación en calidad:* El objetivo de este programa es definir las pautas básicas para el establecimiento de acciones innovadoras en determinadas áreas de especial sensibilidad y con repercusión directa sobre la actividad turística. Este programa trata de romper la dicotomía calidad/innovación incorporando al proceso de calidad turística en Andalucía aspectos que no están incluidos en las pautas normalizadoras básicas vinculadas a la actividad turística. Se establece que ante el reto de la competitividad es necesario fomentar la innovación en las políticas de calidad y desarrollo del sector, así como en la gestión de las empresas y servicios que desarrollan su actividad en relación directa o indirecta con la actividad turística. La adecuación a las nuevas necesidades de la demanda y la innovación del sector forman los ejes básicos de este programa. Se pretende que el sector turístico andaluz pueda ser capaz de adaptarse y ofrecer soluciones de calidad a medida de las necesidades de sus clientes. Este esfuerzo de adecuación incluye iniciativas que van desde la extensión de las garantías de calidad a nuevos sectores con incidencia en la actividad turística, hasta la adecuación de la normativa sectorial a la coyuntura actual, o a elementos básicos como la seguridad y la accesibilidad. Asimismo, se prevé la elaboración de un sitio Web de la calidad turística como herramienta informativa y de comunicación para el sector.

*a.5) Programa de divulgación y comunicación:* El fin de este programa se centra en informar al sector y dar a conocer al público y al mercado los programas puestos en marcha desde el Plan, los logros conseguidos, así como trans-

ferir el conocimiento generado en las acciones del Plan y en los trabajos vinculados al mismo. El éxito viene condicionado por el conocimiento que los agentes del sector tengan sobre el Plan y por la capacidad de los consumidores de reconocer las certificaciones y distinciones en calidad que reciban empresas, servicios públicos y destinos. La divulgación de las iniciativas persigue dinamizar la participación del sector y, progresivamente, incrementar su compromiso con las acciones que requieran de una colaboración estrecha entre todos los agentes.

*a.6) Programa de formación*<sup>22</sup>: Este programa se realiza con el objetivo de dotar a los agentes turísticos, empresarios y trabajadores, de los conocimientos y herramientas que necesitan para asumir su papel en el proceso de implantación de la calidad, motivando y haciendo a estos partícipes de las novedades y últimas tendencias en el sector y presentándolas de una manera fácil y accesible. Se pretende pues retroalimentar al propio Plan a partir de la información obtenida acerca de las inquietudes, expectativas y necesidades de estos agentes. Desde el Plan de Calidad se dice que los agentes beneficiarios necesitan una formación en calidad específica al papel que desempeñan en la actividad turística, así como la preparación necesaria para cubrir con solvencia las nuevas demandas que deriven de la ejecución del Plan. De su grado de cualificación dependerá el éxito de los programas cuya aplicación implique, de alguna manera, la participación de estos agentes. Se han seleccionado cuatro colectivos: los técnicos de asociaciones empresariales y entidades intermedias, los directivos y propietarios de las empresas y servicios turísticos, los prestarios de servicios y los técnicos de la administración pública. Complementariamente, en aras de la mejora de la calidad del servicio prestado, es preciso contrastar de manera sistemática y periódica las necesidades formativas del sector con los recursos que, desde distintos ámbitos de la administración de la Comunidad Autónoma se están aplicando a la mejora de los recursos humanos vinculados al turismo, en pos de su mayor eficacia.

*a.7) Programa de proyectos especiales*: Su objeto es el de facilitar una vía de actuación que integra las iniciativas consideradas necesarias para lograr los objetivos propuestos pero que no se enmarcan en los restantes programas. El Programa de proyectos especiales tiene carácter abierto, pudiendo así, durante el transcurso de la ejecución del Plan, completar las actuaciones con nue-

---

<sup>22</sup> Este Programa parte del Estudio de detección de las necesidades formativas en el sector turístico de Andalucía, publicado para licitación en el BOJA núm. 42 de 3 de marzo de 2006.

vas iniciativas. A priori se han identificado tres áreas de actuación: los recursos turísticos patrimoniales, la proyección de la oferta de excelencia (alojamiento y restauración) hacia los mercados objetivos, y un estudio sobre la realidad social del sector. En primer lugar, se propone la puesta en valor turístico de los recursos que son propiedad o están gestionados por la Junta de Andalucía. Esta actuación complementa los esfuerzos por la conservación del patrimonio que la Junta realiza a través de las figuras de protección. En segundo lugar, se propone la creación de un Club de Calidad de establecimientos de alojamiento y restauración que representan los valores de excelencia que se desean promover dentro del sector, a modo de buque insignia en la oferta andaluza. Por último, dada la importancia de la hospitalidad como factor diferencial de la experiencia turística en Andalucía, el peso del turismo en la economía y el volumen de visitantes que anualmente recibe la Comunidad Autónoma, se plantea una acción de investigación y análisis sociológico destinada a conocer la percepción social de turismo.

*b) Eje de mercado:* El eje de mercado tiene como objetivo valorar el impacto de los programas propuestos en el Plan de Calidad sobre los colectivos objeto de las actuaciones: los turistas y los agentes del destino. Este eje queda estructurado en tres programas.

*b.1) Programa de evaluación de la satisfacción del turista:* El fin de dicho programa es el de medir el grado de éxito de las actuaciones puestas en marcha desde el Plan sobre los distintos componentes del sistema turístico, a través del seguimiento de los niveles de satisfacción expresados por los beneficiarios finales: los turistas. Este programa crea el necesario mecanismo de retroalimentación que se requiere como herramienta para adaptar sus actuaciones a las necesidades y exigencias de los distintos segmentos del turismo. En el gran destino Andalucía confluyen una gran cantidad de productos turísticos, como ya se ha comentado. La mayoría de los visitantes llegan atraídos por las playas y el clima. El reclamo para otros grupos de turistas es el rico patrimonio cultural y natural. Cada producto genera expectativas específicas entre la demanda a quien se dirige. Este programa analiza el grado de adecuación de los productos turísticos andaluces a las expectativas de sus respectivos segmentos de demanda, proporcionando así la información necesaria para adaptar las políticas de calidad a las carencias detectadas en cada producto.

*b.2) Programa de evaluación de la satisfacción de los agentes del destino:* El fin de este programa es analizar la valoración de las actuaciones puestas en marcha desde el Plan de Calidad Turística que hacen los agentes directamente implicados en el desarrollo de la actividad turística en Andalucía, identificando las áreas de mejora. Se entiende como necesario, en el marco de un Plan de Ca-

alidad sectorial, evaluar la satisfacción de los agentes sobre los que actúa, en quienes recae la responsabilidad de proporcionar la mejor experiencia posible a los turistas y, sin cuya colaboración sería imposible implantar este Plan. Se proponen una serie de herramientas que midan los niveles de implicación y de satisfacción de los destinatarios del Plan según el sector y el producto turístico.

*b.3) Programa de análisis y puesta en valor de la información generada:* Este programa tiene la idea de asegurar la disponibilidad de información cualitativa sobre el mercado y los beneficiarios, necesaria para poner en marcha su mecanismo de retroalimentación. El programa explota toda la información recopilada en las actuaciones anteriores. Tanto las actuaciones de medida de la satisfacción de los turistas como las evaluaciones de satisfacción orientadas a los destinatarios del Plan (destinos, oferta y recursos humanos) han recogido valoraciones cualitativas sobre los efectos del mismo.

*c) Eje operativo:* El eje operativo formula las propuestas identificadas como necesarias para la correcta gestión y coordinación de las actuaciones oportunas.

*c.1) Programa de coordinación:* Este programa se encarga de definir la organización y gestión interna de manera que se agilice la asignación de responsables y recursos encargados de ejecutarlo, así como de velar por la correcta in-cardinación de proyectos y programas de acción de otros planes que influyen en el sector turístico: Plan General de Turismo Sostenible. Plan Director de Marketing, Plan de Innovación y cuantos otros se consideren con capacidad de influencia sobre la calidad turística. La estructura de este Programa permite que se detallen, en líneas de actuación o subprogramas, todos los aspectos relevantes para la coordinación del Plan y su puesta en funcionamiento.

### **c) Plan Qualifica**

El Plan Cualifica ha venido a suponer el gran proyecto para relanzar la Costa del Sol. Se ha puesto en marcha con el objetivo de renovar el atractivo turístico de esta parte de la costa andaluza. En él, subyacen dos objetivos fundamentales: evitar los desmanes urbanísticos en la zona y solucionar los problemas ya existentes por las malas prácticas urbanísticas empleadas con anterioridad. El objetivo último es conseguir la calidad y la sostenibilidad<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Es un trabajo común entre las Administraciones Públicas y el sector privado. Los municipios que en principio están acogidos a este Plan son ocho: Torremolinos, Benalmádena, Mijas, Fuen-

Este Plan ha empezado a realizarse como una ayuda a hoteles, ya que el sesenta por ciento de los visitantes que acuden a la Costa del Sol y muy especialmente a la Occidental, lo realizan a hoteles, y el grado de satisfacción depende, en gran parte, de su experiencia en el hotel por lo que la Administración apuesta por mejorar estos establecimientos con el fin de ampliar sus categorías así como para poder competir con la aparición de destinos emergentes. Estos destinos han provocado que la demanda de los visitantes sea cada vez más exigente y se deban ofrecer servicios complementarios al turismo de sol y playa tradicional<sup>24</sup>.

Sin embargo y según la Administración turística, las ayudas que se contemplan en el Plan *Qualifica* no solo van destinadas al sector hotelero, sino que paulatinamente también irán abarcando a todo tipo de empresas del sector, como Agencias de Viaje o pequeños y medianos comercios, conviniendo con estos sus principales necesidades. Mijas fue el primer municipio que firmó el protocolo de colaboración con la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte para adherirse formalmente al Plan. El Plan *Qualifica* tiene como objetivo elevar la calidad de los municipios de la Costa del Sol occidental, e impulsar el turismo. Así vemos como una de las ramas del Plan consiste en rehabilitar los espacios urbanos mediante la conexión de los sistemas de información de todas las oficinas de turismo del litoral, unificar la señalización y recuperar los cascos históricos.

### *Objetivos*

El fundamento del Plan *Qualifica* radica en el diseño de las líneas estratégicas de recualificación del sector turístico, con el objetivo de aumentar la

---

girola, Marbella, Casares, Manilva y Estepota. Este proyecto supondrá una inversión de 335 millones de euros y ha sido elevado por el Gobierno Central, que aporta 100 millones y eleva a modo de ejemplo de cómo hay que relanzar y reposicionar un destino maduro para mantener el liderazgo.

<sup>24</sup> Recientemente y como beneficiados de este Plan, un total de 24 establecimientos de seis de los municipios de la Costa del Sol incluidos en el Plan *Qualifica* se favorecen de diversas subvenciones que pretenden aportar modernidad y calidad a la oferta turística de esta zona. Estos establecimientos se sitúan en los municipios de Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Manilva y Marbella. Ante la Administración, 38 establecimientos hoteleros hoteleros presentaron proyectos para la modernización de su complejo de las que fueron aprobados los 24 ya citados, con una inversión de 19,5 millones de euros, de los que la Junta de Andalucía subvencionará algo más del veinte por ciento con un montante de cuatro millones.

competitividad del destino “Costa del Sol” en el futuro con respecto a otros competidores y mantener o incluso mejorar la calidad turística de la zona en un contexto de aumento de su competitividad y de mejora de la rentabilidad económica y social de la actividad turística.

Los objetivos generales se basan en el aumento de la calidad y de la competitividad del destino Costa del Sol, mediante el diseño de estrategias basadas en la rehabilitación cualitativa del patrimonio y del espacio turístico bajo las premisas de sostenibilidad ambiental y rentabilidad socioeconómica y apostando por la diferenciación frente a la estandarización.

Los objetivos finalistas se concentran en los objetivos sociales. Se trata de aumentar el bienestar social, tanto de los turistas que visiten este destino como de los propios residentes de la Provincia; objetivos económicos que consisten en aumentar la rentabilidad, tanto privada como pública que genera el sector turístico desde los puntos de vista del beneficio empresarial, del empleo y del efecto arrastre sobre otros subsectores de la economía provincial. Los objetivos medio ambientales –culturales, se centran en garantizar un desarrollo de la actividad a largo plazo compatible con el medio ambiente, desarrollando actuaciones que mejoren el entorno desde sus puntos de vista natural, urbano, cultural, etc. En definitiva conservando la identidad del destino y sus recursos autóctonos.

### *Metodología*

La metodología del Plan Cualifica se basa en tres bloques distintos e interconectados entre sí:

– Estudios técnicos referentes a la situación turística de la Costa del Sol. Las debilidades y potencialidades, la evolución de sus principales indicadores turísticos, los grandes cambios motivacionales de la demanda, la evolución de la oferta, la evolución de la población, los factores de competitividad, análisis de sostenibilidad, etc. Como resultado se obtuvo un Diagnóstico previo de la Costa del Sol occidental.

– Análisis participativo realizado por más de ciento veinte personas relacionadas con la totalidad de asociaciones empresariales e instituciones del sector turístico de la Costa del Sol que han mostrado su opinión sobre el diagnóstico actual de la actividad, el modelo futuro a seguir, las estrategias necesarias a desarrollar, e incluso, las actuaciones a ejecutar. Esta participación se realizó a través de las distintas mesas de trabajo<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Mesa de trabajo N° 1: Infraestructuras y servicios públicos, coordinada por D. Salvador Moreno Peralta; mesa de trabajo N° 2: Medio Urbano, Natural y Playas, coordinada por D. Rafael Es-

– Análisis cualitativo de la información anteriormente resultante realizado por un grupo cerrado de 25 personas, representantes de las asociaciones empresariales, sindicatos e instituciones turísticas de la Costa del Sol, las cuales, y bajo los diagnósticos y propuestas anteriormente realizadas, han trabajado en la programación estratégica del Plan Qualifica. Las líneas estratégicas que vertebran el Plan Qualifica son el fruto de un profundo proceso de estudio y debate participativo entre todos los agentes que forman parte del destino Costa del Sol.

El resultado ha quedado recogido en las nueve estrategias que se explican a continuación:

a) *Revitalización de centros y espacios turísticos*: Con esta estrategia se persigue revalorizar los entornos urbanos, eliminando los factores de contaminación urbanos y los factores de contaminación paisajística con acciones de remodelación y recuperación que permitan convertir el paisaje urbano en un activo más del destino, con capacidad de ser generadores de actividad y nuevos equipamientos.

b) *Calidad medioambiental del destino*: El objetivo de esta línea estratégica es incorporar los sistemas de evaluación medioambientales existentes, para favorecer así la consecución de una gestión sostenible del territorio coherente con una nueva demanda turística más exigente con la calidad medioambiental de los lugares que visitan, y más concienciada por las consecuencias negativas que sus actividades puedan ejercer sobre el entorno.

c) *Modernización de las empresas y productos turísticos*: La tercera línea estratégica actuará en pro de mejorar la competitividad de las empresas de la Costa del Sol, a través de dos vías. Por un lado, mediante la articulación de mecanismos incentivados que persigan o bien la recalificación y modernización de las empresas turísticas, o bien la salida de las instalaciones obsoletas del mercado turístico. Por otro, impulsando los procesos de certificación de calidad de empresas y productos más allá de los sectores tradicionales de alojamiento y restauración.

d) *Diversificación y diferenciación de productos*: El objetivo perseguido es aprovechar las excelentes oportunidades y recursos turísticos de los que dispone la

---

teve Secall; mesa de trabajo N<sup>o</sup> 3: Productos turísticos coordinada por D. Fernando A. Fraguas Aznar; y mesa De Trabajo N<sup>o</sup> 4: Modernización económica y empleo, coordinada por D. José Luque García. La actual página Web se presentó en su día como otro instrumento de participación creado para la difusión, el intercambio de opiniones, la consulta y el debate, que combinó una estructura abierta para cualquier ciudadano, con un apartado privado para facilitar y apoyar el trabajo de las comisiones anteriores.

provincia de Málaga, para diversificar, diferenciar y hacer único al destino Costa del Sol.

*e) Mejora de servicios e infraestructuras públicas:* Esta línea estratégica se enmarca en el campo de actuación del Plan de Ordenación Territorial de la Costa del Sol (POT).

*f) Innovación y nuevas tecnologías:* El objetivo de esta estrategia es el de potenciar la innovación continua y la aplicación de tecnologías punteras al sector turístico, en todas sus facetas, de forma que permita mantener el destino Costa del Sol en una posición competitiva.

*g) Cualificación del empleo y formación:* La estrategia de formación se debe abordar desde el enfoque de la cualificación de empleo turístico. Además, es necesario entender la formación de una manera amplia, en cuanto existen otros sectores (como el comercio) engarzados directamente con el turismo, que pudieran ser destinatarios de esta formación. Todo ello a favor de una mayor profesionalización del sector.

*h) Comunicación:* La estrategia de comunicación pretende un doble objetivo. Por un lado, debe conseguir la generación de un entorno social favorable al turismo. Por otro lado debe apoyar el proceso de concienciación de agentes públicos y privados sobre la necesidad de apostar por este nuevo modelo de desarrollo. Finalmente será un elemento clave para el éxito de esta estrategia el lanzamiento de una campaña de publicidad y difusión del reposicionamiento y el cambio de imagen del destino Costa del Sol.

*i) Gestión del Plan:* Para abordar la gestión del Plan se ha creado la comisión de seguimiento, órgano que potencia y agiliza el desarrollo de las estrategias, al tiempo que vela por el cumplimiento de los objetivos fijados. De forma complementaria actúa la unidad técnica del Plan, cuya misión se centra en el trabajo operativo de ejecución de los proyectos y actuaciones que conforman el plan.

#### ***d) La excelencia para los Campos de Golf de Andalucía***

El Decreto que refuerza los requisitos medioambientales, urbanísticos y de calidad turística de Andalucía es el 43/2008, de 12 de Febrero que regula las condiciones de implantación y funcionamiento de los Campos de Golf de su territorio.

Partimos de la base de que Andalucía es la primera comunidad autónoma en número de campos de golf (un centenar, que supone el 28% de la oferta en España) y la segunda en número de licencias (48.422). Esta actividad, que genera unos ingresos anuales de alrededor de 512 millones de euros y 4.400 empleos directos, constituye además, uno de los principales elementos

de la promoción turística andaluza en los mercados internacionales. El golf atrae cada año a unos 360.000 turistas, de los que 250.000 son extranjeros, especialmente del Reino Unido y Alemania. Sus niveles de estacionalidad son muy bajos y el tipo de alojamiento que demanda es mayoritariamente de hoteles de cuatro y cinco estrellas.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, consciente de la importancia del sector, y de acuerdo con la Ley del Turismo de Andalucía, dictaminó la aprobación de la norma. El Decreto 43/2008, garantiza el acceso público a los campos de golf siempre que se cumplan las normas federativas y de cada instalación, y el abono de los derechos de juego.

En cuanto a las características técnicas y de diseño, estos recintos deberán tener una superficie mínima de 20 hectáreas y un recorrido de al menos nueve hoyos. Además deberán cumplir una serie de criterios relativos a condiciones de juego y distancias de seguridad. Podrán albergar también otras instalaciones deportivas, de ocio, esparcimiento, restauración, establecimientos hoteleros con una categoría mínima (estos últimos de cuatro estrellas), así como otros usos de carácter asistencial, sanitario, administrativo o cultural.

La implantación de un campo de golf deberá estar prevista expresamente en el Plan General de Ordenación Urbana correspondiente y sólo podrá llevarse a cabo en espacios con las debidas condiciones físicas, ambientales, paisajísticas y de suficiencia de infraestructuras y servicios. En materia de medio ambiente, el texto establece que para el uso de agua de riego será preceptiva la autorización del Organismo de Cuenca bajo las condiciones que establezca el Plan hidrológico correspondiente, así como la obligación de elaborar un Plan de conservación.

También se recogen, entre otras exigencias, la prioridad para la plantación de vegetación autóctona y de bajos requerimientos hídricos, el tratamiento del terreno respetando su morfología, el uso de abonos y fertilizantes de liberación lenta para evitar la contaminación, el empleo de energías renovables, la aplicación de técnicas de ahorro y reutilización de agua y el aprovechamiento de los residuos de poda y siega para la obtención de abono natural.

Uno de los aspectos más relevantes del Decreto es la creación de la figura de los Campos de Golf de Interés Turístico para aquellas instalaciones que aporten valor añadido a la oferta andaluza. Estos campos, a los que se aplicarán exigencias complementarias, tendrán una superficie de al menos 70 hectáreas, 18 hoyos y una longitud de recorrido de 6.000 metros, así como 30 hec-

táreas más por cada 9 hoyos más. También deberán garantizar su uso turístico, por lo que la mayor parte de los derechos de juego no estarán sujetos a la condición de ser socio de un club.

Junto con ello se establece la obligatoriedad de incorporar medidas adicionales de sostenibilidad ambiental y responsabilidad social corporativa, así como de acreditar las certificaciones de calidad ISO 9000 y de gestión ambiental ISO 14000, entre otros requerimientos.

La tramitación de la declaración de Interés Turístico se iniciará a instancia del promotor del campo de golf. Los proyectos serán evaluados individualmente por una Comisión Técnica de Calificación. En cuanto a la creación de la Comisión Técnica para evaluar la obtención de esa certificación como campo de interés turístico de Andalucía, esta será un órgano en el que participarán la Consejería de Turismo, a través de la Viceconsejería, y cuatro Direcciones Generales de las áreas de turismo, deporte, medio ambiente y obras públicas. En esta Comisión no estarán los sindicatos y empresarios, “que sí conocerán los proyectos que sean aceptados en la Comisión a través de la Mesa de Turismo o el Consejo Andaluz de Turismo”.<sup>26</sup>

En los suelos no urbanos no serán compatibles las áreas residenciales con los campos de golf y sí se permitirán con carácter general, como uso complementario al campo de golf, el establecimiento de instalaciones deportivas, establecimientos hoteleros, instalaciones de ocio, restauración, y similares.

Las viviendas solo se podrán construir en estos campos en casos excepcionales. Así vemos como dice el Decreto, “*se podrá permitir la construcción de viviendas residenciales dentro de los campos de golf de interés turístico en casos “excepcionales”, que deberán ser analizados por la citada comisión técnica. Estos campos de golf de interés turístico exigirán la construcción de hoteles de determinadas características, con un mayor número de habitaciones*”.

Los campos de golf que sean considerados de Interés Turístico podrán albergar otros usos urbanísticos y tendrán que estar expresamente previstos en los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional. Estos Planes deberán especificar los criterios sobre las instalaciones compatibles del campo, edificabilidad y densidad de viviendas, tipología de las mismas y distancia

---

<sup>26</sup> Vid: Decreto 43/2008, de 12 de Febrero.

mínima respecto a la zona deportiva, además de la justificación del proyecto en función de la oferta y la demanda en el territorio.

Finalmente, el Decreto establece un periodo de dos años para que los campos de golf existentes se adapten a las exigencias referidas al uso del agua y, siempre que sea posible, a las normas técnicas sobre el diseño de las instalaciones y sus construcciones complementarias. Asimismo, las instalaciones actuales que reúnan las condiciones correspondientes podrán solicitar la declaración de Interés Turístico.

La nueva normativa sobre campos de golf, ha recibido aportaciones de casi 40 Entidades y Organizaciones durante su periodo de audiencia pública. Asimismo, cuenta con los informes favorables de distintos órganos consultivos y de participación social, entre ellos el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, el Consejo Andaluz de Turismo y el Consejo Andaluz de Deporte, en los que están representados agentes económicos y sociales, consumidores, diversos colectivos sectoriales y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

## VII. EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA Y SU INCIDENCIA EN EL TURISMO

La importancia de la planificación urbanística de la Administración adquiere gran relieve especialmente en los últimos tiempos para el turismo. Los efectos de la actividad turística tienen repercusión en el ámbito del medio físico en general, ya que de todos es sabido que una parte muy importante de la oferta turística descansa sobre los atractivos del medio físico. De esta manera y siguiendo a Blanquer Criado podemos decir que “frente a la improvisación privada la planificación pública”<sup>27</sup>. Es decir, frente a la improvisación del sector privado, adquiere relieve y pujanza la planificación pública en materia urbanística, medioambiental etc. pues estas van a incidir claramente en la planificación turística del territorio.

Este planteamiento supone desarrollar una perspectiva global del sector turístico en lugar de un análisis aislado de cada problema. La ordenación del turismo se hace hoy siguiendo los parámetros de la calidad del entorno en ge-

---

<sup>27</sup> Vid: Blanquer Criado, D. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia 1999.

neral, y por ende del entorno urbano, de manera que el espacio urbano se convierte en sí mismo en un destino turístico atractivo. Por tanto, la calificación y clasificación del uso del suelo tiene una importancia vital para el turismo. Es por ello que nos detenemos en este epígrafe sobre el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, un instrumento jurídico llamado a ser de gran valor en la ordenación pública de la calidad de los bienes turísticos de la Comunidad Autónoma.

Partiendo de esta base, la Ordenación del territorio constituye una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad. La Carta Europea de la Ordenación del Territorio la define como “expresión especial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”. Esta actividad administrativa deberá atenerse a unos principios, de entre los cuales podemos resaltar el de la globalidad, funcionalidad y prospectiva en la que el ciudadano pueda tener la posibilidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados en defensa de sus legítimos intereses.

Según establece la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, los objetivos específicos de la ordenación del territorio de esta Comunidad son: “*en primer lugar la articulación territorial interna y con el exterior de Andalucía, así como la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizado todo ello con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico*”. La finalidad esencial, según la Ley, es la de conseguir la plena cohesión de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes.<sup>28</sup>

Para la consecución de estos objetivos, la Comunidad Autónoma de Andalucía diseña en su Ley dos instrumentos de ordenación integral, como son el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Si el primero establece el marco de organización y estructura territorial que se pretende para la Comunidad Autónoma, a través del segundo se podrán formular Planes para espacios menores que precisen la mejora de su estructura territorial, siempre en relación al

---

<sup>28</sup> Vid: Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, 1/1994, de 11 de enero. BOJA nº8 de 22 de enero de 1994.

interés supramunicipal y sin clasificar suelo. La Ordenación del Territorio constituye pues en el momento actual un componente importante de las políticas públicas, tanto a escala europea, como nacional o regional. Se hace cada vez más evidente que un gran número de cuestiones relacionadas con el desarrollo económico, la cohesión social y la sostenibilidad ecológica están involucrados necesariamente con la consecución de un orden territorial adecuado.

Es por ello que desde el instrumento de Ordenación (POTA) se pretende que la integración se realice desde una apuesta explícita para potenciar así la propia estructura territorial interna de la Comunidad Autónoma, vía necesaria para que esos procesos permitan un desarrollo equilibrado del conjunto del espacio andaluz. Se parte de la idea de que en el futuro, la condición periférica de Andalucía sólo podrá ser superada si sus economías urbanas aprovechan las oportunidades para desarrollar sectores innovadores fuertemente integrados en las redes internacionales. Pese a ello, el Plan de Ordenación del Territorio reconoce también que subsisten importantes problemas que son reflejo de una todavía insuficiente vertebración regional, tanto desde el punto de vista económico como territorial.

La propuesta del Modelo Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía es, en gran medida, una apuesta por el reforzamiento del grado de articulación física y de integración económica de todos y cada uno de los elementos de la estructura territorial de Andalucía como son las redes de ciudades y los diversos territorios que la componen. El principio de integración y cooperación territorial es, por tanto, uno de los aspectos esenciales de la propuesta del Plan.

La competitividad de Andalucía, el equilibrio territorial y la propia cohesión social requieren, de manera inexcusable, de un reforzamiento del funcionamiento integrado de los elementos de la estructura territorial. La mayor integración de los nueve Centros Regionales andaluces constituye la principal opción para que Andalucía cuente con unas economías urbanas capaces de competir en el ámbito internacional.

En relación con el turismo, si el suelo es el soporte físico en el que se asienta el conglomerado de bienes y productos turísticos, es comprensible que se desee aprovechar hasta el último centímetro de suelo que pueda rentabilizarse en términos turísticos. Frente a esa tendencia de desarrollo ilimitado y abusivo debe defenderse con firmeza y convicción el que cada porción de la superficie territorial pueda soportar un máximo de capacidad turística.