

ALTERNATIVAS LEGISLATIVAS PARA LA PLANIFICACION TERRITORIAL DEL TURISMO EN ESPAÑA

FRANCISCO JAVIER BLANCO HERRÁIZ

SUMARIO: — I. LA INTEGRACION DEL TURISMO Y EL MEDIO AMBIENTE EN EL TERRITORIO. — II. LA TRANSICIÓN HACIA UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA EL TURISMO. — III. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DEL TURISMO: FUNDAMENTO Y OPORTUNIDAD PARA LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS: 1. La planificación como función administrativa. 2. Etapas cronológicas de la planificación turística. — IV. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1978: 1. La Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. 2.- Las medidas normativas de carácter corrector. — V. PANORAMA LEGISLATIVO DESDE LA CONSTITUCIÓN. — VI. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN EL PAÍS VASCO EN LA LEY 6/1994, DE 16 DE MARZO, DE ORDENACIÓN DEL TURISMO: 1. Los Planes Territoriales Sectoriales en la legislación de ordenación del territorio del País Vasco. 2. El Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos: A) Definir el modelo de desarrollo turístico. B) Ordenar el fenómeno de la segunda residencia. C) Establecer y declarar áreas territoriales o comarcas turísticas. 3. Los Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos. 4. Otras cuestiones derivadas del sistema: el Inventario de Recursos Turísticos. — VII. RASGOS GENERALES DE LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN LA NUEVA LEGISLACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA. — VIII. NOTA FINAL. — BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

I. LA INTEGRACIÓN DEL TURISMO Y EL MEDIO AMBIENTE EN EL TERRITORIO

El concepto de territorio ha experimentado una indudable evolución conceptual, ocupando hoy una amplia dimensión como aglutinador de un sistema de elementos naturales, patrimoniales, económicos y sociales. El territorio es un factor clave para el desarrollo de la actividad turística con la que mantiene una íntima relación en su dimensión de recurso básico para el asentamiento de infraestructuras físicas y equipamientos. A su vez, el turismo es una actividad

económica que condiciona la organización del territorio, y cada vez en mayor medida lo necesita, usa, consume y transforma. Es asimismo una realidad ineludible la interacción medio ambiente/territorio y esta dimensión ambiental del territorio también resulta esencial en la planificación del turismo, como se ha venido manteniendo en esta década desde los más importantes organismos internacionales turísticos.

La Organización Mundial del Turismo (OMT), llevó a cabo la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia de Río mediante un documento titulado «*Agenda 21 for the travel and tourism industry. Towards environmentally sustainable development*» (1994), con el objetivo de avanzar en el desarrollo sostenible de la industria turística. Entre los objetivos prioritarios para la integración del turismo y el medio ambiente, la OMT señalaba precisamente «*el planeamiento y la gestión del uso del suelo*». En el mismo sentido, la Comisión Europea ha mantenido que «*el enfrentamiento entre turismo y medio ambiente sostenible se debe generalmente a una política inadecuada del suelo*» (1).

Existen recursos naturales y ambientales con muy estrecha conexión con la actividad turística y determinantes para su normal desenvolvimiento, como el clima —factor clave de atracción en numerosos destinos—, el agua, la vegetación, o incluso, el relieve como elemento importante del paisaje (BOSCH y otros, 1998, p. 43 a 53). El turismo, por otra parte, usa y consume los recursos naturales —escasos, sensibles y sujetos a múltiples amenazas— con unas características singulares y propias y con una importante secuela de impactos ambientales (contaminación, consumo excesivo de agua, generación de residuos, destrucción de fauna, modificación de paisajes, erosión, incendios, etc.) (BOSCH y otros, 1998, p. 43 a 53).

Es cierto que en el ámbito de la Unión Europea y en los Estados miembros se dispone aún de muy poca información sobre el impacto ambiental del turismo, puesto que, dado el carácter localizado de dicho impacto, los indicadores turísticos tienden a centrarse en las causas económicas subyacentes de las presiones ambientales. Estas dinámicas incontroladas, tomando nota de los errores cometidos en el pasado, no deben ni pueden tener lugar en sociedades democráticas avanzadas, puesto que no es admisible que el objetivo primordial y excluyente sea la explotación al máximo de los recursos naturales sino que, como señaló tempranamente el Tribunal Constitucional, «*se*

(1) «*Hacia un desarrollo sostenible*». Informe de aplicación y plan de actuación de la Comisión Europea sobre el Quinto programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. Dirección General XI. Comisión Europea (1997).

ha de armonizar la utilización racional de los recursos naturales con la protección de la naturaleza» (STC 64/1982, FJ. 2).

Es por estas circunstancias por lo que desde la acción pública se viene postulando cada vez con más insistencia, a la vista de las necesidades de espacio territorial del turismo, la exigencia de que el desarrollo turístico vaya en todos los casos de la mano de la planificación territorial y siempre bajo el criterio del fomento de la sostenibilidad (2).

II. LA TRANSICIÓN HACIA UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA EL TURISMO

La política preconstitucional de ordenación/planificación del turismo, cuya traducción normativa posteriormente analizaremos, abocó a la mayor parte de los destinos a un crecimiento espontáneo en el que, pese a la existencia de un marco normativo con vocación «ordenadora», los recursos turísticos y el proceso de desarrollo carecieron en la práctica de un tratamiento integral y ordenador.

En los destinos y áreas unidos a recursos naturales específicos como el sol y el mar que eran el argumento central de la oferta, el desarrollo turístico se produjo de forma masiva y desordenada (J.F. VERA y V.M. MONFORTE, 1994), con una utilización intensiva del territorio como bien total y abiertamente accesible, viéndose los recursos sometidos a una gran presión por parte de los millones de turistas que anualmente se venían recibiendo, sobre todo en áreas del litoral español.

Las políticas turísticas empresariales y públicas centraron sus esfuerzos durante décadas en la maximización de los ingresos y aun, en ocasiones, en el mero aumento del número de visitantes. Ello respondía sin duda, a una búsqueda de rentabilidad en economías de escala con el objetivo derivado de lograr la mayor cuota de mercado posible en un entorno de demanda poco segmentada. Los efectos negativos, medioambientales o sociales, del turismo eran frecuentemente ignorados o minusvalorados (F.J. BLANCO y E. FAYOS, 1995, p. 49 a 58).

La idea de abordar una política turística conectada a los instrumentos de ordenación del territorio, «*reconduciendo el proceso hacia una planificación más racional y especializada*» (BOSCH y otros,

(2) En este sentido se pronuncia el interesante Documento de avance del Plan General de Turismo de Andalucía, elaborado por la Dirección General de Planificación Turística de la Junta de Andalucía (julio 1999).

1998, p. 43 a 53), comienza a surgir cuando se detectan espacios degradados, saturación, pérdida de competitividad y estancamiento gradual de los productos. «Es cuando comienza a pensarse en el territorio como recurso y no como soporte», y a «apostar por un modelo capaz de dar coherencia espacial a la dinámica turística» (VERA Y MONFORTE, 1994).

En otras palabras, se vislumbra una nueva tensión dialéctica que podríamos resumir en la siguiente frase: «A más presión turística, más prevención, más racionalidad en los usos y más restauración». Esta necesidad de cambiar de rumbo ante este estado de cosas, es ratificada por el propio Tribunal Constitucional cuando se refiere a la planificación de los recursos naturales: «la planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (artículo 45.1). Es una ordenación del espacio y de su contenido coincidente en aquella dimensión con la ordenación del suelo y la planificación urbanística» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ. 13).

En este mismo sentido se ha mantenido desde la doctrina que la «racionalidad de uso da entrada a las técnicas de planificación, y de forma muy especial a las de planeamiento territorial, que son las únicas que pueden asegurar la racional e imprescindible compatibilización de los distintos usos posibles, así como la coordinación adecuada de la acción de los gestores de los distintos recursos, cuya ausencia viene siendo la causa principal de la insatisfactoria situación presente» (J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 1996).

También influye en este cambio de rumbo colectivo una nueva cultura ecológica que va penetrando socialmente, tanto desde los movimientos de base conservacionistas y otros grupos progresistas, como a través de actuaciones institucionales diversas a favor del desarrollo sostenible, que sirven de marco de referencia y guía para la acción, en un contexto general de creciente preocupación por los impactos sociales, económicos y ambientales del turismo.

Con un lenguaje ciertamente inusual, el Comité Económico y Social de la Unión Europea (3) se refirió a comienzos de la presente década a la necesidad de dar un nuevo enfoque para el turismo con el objetivo, entre otros, de que contribuyese a «salvaguardar y crear belleza, mantener la dimensión humana y fomentar la sensibilidad», una declaración que otorga al turismo la potencialidad de lograr justo lo contrario que provocó en algunos destinos no hace aún tanto tiempo.

(3) Dictamen sobre turismo y desarrollo regional —90/C/332/42— de 20 de septiembre de 1990.

Sin embargo, cuando la Comisión Europea se expresa sobre estas cuestiones el panorama no es precisamente alentador puesto que entiende que se avanza lentamente en la integración del medio ambiente y el turismo, y que los objetivos, medidas e instrumentos del denominado «V Programa», «aún no se han aplicado plenamente ni siempre en el momento debido», por lo que aboga de forma prioritaria, entre otras propuestas, por la integración, dirigiendo un llamamiento a las Administraciones Públicas de los Estados miembros para que:

- a) desarrollen la ordenación integrada de los usos del suelo a escala local o regional, y
- b) pongan en práctica medidas más estrictas de control de los usos del suelo (4).

III. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DEL TURISMO: FUNDAMENTO Y OPORTUNIDAD PARA LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS

1. La planificación como función administrativa

Hoy el turismo constituye una clara expresión de la íntima vinculación entre el desarrollo económico y el medio ambiente. Hoy también resulta de común aceptación, tanto desde la perspectiva pública como privada, que turismo, desarrollo regional y medio ambiente, progresarán en la misma dirección si se actúa ordenada y racionalmente, dentro de una visión integrada con perspectiva temporal amplia.

Y hoy, también, el bienestar social ya no sólo se mide con los indicadores económicos convencionales, sino asimismo en atención a valores como el aire que respiramos, el ruido que soportamos, o la salubridad general del entorno natural del que dependemos.

La aproximación integrada para incorporar la dimensión ambiental en los planes y programas de desarrollo turístico, y las orientaciones a favor de que los agentes que intervienen en este sector prioricen la calidad y las perspectivas a largo plazo sobre la maximización del aprovechamiento a corto plazo, constituyen ejes de intervención irreversibles.

A estos retos se debe igualmente responder desde planteamientos de políticas generales que trasciendan los límites propios tradicionalmente reservados a las Administraciones turísticas. Pero del mismo

(4) Informe de la Comisión Europea citado en nota 1.

modo, y desde esa necesaria visión global, una adecuada política turística debe integrar progresivamente los planteamientos ambientales y territoriales, en los instrumentos de planeamiento turístico diseñados por las Administraciones públicas (J. BLANCO y E. FAYOS, 1995, p. 49 y ss.), tal y como veremos más adelante.

La obligación que incumbe a los poderes públicos de hacer una buena administración de los recursos públicos, siempre escasos, atendiendo a los derechos básicos de los ciudadanos, alcanza al desarrollo de una gestión racional del territorio y del medio natural, ejerciendo las Administraciones competentes los principios de tutela y control y las funciones administrativas que les corresponde en esta materia.

Superadas las clásicas ideas propugnadas por Von HAYEK acerca de la utópica autorregulación totalmente libre del mercado, y sus contradicciones entre planificación, y libertad y democracia —en un mundo cada vez más globalizado donde paradójicamente cada vez son más necesarias las reglas— hoy la planificación de la ordenación del territorio —como acertadamente sostiene nuestra mejor doctrina— se presenta como una de las múltiples proyecciones del Estado social y democrático de Derecho en la actuación de los poderes públicos, y como un fenómeno ligado al proceso de expansión e intensificación de la acción estatal en la vida social (así, entre otros, L. PAREJO y S. MARTÍN-RETORTILLO).

Y en el momento presente también la planificación territorial supone —como ha recordado el Tribunal Constitucional— *«más una política que una concreta técnica y una política de enorme amplitud»*, configurándose el Plan como *«el instrumento básico y esencial de la ordenación del territorio, el elemento definidor de la actuación urbanística, sin el cual no puede concebirse el ejercicio de la competencia ordenadora del territorio»* (STC 36/1994, de 10 de diciembre, FFJJ. 5 y 6).

2. Etapas cronológicas de la planificación turística

Las consideraciones territoriales, dentro de la planificación turística que se ha venido desarrollando en España en los últimos veinte años, han tenido una presencia residual, salvo aquellas meramente declarativas o retóricas, puesto que los instrumentos surgidos desde las diversas instancias turísticas no han estado conectados normativamente a los correspondientes de ordenación del territorio.

Esta planificación se ha desplegado principalmente a través de *Planes Estratégicos* integrales de destinos o áreas, de carácter indicativo, con multidiversidad de enfoques y metodologías (con primacía de los sustentados en conceptos de *«calidad»*, *«competitividad»* o

«sostenibilidad»), paulatinamente dotados de una visión global y operativa, y dirigidos a fijar grandes líneas o marcos para el desarrollo de la actividad en el ámbito geográfico objeto de atención.

No se duda, en cualquier caso, de la utilidad general que han podido o pueden presentar dichas herramientas, entre otras razones, porque constituyen un instrumento muy estimable de conocimiento e información sectorial, y pueden contribuir a la dinamización social de los amplios sectores a que afecta la actividad turística a través de cauces participativos. Pero la existencia de esta clase de planes no puede compensar la ausencia de Planes territoriales. Sin perjuicio de que más adelante tengamos la oportunidad de volver a esta cuestión con mayor detalle, podemos distinguir tres etapas cronológicas diferentes en cuanto al grado de aproximación entre el territorio y el turismo en España:

- a) Desde 1963 a 1977: etapa caracterizada por la existencia de controles e instrumentos planificadores de mayor o menor corrección e intensidad, pero que no produjeron cambios positivos en la configuración ordenada y racional del sector turístico ni del territorio.
- b) Desde 1978 a 1993: caracterizada por la existencia de un marco democrático para el desarrollo racional de este sector, en la que surgen nuevas leyes ordenadoras del territorio en las Comunidades autónomas, nuevos instrumentos de planificación turística estratégica de ámbito estatal (PLAN FUTURES) (5), implantación progresiva y en cascada de instrumentos similares en Comunidades, comarcas y municipios, pero también en la que se detecta la ausencia poco explicable de legislación turística ordenadora que contemple instrumentos y medidas planificadoras de incidencia territorial, y
- c) Desde 1994 a 1999: tipificada por la coexistencia de numerosas estrategias de planificación turística impulsadas por el conjunto de Administraciones públicas, junto a otras de carácter normativo que comienzan a impulsar desde 1994 las Comunidades Autónomas y que, aún hoy, se encuentran en fase incipiente de desarrollo.

(5) *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Secretaría General de Turismo. Madrid (1992).

IV. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1978

1. La Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional

Esta ley y el Decreto de desarrollo 4297/1964, de 23 de diciembre, surgieron con la pretensión de la ordenación turística del territorio nacional por medio de la planificación y desarrollo de los Centros y Zonas mencionados. La aprobación de la citada Ley 197/1963 había sido anunciada justo un año antes en el artículo 18 del Decreto 29 de noviembre de 1962, por el que se aprobaba el I Plan de Desarrollo Económico. Los «Centros» se definen como *«aquellas áreas delimitadas del territorio que, teniendo condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, son, previa su declaración como tales, ordenados racionalmente en cuanto a la urbanización, servicios e instalaciones precisas para su mejor aprovechamiento»* (art. 2.1).

Si bien no se articula en el caso de los «Centros» el término «recurso turístico» —a diferencia de las «Zonas»—, es evidente que una interpretación de los términos empleados «servicios» e incluso «instalaciones» en relación con el contexto en que se integran nos llevaría a entender que muchos de los elementos que hoy configuran el concepto de «recursos turísticos» estaban también sujetos a la acción ordenadora de la Administración turística.

Las «Zonas», por su parte, son *«aquellas porciones del territorio declaradas formalmente tales, en las que, existiendo dos o más Centros acogidos a los beneficios de esta Ley, y 5.000 plazas como mínimo, sea necesario para el mejor aprovechamiento y desarrollo de sus recursos turísticos, la realización de obras y servicios de infraestructura que requieran una actuación coordinada de la Administración pública en sus diversas esferas»* (art. 3.1). En cuanto a la planificación de unidades territoriales tan singulares (debe señalarse que esta denominación de Zonas se recibe muy probablemente de las preexistentes «Zonas de Preferente Localización Industrial», que se proyectaron igualmente a otros sectores económicos, en un período caracterizado por el fenómeno de la especialización sectorial), la Ley establecía dos tipos de instrumentos: los «Planes de Promoción Turística» y los subsiguientes «Planes de Ordenación Urbana», tanto para los Centros como para las Zonas. Una vez aprobada la Declaración de Interés Turístico Nacional, los Planes de Promoción y los de Ordenación Urbana eran inmediatamente ejecutivos (art. 17).

Estos Planes de Ordenación Urbana presentaban, pese a su denominación, grandes diferencias con los previstos bajo el mismo nombre

en la legislación urbanística (A. PÉREZ, 1998), y eran realmente singulares en cuanto independientes del planeamiento normal, estando acomodados a las disposiciones de la Ley 197/1963. Debe relatarse que la declaración de interés turístico nacional de una Zona o Centro otorgaba una enorme preeminencia a la normativa turística sobre otras sectoriales en dichas áreas territoriales. Incluso las industrias existentes en dichas áreas debían efectuar correcciones precisas en sus instalaciones a fin de acomodarse en su funcionamiento al interés turístico (artículo 18). Las competencias atribuidas a los distintos órganos de la Administración central y local en materias «relacionadas con el turismo» debían ejercerse coordinadamente con las propias del Ministerio de Información y Turismo que debía ser oído en todos los casos de ejercicio de dichas competencias (art. 5).

Conviene a su vez distinguir en la vida de la ley 197/1963 dos etapas fundamentales, una antes de la ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, caracterizada porque aquella primaba sobre la Ley del Suelo de 1956; y otra segunda etapa, con posterioridad a la promulgación de la citada ley 19/1975, en la que ésta pasaba a ostentar un carácter principal y la Ley 197/1963, a ser supletoria de ella en cuanto a la normativa urbanística.

Pero la ley de 1963, pese al amplio poder político depositado en el omnipotente Ministerio de Información y Turismo, no respondió en su aplicación a una planificación meditada que previese con visión de futuro el asentamiento integral de la incipiente industria turística. Pese a la primacía del turismo observada en la alta consideración normativa que se le otorga en esta época «dorada» del turismo español —incluso a modo de auténtico monopolio en la competencia de ordenación territorial de este sector, arrumbando las propias de ordenación urbanística hasta la promulgación de la ley del suelo 19/1975—, los largos doce años transcurridos desde la entrada en vigor de la reiterada ley 197/1963 no sirvieron para conformar un modelo racional y coherente, con perspectivas de futuro, y ello con independencia de que el turismo indudablemente se erigiese en el motor del crecimiento económico español.

Lamentablemente primaron las exigencias del corto plazo de las necesidades coyunturales del régimen. Las causas provocadoras de tal situación eran muy concretas: *«la negligencia, incompetencia y corrupción oficiales en los diversos niveles de gobierno, con notables excepciones»* (J. CALS, 1985).

Adicionalmente, la ley 197/1963 presentaba claras disfunciones, alguna de las cuales relatamos a continuación:

- Una absoluta prioridad del «sol y playa», quedando excluidas de su campo de actuación las áreas incluidas en los cascos urbanos (art. 2.3) y las áreas rurales.
- La falta de una correcta conexión y coordinación normativa principalmente entre los fomentadores de la expansión turística y los legisladores urbanísticos, pero que se ampliaba incluso a otras políticas económicas o regionales. Esta situación generó fricciones que se saldaron casi siempre con el deterioro urbanístico y paisajístico, vulnerándose sistemáticamente las normas restrictivas.
- Los Planes Generales elaborados durante esos años demostraron que, en la mayor parte de los casos, su objetivo era más la legitimación «a posteriori» de una realidad urbana ya existente que la anticipación y dirección del futuro crecimiento urbano (J. CALS, 1985).
- La declaración de «Zona» conllevaba una serie de efectos en forma de subvenciones, ayudas crediticias, desgravaciones, etc., que no se veían correspondidos con un control efectivo del proceso y la ejecución posterior.
- El papel de enorme relevancia que se otorgaba en la planificación como «personas interesadas» a los promotores de obras, instalaciones o servicios de carácter turístico, quienes ni más ni menos podían instar la declaración de las «Zonas» y «Centros» [art. 7.3,b)].

Finalmente la ley 197/1963 no resiste al cambio operado constitucionalmente en la distribución competencial en materia de turismo, y en las nuevas tendencias y formas de entender la ordenación territorial. En distintas decisiones judiciales los Tribunales habían declarado durante esta década la vigencia meramente residual de la ley 197/1963, «ya que el interés turístico nacional se ha titularizado con la Constitución en las Comunidades Autónomas, en las Provincias y en los municipios, aunque persista además en el Estado (...)». Hasta tal punto ha sido así, que la ley 28/1991, de 5 de diciembre, ha venido a certificar la desaparición del mundo de las disposiciones vivas, de aquella normativa turística, por motivo —entre otros— de inaplicación de la misma en los últimos veinte años» (entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo, sala 3ª, de 20 de diciembre de 1995).

Continuando con este análisis cronológico, en el II Plan de Desarrollo (aprobado mediante Ley 22/1972, de 10 de mayo), se ratifica el sesgo desarrollista de la acción del Estado en el sector turístico, con la promoción, entre otras medidas, de «suelo urbanizado a un

precio razonable para nuevas instalaciones turísticas y créditos preferentes para la reforma de las instalaciones hoteleras ya existentes».

2. Las medidas normativas de carácter corrector

El Gobierno, por medio del Decreto 2482/74, de 9 de agosto, trata de hacer frente a un estado de cosas preocupante en el desarrollo turístico y de forma novedosa introduce normativamente con ánimo corrector consideraciones de tipo cualitativo, de equilibrio entre crecimiento e infraestructuras, y de preservación del medio ambiente y los recursos naturales.

A estos efectos, determina los «territorios de preferente uso turístico», y establece un procedimiento de urgencia para la declaración de «Centro de Interés Turístico Nacional» en «aquellas demarcaciones territoriales municipales en las que se den cualificadas circunstancias que demanden una vigorosa acción ordenadora o promocional de carácter turístico», medida de choque sustentada en una ausencia de criterios objetivos y predeterminados que propiciaba, desde la inseguridad jurídica, la más absoluta discrecionalidad administrativa y la transferencia de ingentes fondos públicos al sector inmobiliario (crédito hotelero, subvenciones directas, fórmulas de acción concertada...).

Es el Decreto 1077/77, de 28 de marzo, el que viene a declarar territorios de preferente uso turístico, y por tanto sujetos a un especial régimen de protección, a setenta y tres términos municipales en su integridad —prácticamente a todos los núcleos emblemáticos del «sol y playa»—. La declaración respondía a una primaria vocación de regulación y control previo administrativo de la oferta turística, que se desvanece pronto cuando en la citada disposición se incentivan nuevas figuras como los «complejos turísticos», que si bien eran equivalentes a las «instalaciones turísticas de base y complementarias racionalmente equilibradas», el tiempo demostraría lamentablemente cómo en muchos casos degradaron, afearon y saturaron costas, poblaciones y espacios naturales privilegiados del litoral turístico en España.

V. PANORAMA LEGISLATIVO DESDE LA CONSTITUCIÓN

La Orden de 6 de marzo de 1979 sobre «conciertos para la realización de trabajos de planificación», regula las modalidades de colaboración de la Secretaría de Estado de Turismo con otros organismos estatales y entidades territoriales para la «realización de trabajos

para la integración de los objetivos y directrices de la ordenación del desarrollo turístico en otros instrumentos de planificación con incidencia en el turismo». Entre dichos trabajos quedaban comprendidos tanto los planes directores territoriales de coordinación, los planes generales municipales, los planes de ordenación de costas y playas, o los planes para protección del medio ambiente. Con ello se evidenciaba la carencia absoluta de instrumentos específicos planificadores del turismo, algo por otra parte comprensible en una etapa de transición en la que, como decíamos comenzaba a operar una nueva distribución competencial en materia de turismo.

Las políticas turísticas surgidas en la etapa predemocrática, prácticamente agotadas y de aplicación residual —aunque pierden definitivamente su vigencia en 1991—, abren una larga transición de quince años durante la cual se aprueban muy escasas y puntuales medidas legislativas desde los poderes públicos con competencia en materia turística (las Comunidades Autónomas), dirigidas a ensamblar el desarrollo turístico en la ordenación territorial y a dar coherencia al discurso institucional, en general coincidente con este enfoque.

La primera señal nítida y sistemática anunciando el final de este largo paréntesis de inactividad pública la ofrece la Comunidad Autónoma del País Vasco, con la aprobación de la pionera ley 6/1994, de 16 de marzo, sobre la que seguidamente centramos nuestra atención.

VI. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN EL PAÍS VASCO EN LA LEY 6/1994, DE 16 DE MARZO, DE ORDENACIÓN DEL TURISMO

La Ley 6/1994, de 16 de marzo (LT), es la primera aportación de los poderes públicos autonómicos desde la aprobación de la Constitución de 1978, de un tratamiento legislativo sistemático y unitario para la actividad turística. Una de sus principales novedades, además de la ordenación que efectúa del sector turístico vasco, es el diseño de un sistema de planificación turística integrado en el marco de la ordenación territorial que para el País Vasco establece la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio (LOT). A definir sintéticamente las características generales de este nuevo sistema, su funcionalidad y sus deficiencias, dedicamos las líneas siguientes.

1. Los Planes Territoriales Sectoriales en la legislación de ordenación del territorio del País Vasco

El instrumento central de la planificación turística que la LT crea, es el denominado «Plan Territorial Sectorial de Ordenación de

los Recursos Turísticos de Euskadi», (en adelante, PTSORTE) cuyo ámbito se extiende a toda la Comunidad Autónoma. Este Plan debe definir «el modelo de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma y ordenar el fenómeno de la segunda residencia».

En cuanto a la naturaleza jurídica del PTSORTE, diremos que los «Planes Territoriales Sectoriales» (PTS) son instrumentos de naturaleza normativa, perfilados en la LOT —junto a las «Directrices de Ordenación Territorial (DOT) y los «Planes Territoriales Parciales» (PTP)—, con la finalidad de ordenar el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los PTS son instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial, elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco, en cuya configuración deberá prevalecer el carácter integrador y prevalente de la ordenación territorial y el respeto a las DOT. Para garantizar la correcta inserción de los PTS en el marco territorial definido por las DOT y los PTP que, en su caso, los desarrollen, los Departamentos competentes en cada materia sectorial consultarán previamente al competente en materia de urbanismo «sobre las distintas alternativas, soluciones y posibilidades que la ordenación territorial vigente ofrezca para la localización de las obras, actividades o servicios que constituyan el objeto de la planificación sectorial» (artículo 17.1 LOT), y dicho Departamento los informará preceptivamente. Serán aprobados por Decreto, a propuesta del Departamento interesado y del competente en materia de urbanismo.

Estos PTS ocupan jerárquicamente el último escalón entre los instrumentos planificadores creados por la LOT, y si bien es cierto que vincularán con sus determinaciones a los planes urbanísticos regulados por la legislación sobre régimen del suelo (art. 22 LOT), sus posibles contradicciones con las DOT o, en su caso, con los PTP «serán causa de nulidad de la parte o partes del PTS que las contengan» (art.17.5), confirmando su posición de dependencia con respecto a dichos instrumentos.

Uno de los aspectos quizás más débiles y controvertidos de la inserción del PTSORTE dentro del marco de ordenación territorial que inaugura la LOT, sea la clamorosa indiferencia y escasa consideración con que las DOT —recuérdese, cronológicamente posteriores a la Ley de Turismo— tratan al principal instrumento de planificación territorial turística en el País Vasco.

En la documentación anexa de las DOT referida a la «Ordenación de la segunda residencia y de los Recursos turísticos», prácticamente todas las determinaciones específicas en esta materia se reenvían a los correspondientes PTP, reduciendo notoriamente el espacio

material del PTSORTE y su poder innovativo, algo inherente a la propia naturaleza de toda planificación como ha recordado el Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de febrero de 1982.

Sin duda, estamos ante una circunstancia no exenta de complejidad, derivada de una deficiente coordinación interadministrativa que aconseja la búsqueda de soluciones a través del diálogo, que permita encontrar fórmulas de equilibrio y convergencia entre las áreas de competencia territorial y las de competencia sectorial, desde el respeto a las orientaciones básicas de las DOT y al valor y papel a desempeñar por un Plan Sectorial Territorial reconocido en una ley vigente para ordenar racionalmente una de las actividades económicas con mayor proyección de futuro en la Comunidad Autónoma vasca.

2. El Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos

Con independencia de lo ya apuntado, la LT no se ha excedido en el tratamiento y configuración de este Plan. Así, no ha regulado un contenido material mínimo para el PTSORTE y sus únicas precisiones se reducen prácticamente a su genérico objeto principal, que es *«definir el modelo de desarrollo turístico y ordenar el fenómeno de la segunda residencia»*, y a la circunstancia de que *«establecerá y podrá declarar áreas territoriales o comarcas turísticas»*. Ciertamente es que en la LOT (D.A. 1ª) se contempla que los PTS se formularán y prepararán por los órganos competentes *«con arreglo al procedimiento establecido en la legislación sectorial que sea aplicable, y en su defecto por la establecida en la presente Ley para los PTP»*. El citado procedimiento se describe en los artículos 11 a 15 de la LOT.

Intentamos seguidamente desbrozar algo más las previsiones de la LT a las que anteriormente nos referíamos.

A) Definir el modelo de desarrollo turístico

Entendemos que el PTSORTE —aún sin aprobar— debe abordar la definición del marco de desarrollo de esta actividad con una amplia perspectiva temporal, desde una óptica integradora de lo turístico y lo no turístico, de una forma sencilla, flexible y operativa, concretando actuaciones y propuestas adecuadas y viables, y tratando de precisar con la mayor claridad posible el grado de vinculatoriedad de sus determinaciones. No obstante, su especial denominación estaría orientando a su principal misión de *«ordenación de los recursos turísticos»*.

Existe cierta confusión en el empleo por parte de los legisladores españoles del ambivalente término *«recursos turísticos»*, no siempre

correctamente deslindado de otros próximos como *«oferta turística»* o *«producto turístico»*, situación a la que ha podido coadyuvar la ausencia de una definición doctrinal sólida y comúnmente aceptada.

El término *«recursos turísticos»*, en la definición que contempla la LT, arroja luces y sombras tanto en lo que respecta a su concreto ámbito como en lo que se refiere a su encaje más correcto dentro del sistema planificador instituido por la propia LT. Por un lado, se produce una primera definición del citado término en el artículo 2.3 LT, *«son bienes o recursos turísticos, las cosas materiales o inmateriales, naturales o no, que por su naturaleza o circunstancias son capaces de generar corrientes turísticas»*. Por otra parte, en un precepto posterior (art. 46), se complementa dicha definición con la de una especie o subcategoría de recursos turísticos denominados *«básicos»* que serían *«los que, aisladamente o formando conjunto con otros, constituyen o pueden constituir causa principal en la generación de corrientes de turismo de masas»*.

Como la LT ordena que dichos recursos turísticos *«básicos»* sean objeto de *«declaración e inventario en orden a su promoción y protección»* (art. 47), se plantean acto seguido una serie de cuestiones a dilucidar; entre otras, si tales recursos turísticos que debe ordenar el PTSORTE deban ser los genéricamente definidos en el precitado artículo 2.3 o, por el contrario, exclusivamente los denominados *«básicos»*.

Ante esta cuestión entendemos como más plausible una respuesta estructurada que permita situar correctamente el eje principal sobre el que debe girar el PTSORTE, que resumimos en las consideraciones siguientes:

- que la declaración e inventario de recursos turísticos debe ser previa al PTS (de hecho, el Inventario de Recursos Turísticos del País Vasco, al que posteriormente haremos una referencia más pausada, se elaboró en 1997).
- Que dicho inventario debe recoger, de forma flexible, los recursos turísticos en un sentido amplio, coincidente con el conjunto de recursos, elementos, infraestructuras y equipamientos, que supera incluso la acepción convencional de *«oferta turística»* de un destino. La ambigüedad de la definición legal y el contexto permitiría razonablemente, a nuestro juicio, esta interpretación.
- Que la propia definición de *«básicos»* ligada a aquellos recursos que generan *«corrientes de turismo de masas»*, hace previsible su inaplicación, tanto por las características estructurales del turismo en el País Vasco y su propia vocación de apuesta

por un proceso sostenible en los que la búsqueda de la calidad y de las correctas dimensiones cuantitativas se revelan esenciales, como por la dinámica de una actividad profundamente cambiante en los comportamientos de la demanda en la que, por ejemplo, recursos ecológicos o naturales que no generan «per se» corrientes turísticas de masas, reúnen, sin embargo, enorme valor estratégico para mantener la actividad a pequeña escala, diversificar la oferta, reequilibrar áreas deprimidas, o para mejorar la imagen global del destino.

B) Ordenar el fenómeno de la segunda residencia

Es ésta una previsión insólita en el conjunto de la legislación turística autonómica hasta la fecha aprobada, máxime con la sustantividad que le otorga la LT al situarla en el mismo nivel que el objetivo más común de definir el marco de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma.

No parece nada descabellado deducir que dicha coincidencia en el título no resulta casual sino que puede obedecer a la influencia de las DOT (cuyos documentos previos y avance se conocían a comienzos de la década de los noventa) en el legislador turístico que probablemente quiso buscar las máximas zonas de coincidencia con el legislador territorial.

Pero por encima de esta circunstancia, parece necesario señalar algunas de las razones sustantivas que pudieron existir para la adopción por el legislador de una fórmula que se adapta a las peculiaridades del desarrollo territorial de esta Comunidad. Algunas de las citadas justificaciones las encontramos precisamente en la documentación de las DOT (Decreto 28/1997, de 11 de febrero) sobre «Bases del modelo territorial», y más concretamente en el Capítulo 10 rotulado «Ordenación de la segunda residencia y de los recursos turísticos».

En efecto, teniendo en cuenta la altísima densidad de población y el general aprecio por el disfrute de la naturaleza y el medio rural, si no se pone freno a la tendencia de construcción de vivienda unifamiliar en el suelo no urbanizable, (se estima en cerca de 800 las licencias concedidas por la Diputación Foral de Bizkaia, en 1994), en pocos años cambiaría la fisonomía y el paisaje del País Vasco y se producirían impactos muy negativos sobre el conjunto del medio físico, con clara repercusión para la actividad turística, en la que uno de sus principales recursos lo constituye el paisaje y la belleza y autenticidad de sus núcleos rurales. Se trataría, en suma, de evitar una colonización indiscriminada y arbitraria.

Desde las DOT se ha propuesto frenar la construcción indiscriminada de vivienda en el suelo no urbanizable y canalizar esta demanda de manera ordenada hacia el desarrollo de la segunda residencia en determinados ámbitos rurales, y así se establece en su parte dispositiva la determinación vinculante de aplicación directa para el planeamiento municipal en el sentido de prohibir, en el suelo no urbanizable, «el uso de la vivienda familiar o bifamiliar aislada salvo en aquellos casos en que, fehacientemente, se demuestre su vinculación a la explotación de los recursos agropecuarios», y seguidamente que, «la demanda de este tipo de viviendas aisladas en medio rural ha de ir dirigida hacia los núcleos rurales o a ámbitos clasificados y calificados urbanísticamente para acoger tal uso» (artículo 10 del Decreto 28/1997, de 11 de febrero), es decir, se opta por reconducir la demanda a núcleos rurales preexistentes.

Asimismo, desde las DOT se considera que existe una clara interacción estructural entre los fenómenos de la segunda residencia y la actividad turística, ya que aquella supone una especie de «puente» entre los asentamientos urbanos permanentes y las actividades de excursionistas y turistas, y además, en ocasiones constituye un paso previo a futuros desarrollos urbanos de carácter permanente. El amplio tratamiento y los enfoques que las DOT despliegan sobre este primordial aspecto, facilitan y acotan el trabajo a completar, en su caso, por el PTSORTE.

C) Establecer y declarar áreas territoriales o comarcas turísticas

Esta zonificación a través de estas particulares unidades territoriales que la LT establece en los artículos 49 y 50, con aptitud para la planificación detallada del aprovechamiento de los recursos turísticos, y con la funcionalidad añadida de posibilitar una preferente acción pública de fomento, pudiera entenderse, en una primera aproximación, que trae su causa del pretérito sistema de los singulares «Centros de Interés Turístico Nacional», creados por la Ley 197/1963.

Es cierto que la comarca es una instancia territorial novedosa en el Derecho Turístico español. Y es sobradamente conocido que dicha entidad ha carecido hasta ahora de regulación jurídica, e incluso de tradición en la propia Comunidad Autónoma vasca. El artículo 50.2 LT permitiría que la declaración de una comarca turística recayese en un solo municipio, e incluso en parte de él, con lo que quedaría desvirtuado el ámbito netamente supramunicipal que sociológica y económicamente caracteriza tradicionalmente a este tipo de instancias.

Siendo posible, en consecuencia, que las «comarcas turísticas» se identifiquen con un solo municipio —que pudiera tener suficiente identidad y liderazgo turístico— e incluso a un distrito o barrio, no parece contrario a la norma que el futuro PTSORTE declare como comarcas turísticas exclusivamente áreas supramunicipales que presenten intereses comunes y cohesión económica, social, histórico-cultural y geográfica, e incluso pudiera ser la solución más acorde tanto con el marco de referencia territorial (DOT) como con las modernas estrategias de desarrollo y planificación turística que hoy se observan en nuestro entorno.

La escala comarcal es considerada por las DOT esencial, tanto por ser un marco suficientemente próximo al ciudadano, como por el nivel de concreción que permite. Por otra parte, las intervenciones a escala territorial intermedia resultan fundamentales para conseguir la incorporación de las áreas rurales a los procesos de desarrollo y para paliar el deterioro de sus estructuras económicas, sociales y demográficas a través de la creación de equipamientos, dotaciones, etc., en las cabeceras, con criterios de racionalidad, eficacia y de solidaridad. Estas cuestiones no sólo no resultan ajenas a la actividad turística sino que condicionan claramente su evolución y su futuro.

Las DOT del País Vasco, entre sus más notables aportaciones, han establecido (art. 4), los ámbitos territoriales para la redacción de los PTP, que se concretan en quince «áreas funcionales». Pese a entender que dichas áreas no resultan vinculantes para la redacción del futuro PTSORTE, si expresan, sin embargo, una valiosa referencia para acometer las delimitaciones territoriales precisas bajo pautas de una amplia participación de las entidades afectadas y desde la natural observancia de los requisitos mínimos que establece la LT, es decir, *«que la comarca disponga de recursos turísticos básicos, de alojamientos bastantes o de suelo apto para la edificación de los mismos en la extensión adecuada, y que no exista otro uso incompatible con el turismo cuyo interés público sea preferente»* (artículo 49).

3. Los Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos

Dentro de un plazo máximo de cinco años, a contar desde la declaración de una comarca turística, se debe proceder a la elaboración de un «Plan Estratégico de Ordenación de los Recursos Turísticos», (PECORT) (art. 51.1 LT). Los PECORT se impulsan por el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de turismo o por los municipios afectados, y se elaboran por una Comisión con presencia amplia del conjunto de entidades locales afectadas. No se prevé

en el sistema de participación, la de sectores empresariales o ciudadanos.

La LT (art. 51.2) establece el conjunto de determinaciones precisas que deben contener los PECORT. Así, p.ej., el inventario de recursos turísticos, las áreas adecuadas para los asentamientos turísticos, las zonas de protección para preservar el turismo de usos y actividades incompatibles con su desarrollo, tipología y estimación de la oferta turística, infraestructuras necesarias, adaptación del planeamiento municipal, etc.

La LT, lejos de conferirles a estos instrumentos una funcionalidad reducida, de naturaleza estratégica sin incidencia territorial, opta por situarles en un plano de mayor relevancia como se infiere de la clara incidencia territorial de la mayor parte de sus determinaciones mínimas, alguna de ellas de tanta trascendencia como su preeminencia sobre el planeamiento municipal (art. 51.2.g) LT) que deberá, en su caso, adaptarse a las directrices de aquél. Por tanto, parece necesario realizar algún esfuerzo para identificar su correcta inserción y compatibilidad dentro de los instrumentos de ordenación territorial, para evitar posibles conflictos competenciales.

Con carácter liminar pudiera entenderse que la opción del legislador sectorial estaría fundamentada en la naturaleza no independiente de los PECORT, instrumentos anudados en cascada al PTSORTE que, —como ya hemos afirmado—, sí tiene la facultad de incidir en el planeamiento urbanístico municipal. En cualquier caso, este asunto puede someterse con carácter previo a cualquier decisión de los órganos competentes en esta materia, al conocimiento de la «Comisión de Ordenación del Territorio», órgano de coordinación creado por la LOT.

4. Otras cuestiones derivadas del sistema: el Inventario de Recursos Turísticos

Una de las piezas básicas y preliminares del entramado planificador que estamos describiendo es el denominado «Inventario de recursos turísticos» (IRT), herramienta técnica que permite la localización, selección, definición, valoración y clasificación de los recursos. El IRT además de ser una útil técnica de gestión que, en particular, debe proporcionar valiosa información para la mejor elaboración del PTSORTE, presenta en general otras virtualidades como instrumento de apoyo a las políticas de creación y comercialización de nuevos productos turísticos, y al desarrollo de políticas turísticas sostenibles, como en este último sentido mantuvo la Comisión Europea en el «Plan de medidas comunitarias a favor del turismo» (1991).

Decíamos precedentemente que el artículo 47 de la LT establece que «los recursos turísticos básicos serán objeto de declaración e inventario, conforme a la normativa que en cada caso le sea de aplicación en orden a su promoción y protección». Sin embargo, y pese a pretenderse un régimen de protección específico en estricta coherencia con uno de los fines de la propia LT («la preservación de los recursos turísticos, evitando su destrucción o degradación y procurando su correcto aprovechamiento en todas las modalidades de la oferta, con respeto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales» (art. 3.4)), a lo largo de su articulado no se añade previsión alguna en torno a las mínimas determinaciones configuradoras de tal régimen.

Por tanto, a la Administración turística vasca le corresponde acometer la necesaria respuesta normativa de rango reglamentario que, entre otras materias y aspectos, debiera comprender —en nuestra opinión—, la clasificación de los recursos turísticos, el objeto de la declaración e inventario, el procedimiento de declaración (determinando, en su caso, las normas a que deberá ajustarse su aprovechamiento), o la desafectación de los recursos. Y en cuanto al propio IRT, debiera regular su objeto y procedimiento de elaboración, la descripción de los recursos, la composición y estructura del inventario, su naturaleza pública o su desafectación.

Resta señalar que el IRT del País Vasco (6), es un documento flexible y abierto que contiene datos objetivos (nombre del recurso, localización, etc.), descriptivos y clasificatorios (tipo, clase, conexión con otros recursos, etc.), y valorativos (valor, interés, etc.).

Los recursos se encuentran clasificados en ocho tipologías diferentes: arquitectónicos, culturales, eventos, gastronómicos, naturalísticos, paisajísticos, recreativo/deportivos, y otros recursos. Por último, los parámetros utilizados para la valoración de los recursos fueron la frecuencia (singularidad), la accesibilidad, el encaje (la calidad del entorno), la conservación y la utilización. A estos efectos se valoraron un total de 1745 recursos, siendo 605 los que finalmente integraron el primer IRT del País Vasco.

(6) *Inventario de Recursos Turísticos del País Vasco*. Departamento de Comercio, Consumo y Turismo. Viceconsejería de Turismo. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz (1997).

VII. RASGOS GENERALES DE LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS EN LA NUEVA LEGISLACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA

Hasta 1994 se habían aprobado una veintena de leyes autonómicas, la mayor parte reguladoras de la función inspectora y sancionadora y el resto de aspectos subsectoriales, pero no habían surgido en el panorama normativo regulaciones que, contemplando la incidencia territorial del turismo, ofrecieran algún tipo de respuesta sistemática de orientación planificadora. La fragmentación y la circunstancialidad son aspectos comunes de dicha legislación. Mientras que la normativa de ordenación del territorio, industria o de medio ambiente tendía a formularse en cuerpos unitarios, la legislación turística continuaba en una especie de minoría de edad, en una transición —quizás demasiado larga—, del anterior al nuevo sistema ordenador del turismo.

El espacio del que disponemos impide a todas luces realizar un minucioso estudio sobre las características y funcionalidad del vigente sistema normativo autonómico en esta importante materia, estudio que no debiera dilatarse y que, hoy por hoy, debe necesariamente centrarse en la regulación autonómica de rango legal, puesto que apenas se han producido desarrollos reglamentarios que ofrezcan el cuerpo y la luz necesarios para un análisis más profundo.

Por ello, y con el único objetivo de señalar los grandes trazos que se deducen de las diez leyes generales de turismo (7) hasta ahora aprobadas por las Comunidades Autónomas —incluyendo en este examen el proyecto de Ley del Turismo de Andalucía, aprobado en Consejo de Gobierno, el 6 de julio de 1999—, todas surgidas en el quinquenio 1994/1999, y por tanto muy nuevas, nos hemos permitido avanzar las consideraciones preliminares siguientes:

- 1) La planificación, la ordenación y protección de los recursos turísticos, así como la ordenación y modernización de infraestructuras territoriales y urbanísticas se convierten en objeto nuclear de la legislación hasta ahora producida. El objeto

(7) Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo de Euskadi; Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; Ley 8/1995, de 28 de marzo, de Ordenación del Turismo de Madrid; Ley 59/1997, de 29 de abril, de Turismo de Extremadura; Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y promoción del turismo de Galicia; Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia; Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Ordenación del Turismo de Castilla y León; Ley 3/1997, de 21 de mayo, de Normas reguladoras de turismo en la Comunidad Valenciana; Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria; Ley 2/1999, de 24 de marzo, General turística de las Islas Baleares; Proyecto de ley del Turismo de Andalucía, aprobado en Consejo de Gobierno el 6 de julio de 1999.

«planificador» adquiere sustantividad propia en prácticamente todas las normas examinadas, llegándose en el caso de la legislación de Castilla y León, a dedicar un artículo específico a los «Principios de la planificación».

- 2) Los «recursos turísticos» es un impreciso concepto en torno al cual se pretende gire la elaboración de determinados instrumentos de planificación (p.ej., en el País Vasco, Extremadura, o Andalucía). Si bien dicho término está presente en todas las regulaciones, y en más de una ocasión de manera confusa y contradictoria, solamente cuatro Comunidades han estimado oportuno definir el término, bien sea desde planteamientos escuetos («cualquier clase de bienes materiales, naturales o no, susceptibles de provocar de modo directo o indirecto movimientos o actividades turísticas», como en Galicia) o bien desde otros más expansivos que llegan a incorporar en su delimitación «infraestructuras alojativas de servicios y cualquier otra aportación de las empresas turísticas» (Cantabria).
- 3) La introducción de la técnica de los «inventarios de recursos turísticos» se observa en las leyes del País Vasco, Galicia, en el proyecto de Andalucía, y en la ley de Extremadura. Se contemplan no sólo como definidores indirectos de los sectores turísticos respectivos, sino también como parte integrante de Planes turísticos de ámbito autonómico o de otros de carácter supramunicipal, aunque en ninguna ley se dibujan mínimamente los contornos de su régimen de valoración, protección o aprovechamiento.
- 4) Las consideraciones ambientales, conservacionistas de los recursos turísticos y de correcto desarrollo de las infraestructuras en relación con la ordenación del territorio, se convierten en hilo conductor de las finalidades perseguidas por las leyes examinadas. No parece que hayan existido dudas al respecto, y todas las Comunidades las han incorporado con mayor o menor intensidad en la cúspide de su normativa, con un cierto mimetismo de la pionera ley vasca. Estas «nuevas» consideraciones de la integración territorial del desarrollo turístico entre dichas finalidades tienen un buen tratamiento, por ejemplo, en la regulación gallega: «armonizar las dimensiones territoriales y económicas de la actividad turística con los restantes campos del desarrollo económico, e incluir los asentamientos turísticos en una correcta ordenación territorial y llevar a cabo una adecuada planificación para el sector».

- 5) En lo que se refiere a las «unidades territoriales» que atraen el interés de la acción pública planificadora, ordenadora o de fomento, debe precisarse que la tipología y nomenclatura que el nuevo Derecho Turístico incorpora es muy diversa. Anotamos, al menos, las figuras siguientes: «comarcas turísticas» (País Vasco, Extremadura y Cantabria); «Zonas preferentes de uso turístico» (Madrid, Cantabria), «Zonas de preferente actuación turística» (Andalucía); «Zonas de interés turístico preferente» (C. León) «Áreas territoriales de preferente uso turístico» (Galicia); «Espacios turísticos» (C. Valenciana); «Municipios turísticos» (R. Murcia, Cantabria, y C. Valenciana); «Grandes ciudades» (Andalucía); «Zonas saturadas» (Madrid); «Zona turística saturada» (Cantabria); «Área turística saturada» (R. Murcia); o «Espacio turístico saturado» (C. León).

Obsérvese, que pese a esta multidiversidad terminológica los legisladores autonómicos han procurado no hacer coincidir sus creaciones —a excepción quizás de Galicia—, con las precedentes figuras legislativas de los «territorios de preferente uso turístico» (Decreto 1077/77).

- 6) La creación de Planes, como instrumentos técnico-jurídicos de incidencia territorial, es otra de las grandes novedades de esta etapa legislativa. Los de ámbito regional o comunitario predominan (Galicia, Extremadura, País Vasco, I. Canarias, C. Valenciana, Castilla León, Región de Murcia, I. Baleares) sobre aquellos otros de ámbito territorial inferior. Alguno de estos instrumentos regionales de planificación turística, por su escueta e insuficiente definición, presentan dudas en cuanto a su inserción con los instrumentos de planeamiento previstos en sus respectivas legislaciones sustantivas de ordenación del territorio, que podría desvirtuar su funcionalidad planificadora territorial y la relación de sujeción a los mismos de los poderes públicos. Desde una perspectiva cuantitativa, si sumamos los instrumentos que se prevén en ámbitos supramunicipales a los de ámbito comunitario, constatamos la existencia de cerca de treinta diferentes instrumentos planificadores —si bien algunos con mero alcance estratégico, sin incidencia territorial— en la legislación que examinamos. La conexión de los Planes regionales con los instrumentos de ordenación territorial autonómicos es más evidente en los casos de Andalucía («Plan General de Turismo»), País Vasco («Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Recursos Turísticos»), I. Baleares («Planes Directores Sectoriales de Ordenación de la Oferta Turística».

si bien éstos han sido creados en virtud de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears), Galicia («*Plan de Ordenación Turística de Galicia*»), Extremadura («*Plan Turístico Regional*») y Canarias («*Planes Insulares de Ordenación*»).

- 7) El objetivo de estos planes de ámbito autonómico es prácticamente coincidente: «*la definición del modelo de desarrollo turístico de la Comunidad*». El Plan Insular de Canarias se define como «*instrumento de ordenación urbanístico-turística*». Algunas leyes, —singularmente las de Castilla León, Extremadura, Galicia, País Vasco o Andalucía—, articulan esquemas sistemáticos e integrados de planificación a través de diferentes instrumentos jerárquicos.
- 8) El papel promotor o impulsor de los Planes de ámbito regional se residencia en los Departamentos autonómicos competentes en materia turística, con posibilidades amplias de participación en diferentes fases de su elaboración de los municipios, mancomunidades y Diputaciones provinciales o forales. Por otra parte, el amplio e importante papel que se concede a las diferentes Administraciones públicas en los procesos de impulso, elaboración y aprobación de este tipo de instrumentos, no impide la participación a diferentes niveles de Asociaciones empresariales, Cámaras de Comercio, y de los diferentes órganos consultivos turísticos constituidos en algunas Comunidades Autónomas. Resulta singular, en el sentido apuntado, la posibilidad que la ley de Cantabria otorga genéricamente a las «*entidades privadas*» ni más ni menos que para ejecutar los Planes de Aprovechamiento de los recursos turísticos de dicha Comunidad. Los sectores ciudadanos, sin embargo, no tienen acomodo en el proceso de participación en la elaboración de los diferentes Planes, a la luz de la legislación vigente.
- 9) En lo que se refiere a la posible incidencia de las previsiones de los Planes regionales precitados sobre las competencias urbanísticas municipales, podríamos aventurar —a la espera del necesario desarrollo reglamentario— que en mayor o menor medida se verán afectadas, debiendo adaptarse el planeamiento municipal en los casos de que existieran contradicciones con los criterios y determinaciones establecidas con carácter de obligado cumplimiento en los Planes regionales. No obstante, en este extremo resulta quizás poco prudente formular ni tan siquiera consideraciones generales, habida cuenta la singularidad de cada regulación autonómica y la repetida au-

sencia de desarrollo reglamentario. Interesa asimismo añadir que, las necesarias fórmulas de cooperación, colaboración y coordinación interadministrativas en las políticas turísticas de incidencia territorial ocupan un mínimo espacio en la normativa analizada, con señaladas excepciones como la prevista en el artículo 5.2 del proyecto de ley andaluz: «*El Consejo de Gobierno podrá definir los objetivos de interés autonómico y determinar las prioridades de acción pública en relación con la actividad turística a través de los correspondientes instrumentos de planificación*», o la que parece entrecruzar de la lectura del artículo 10.1.b) de la ley canaria con la previsión de un «*Plan Sectorial de interés general en materia turística, en el que se incardine la actividad de las Administraciones públicas concurrentes, fijando los objetivos, los programas de actuación y los medios necesarios*».

- 10) La legislación autonómica no se ha preocupado de establecer sistemas de gestión y ejecución de la política turística territorial que se establece en las citadas normas, fenómeno similar al observado en la legislación autonómica en materia de ordenación del territorio (A. PÉREZ, 1998).

VIII. NOTA FINAL

Se ha destacado la cualidad del territorio como factor clave para el desarrollo de la actividad turística. No resultará fácil, sin planificación y gestión adecuada del suelo, lograr una integración del turismo y el medio ambiente que favorezca un uso racional de los recursos naturales —escasos y vulnerables—, manteniendo el equilibrio entre áreas territoriales y la dimensión humana de los espacios turísticos. Y no parece, por ello, posible apostar por una política turística sostenible sin instrumentos planificadores adecuados y sin práctica del planeamiento.

A los poderes públicos con competencia corresponde principalmente conducir este proceso y asumir su responsabilidad. Desde la entrada en vigor de la C.E. de 1978 hasta los primeros años de la presente década se ha desaprovechado la oportunidad de plasmar normativamente sistemas de ordenación y planificación racional de los recursos turísticos. Otras prioridades, y una tradicional inercia de las Administraciones turísticas volcadas en los objetivos cortoplacistas, han desplazado de las agendas de los gestores públicos el tratamiento de uno de los grandes retos a los que deben ineludiblemente hacer frente y al que, casi sin excepción, se alude en programas y discursos.

El viejo sistema preconstitucional de planificación turística en España no ha sido sustituido en la democracia por otra configuración normativa sistemática, bien engarzada con los instrumentos de ordenación territorial vigentes. El proceso legislativo iniciado en la segunda mitad de ésta década, en el que se observan singulares propuestas racionalizadoras se encuentra aún en una fase de diseño inicial, sin que se detecte el necesario ánimo impulsor en el desarrollo de estas previsiones legales por parte de las Administraciones públicas competentes.

No es fácil, aquí y ahora, predecir el grado de evolución a medio plazo de la interacción efectiva entre las perspectivas territorial y turística a través de respuestas normativas. El panorama presenta probablemente más sombras que las deseadas para augurar a la materia turística recuperar el peso del que ha carecido en los últimos veinte años dentro de la ordenación territorial. El turismo, pese a su importancia económica y social, no ha sido capaz de traducir esta influencia en factor determinante en materia de ordenación territorial, sino que por el contrario ha permanecido instalado en una posición de clara subordinación.

El necesario camino que queda por recorrer, pese a su evidente complejidad, bien pudiera estar flanqueado por un decidido impulso al desarrollo de los instrumentos y medidas planificadoras previstas en las leyes turísticas, haciendo valer la función de la ley, y por otro lado, por abrir desde las Administraciones turísticas autonómicas un diálogo más intenso y cooperativo con las homólogas de ordenación del territorio, a fin de intercambiar enfoques y experiencias, que permita un diagnóstico común de los problemas y el desarrollo más eficiente de las respectivas competencias.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- J.F. VERA y V.M. MONFORTE: *Agotamiento de modelos turísticos clásicos. Una estrategia territorial para la cualificación: la experiencia de la Comunidad Valenciana*, en «Revista de Estudios Turísticos» núm. 123 (1994), págs. 17 a 45.
- F.J. BLANCO y E. FAYOS: *Estrategias e instrumentos de ordenación normativa para el turismo sostenible*, ponencia incluida en la «Conferencia Mundial de Turismo Sostenible», Secretaría de la Conferencia, Lanzarote, 1995, págs. 49 a 58.
- R. BOSCH, LL. PUJOL, J. SERRA y F. VALLESPINOS: *Turismo y Medio Ambiente*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. (1998), págs. 43 a 53.

Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: *El medio ambiente y la calidad de vida como objetivos constitucionales*, en «Revista de Derecho Ambiental» núm. 16 (1996), págs. 35 a 48.

A. Alfonso PÉREZ ANDRÉS: *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 1998.

J. CALS i GUELL: *El turisme y la segona residència*, Departamento de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Barcelona (1985).