

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LOS RECURSOS TURÍSTICOS

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE COMO PUNTO DE INTERSECCIÓN. — III. CAUSAS DE UN TURISMO CARENTE DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: 1. Un desarrollo turístico marcado por la dispersión sectorial y competencial en materia de ordenación del territorio. 2. El problema del doble uso de las infraestructuras y recursos turísticos. — IV. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA: PLANIFICACIÓN, ZONAS PREFERENTES Y ZONAS SATURADAS. — V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La importancia del turismo en la economía mundial y, de forma especial, en la economía española —hay quien habla de la primera industria mundial— no hace más que crecer a medida que mejoran las condiciones de vida en las sociedades más prósperas y se facilitan las comunicaciones. Los países desarrollados gozan cada vez de un mayor nivel de vida y sus ciudadanos disponen de un mayor tiempo de ocio lo que favorece un aumento de los desplazamientos turísticos (1). Paralelamente, ese incremento de los flujos turísticos va acompañado de una modificación progresiva de las pautas y gustos de los turistas. El turismo de sol y playa si bien se mantiene en una posición preeminente cede terreno a nuevas fórmulas turísticas como es el turismo de naturaleza, de deportes de riesgo y aventura, lingüístico... Igualmente, se produce una elevación de las exigencias de calidad tanto en lo referente a las infraestructuras turísticas (hoteles, restaurantes...), como con respecto al entorno natural y cultural en el que se desarrolla esta actividad.

Todos estos cambios permiten, por una parte, diversificar la oferta turística y, por otra, exigen una planificación de esta oferta en

(1) El Informe de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y social, y al Comité de las Regiones sobre las medidas comunitarias que afectan al turismo (1995/96), COM (97) 332 final, señala la tendencia a un mayor número de viajes anuales de una mayor brevedad.

consonancia con las nuevas demandas. En este sentido la ordenación del territorio se revela como una función pública que puede contribuir a dar respuesta a estos nuevos retos del turismo por su carácter transversal. La ordenación del territorio tendría, como indica ÁVILA ORIVE, cuatro objetivos: la utilización racional del territorio armonizando los impactos territoriales de las políticas sectoriales y articulando territorialmente la planificación económica; el desarrollo socio-económico equilibrado; la administración responsable de los recursos naturales procurando la protección del medio ambiente; y la mejora de la calidad de vida (2). Todos estos objetivos de la planificación territorial entroncan y facilitan la adopción de los cambios que precisa el turismo permitiendo un *desarrollo turístico sostenible*.

II. EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE COMO PUNTO DE INTERSECCIÓN

En los últimos tiempos ha surgido con fuerza un nuevo concepto, proveniente de los estudios ambientales pero adaptado con prontitud al campo turístico (3), cual es el de *desarrollo turístico sostenible*. Este concepto pretende sintetizar una serie de aspiraciones de transformación de los flujos turísticos tal y como se habían entendido, y siguen entendiéndose, hasta fechas bastante recientes. El desarrollo turístico sostenible vendría a ser la actividad turística planificada de acuerdo con unos criterios de respeto tanto a valores ambientales, culturales y sociales como de aprovechamiento económico que no agote los recursos turísticos y redunde en beneficio de la sociedad que atrae ese movimiento turístico (4).

(2) José Luis ÁVILA ORIVE, *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Madrid, Civitas, 1993, p. 40 ss. También Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Pamplona, Aranzadi, 1995; Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, Íñigo LAZCANO BROTONS, *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euskalherria*, Oñati, IVAP, 1999; Ramón MARTÍN MATEO, *La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional*, en «Revista de Estudios de la Vida Local» n. 106, 1980, p. 210, adoptan, al igual que la mayoría de la doctrina, un concepto amplio de ordenación del territorio.

(3) El concepto de desarrollo sostenible cobra fuerza, fundamentalmente, a partir de la publicación del conocido como Informe Brundtland de Naciones Unidas, «Our Common Future», de 1987. Este informe preconizaba un desarrollo sostenible entendido como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

(4) En Javier FERREIRA FERNÁNDEZ y Alba NOGUEIRA LÓPEZ, *Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible*, en esta REVISTA n. 13 (1998), se realiza un estudio más extenso sobre este concepto y su plasmación en la legislación y en experiencias existentes en el ámbito europeo.

El desarrollo turístico sostenible implicaría por tanto una superación y un rechazo a los modelos tradicionales de desarrollo turístico que potencian una utilización intensiva de los recursos naturales, del patrimonio etc., que tienden hacia una homogeneización de la oferta turística desdibujando las diferencias culturales y sociales y que suelen dejar a una buena parte de la población autóctona al margen de la mayor parte de los beneficios económicos generados. El turismo de sol y playa masivo en manos de mayoristas internacionales sería, sin duda, la antítesis de un desarrollo turístico sostenible.

Por el contrario, el desarrollo turístico sostenible está basado, por una parte, en un crecimiento territorial y económicamente equilibrado y, por otra, se asienta en unas bases que priman la idea de la calidad sobre la cantidad y, en consecuencia, favorecen un mayor respeto de los recursos ambientales, culturales, patrimoniales... De este modo no puede ser ajena al desarrollo turístico sostenible la planificación pública (económica, territorial, urbanística, ambiental) que permita encauzar los flujos turísticos de forma que se respeten los valores mencionados y se eviten los abusos, o usos excesivos, propios de modelos turísticos atrasados (5).

Esta reflexión permite apreciar con nitidez la confluencia de turismo y ordenación del territorio. Si bien estamos hablando de dos materias transversales con unos contornos difusos se puede apreciar que, si partimos de una noción amplia (6) de ordenación del territorio —derivada de la planificación económica con dos ejes que son el desarrollo equilibrado del territorio y la preservación del ambiente— el punto de convergencia entre el fomento de la actividad turística y una adecuada ordenación territorial sería un desarrollo turístico sostenible. ¿Qué mejor garantía de sostenibilidad que una planificación territorial

(5) La Agenda 21 para la industria de los viajes y el turismo: hacia un desarrollo sostenible medioambientalmente aprobada en 1996 por el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, la Organización Mundial del Turismo y el Consejo de la Tierra, hace hincapié en los principios de protección ambiental; producción y consumo sostenibles; interdependencia del turismo, la paz, el medio ambiente y el desarrollo; respeto a la identidad cultural y generación autóctona de empleo.

(6) Ramón MARTÍN MATEO, *Planificación ambiental*, en el vol. col. dirigido por Enrique GÓMEZ-REINO, *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, Madrid, Marcial Pons, 1998, p. 26, manifiesta que el fracaso de la economía centralizada obliga a reconsiderar la concepción de la ordenación del territorio como una decantación física de la política económica reconduciéndola a una mera planificación espacial. En sentido similar Luciano PAREJO ALFONSO, *Ordenación del territorio y medio ambiente*, en el vol. col. *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental. Ponencias*, Sevilla, 1995, p. 115, indica que la estrecha relación entre planificación económica y ordenación del territorio ha dado paso a una progresiva autonomización de esta última con la consecuencia de su específica vinculación al valor medioambiental.

que garantice un desarrollo territorialmente equilibrado y ambientalmente armonioso? Y viceversa, el turismo puede convertirse en un elemento de desarrollo económico para zonas del territorio que han quedado excluidas o al margen del crecimiento industrial y urbano mediante una política de ordenación del territorio «sostenible» que oriente a los turistas hacia nuevos destinos y, paralelamente, evite los problemas ambientales y culturales que genera un turismo carente de planificación.

III. CAUSAS DE UN TURISMO CARENTE DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Ordenación del territorio y turismo deberían, pues, estar íntimamente ligados para conseguir un desarrollo turístico sostenible. Sin embargo, la tozuda realidad muestra como la actividad turística se suele desarrollar al margen y con anterioridad a cualquier tipo de planificación territorial y que ésta se produce, excepcionalmente, en momentos muy tardíos y cuando el desarrollo turístico es tan intenso que únicamente se puede aspirar a paliar los problemas (ambientales, de infraestructuras, culturales, urbanísticos...) generados por un crecimiento desequilibrado fruto de múltiples decisiones individuales pero carente de un diseño global (7). Este crecimiento turístico incontrolado, además, influye en la configuración territorial futura y predetermina las soluciones posibles.

1. Un desarrollo turístico marcado por la dispersión sectorial y competencial en materia de ordenación del territorio

Las razones de este desarrollo turístico al margen de cualquier tipo de directriz territorial son múltiples. Por un lado se pueden mencionar causas intrínsecas a la propia ordenación del territorio que como política pública ha actuado más en el terreno de la teoría que en el de los hechos, no sólo en relación con el turismo sino de forma

(7) A modo de ejemplo, las recientes propuestas del Gobierno balear en el sentido de establecer una moratoria en la construcción de plazas hoteleras, elevar el nivel de las instalaciones, preservar las lenguas propias y proteger el medio ambiente, son claras muestras de una voluntad de caminar hacia un desarrollo turístico sostenible tras haber explotado al máximo los recursos turísticos sin una ordenación territorial previa. Algunas de estas medidas aparecen recogidas en la reciente Ley 2/1999, de 24 de marzo, de Turismo de Baleares.

general (8). Sin ir más lejos, hay que recordar el Plan Nacional de Ordenación o los Planes Directores Territoriales de Coordinación previstos en la Ley sobre régimen del suelo del 75, o la pléyade de instrumentos de planificación territorial previstos en la legislación autonómica que aún no han visto la luz.

Pero este fenómeno tiene, a su vez, otra serie de causas de tipo competencial, de encaje con otra normativa sectorial e, incluso, de adecuación territorial. Empezando por esta última parece claro que a veces las estrategias de ordenación del territorio han fracasado por intentar abarcar con sus técnicas espacios excesivamente amplios. La ordenación territorial para huir de planteamientos vagos y poco realistas debe encontrar un ámbito de actuación de una dimensión adecuada que difícilmente puede superar el nivel regional. La Constitución española parece favorecer esta interpretación dejando en manos de las Comunidades Autónomas la ordenación del territorio (art. 148.1.3), competencia que éstas recogen como exclusiva en sus Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, y aquí enlazamos con el segundo de los puntos que han podido contribuir al fracaso de la ordenación del territorio como política pública, esa competencia exclusiva autonómica se ve limitada en su ejercicio por otras competencias sectoriales concurrentes que retiene el Estado en sus manos. El carácter horizontal de la ordenación del territorio provoca en muchas ocasiones una concurrencia con otras materias con incidencia territorial en las que el Estado retiene algún ámbito de competencia (ej. medio ambiente, infraestructuras de interés general, bases de la planificación económica, aguas, montes...). Los problemas de encaje competencial se han saldado, generalmente, por la vía del conflicto antes que por la de la colaboración lo que ha incidido negativamente en la posibilidad de articular una política de ordenación del territorio eficaz. En sentido descendente, además las Comunidades Autónomas tienen en sus manos la ordenación del territorio pero deben contar con los Ayuntamientos para que éstos en sus decisiones urbanísticas concretas respeten las previsiones globales trazadas a nivel autonómico. Y este encaje entre las decisiones de las distintas Administraciones implicadas es el que ha fallado reiteradamente. Las causas están en la ausencia de mecanismos de coordinación efectivos, pero también en que la planificación

(8) El prólogo del profesor MARTÍN MATEO a la obra de ÁVILA ORIVE, *La ordenación del territorio*, cit., p. 13 ss., apunta con ironía algunos de los fracasos de una planificación teórica pocas veces llevada a la práctica desmitificando los «poderes mágicos» que se tienden a atribuir a la ordenación del territorio.

territorial autonómica ha sido muy limitada, por no decir inexistente en muchos casos.

Igualmente, y en clara conexión con lo señalado anteriormente, el solapamiento de ordenaciones sectoriales (ambientales, turísticas, de aguas, montes, costas, patrimonio) con una ordenación de carácter más horizontal y que debe ser, en cierto modo, comprensiva de todas ellas como es la ordenación del territorio ha redundado en el fracaso de esta última. Esta circunstancia tiene clara relación con la ausencia de una jerarquización entre algunos de los instrumentos de planificación previstos en la normativa sectorial y, también, con la falta de mecanismos de colaboración y coordinación entre las Administraciones y órganos implicados.

2. El problema del doble uso de las infraestructuras y recursos turísticos

Un elemento más que explica el crecimiento turístico desconectado de la planificación territorial radica en el doble uso que se produce de una buena parte de las infraestructuras y recursos turísticos lo que dificulta separar el uso normal de la población autóctona del uso intensivo originador de desequilibrios territoriales y agotador desde el punto de vista ambiental. La mayor parte de los destinos turísticos nacen y se desarrollan paulatinamente conviviendo con otros usos (residenciales, industriales...) del territorio y compartiendo infraestructuras. No es frecuente, por el contrario, que los destinos turísticos nazcan al margen de poblaciones existentes y sean fruto de una decisión consciente de lanzar un destino dotándolo de las infraestructuras, no sólo hoteleras, sino de tratamiento de aguas, residuos, comunicaciones etc. necesarias para hacerlo habitable y además teniendo en cuenta los impactos ambientales posibles de esta actividad (9).

El doble uso de infraestructuras y recursos (vivienda, tratamiento de aguas y residuos, carreteras, bares y restaurantes, locales de ocio, parques naturales o playas...) tiene como consecuencia que en el momento en que se pretende realizar una planificación territorial de las actividades turísticas sea difícil utilizar alguna de las soluciones clásicas

(9) Esta forma de «nacimiento» de destinos turísticos sí se está produciendo en ciertos países tropicales (Cuba, Cabo Verde...) de la mano de inversores extranjeros que, para ofrecer nuevos destinos «vírgenes», se ven obligados a financiar la construcción de una serie de infraestructuras. Sin embargo, no podemos hablar aquí, verdaderamente, de ordenación del territorio porque los elementos de equilibrio económico y de respeto ambiental suelen estar ausentes y, a largo plazo, se tiende a sobreexplotar estas zonas.

cas de la ordenación del territorio como sería la delimitación y separación de usos (ej. industriales, comerciales) (10). Es, realmente, una tarea ardua realizar una planificación territorial de la actividad turística especialmente en zonas que ya conocen un cierto desarrollo turístico a causa de este uso paralelo o doble uso de infraestructuras y recursos. En un primer nivel tendrían que establecerse puntos de conexión entre la planificación territorial y urbanística para que ambas respondieran a los mismos objetivos. Sin embargo, puede darse el caso de que la planificación territorial autonómica decida frenar el desarrollo turístico de una zona —por motivos de sostenibilidad, equilibrio territorial o calidad de la oferta— y la planificación urbanística local no obre en consecuencia y permita un aumento de los usos hoteleros o de usos residenciales con destino vacacional. En caso de falta de sintonía entre los dos niveles sería más fácil controlar el crecimiento de la capacidad hotelera desde la Administración autonómica; en cambio, diferenciar las segundas viviendas de las residencias habituales para limitar su construcción tendría más dificultad debido a lo que hemos denominado «doble uso».

De igual modo, la ordenación territorial conlleva una planificación de las infraestructuras necesarias para el turismo (comunicaciones, tratamiento de aguas y residuos...) siendo posible una cuantificación aproximada del uso realizado por parte de la población local y de los turistas; no obstante, resulta más complejo limitar en un momento dado el aumento del flujo de turistas para garantizar un desarrollo equilibrado desde el punto de vista territorial y evitar la saturación de estas infraestructuras.

También, un mecanismo de ordenación territorial que figura en la legislación autonómica como es la declaración de zona saturada —para garantizar un desarrollo equilibrado del territorio y poner freno a un crecimiento turístico insostenible desde el punto de vista ambiental y cultural— puede encontrar problemas para su aplicación en el doble uso de las infraestructuras y recursos turísticos. La declaración de estas zonas, que corresponde a la Comunidad Autónoma, tiene como consecuencia una prohibición de apertura de nuevas empresas turísticas. Sin embargo, ¿cómo diferenciar en un bar, discoteca, restaurante o parque temático su destino turístico de su uso para el ocio

(10) José TUDELA ARANDA, *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica*, en RVAP n. 45 (I, 1996), p. 324 ss., apunta, en cierto modo, este problema al realizar un análisis de la legislación autonómica en relación con el concepto de empresa turística. Este autor llama a la reflexión sobre la amplitud actual de este concepto que lleva a una regulación en la normativa turística de empresas como bares, restaurantes o discotecas que pueden sobrevivir al margen del fenómeno turístico.

de los habitantes locales? ¿Puede obligarse a los Ayuntamientos a limitar las posibilidades de ocio de sus habitantes? ¿Acaso no pueden las autoridades locales seguir concediendo licencias de apertura, a pesar de la prohibición autonómica, escudándose en que su uso no es turístico sino «local»? Como se puede observar, sólo una adecuada coordinación y armonía entre ambos niveles permitirá que esta problemática del doble uso dificulte la aplicación de medidas de ordenación territorial del turismo.

Las apreciaciones anteriores muestran que es complicado diseñar unas medidas de ordenación del territorio específicamente orientadas al sector turístico ya que la amplitud de sectores implicados nos remite a una ordenación general que, evidentemente, afectaría de modo indirecto a los recursos turísticos. Asimismo, la dificultad de diferenciar los usos normales y los turísticos en muchas actividades ligadas al turismo se incrementa por que las limitaciones (urbanísticas, de dotación de servicios públicos) deberían, en su gran mayoría, partir del ámbito municipal que es el menos consciente de los desequilibrios que se generan y el más sensible a las demandas de crecimiento económico de sus habitantes con independencia de la «sostenibilidad» del modelo provocan también que exista una falta de sintonía entre el turismo y la ordenación del territorio. Una vez más vemos cómo la diversidad de planos competenciales concurrentes dificulta conseguir un desarrollo turístico sostenible.

IV. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA: PLANIFICACIÓN, ZONAS PREFERENTES Y ZONAS SATURADAS

Si bien una buena parte de las Comunidades Autónomas disponen de leyes de ordenación del territorio, éstas, por su carácter horizontal, apenas hacen referencia a la actividad turística como uno más de los sistemas económicos que deben ser examinados para realizar la ordenación territorial. La legislación autonómica de ordenación del territorio se centra en establecer los instrumentos de ordenación y sus relaciones, fundamentalmente, con la planificación urbanística sin ahondar, como era previsible, en la ordenación específica del turismo (11). Debemos, pues, analizar específicamente la normativa turística

(11) A modo de ejemplo, la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón establece (art. 3) que el análisis territorial debe tener en cuenta los sistemas económicos, entendiendo como tales los industriales, comerciales o turísticos que influyan de forma importante en la actividad socio-económica.

ca para encontrar referencias concretas a la planificación territorial de esta actividad.

La normativa autonómica existente de ordenación del turismo (12) es de fechas bastante recientes lo que permitiría que su articulado se hiciera eco de esos llamamientos a un desarrollo turístico sostenible que entendemos como una formulación donde convergen el turismo, la ordenación del territorio y la protección del patrimonio ambiental y cultural. Efectivamente, una buena parte de las leyes autonómicas recogen declaraciones más o menos detalladas proclamando la necesidad de aunar el desarrollo turístico con la dotación de infraestructuras adecuadas y con un crecimiento territorialmente equilibrado que respete el medio y la cultura (13). Sin embargo, esta normativa carece en buena medida de instrumentos útiles para poner en práctica estas declaraciones de principios. Un examen detallado de la legislación autonómica revela una tendencia a repetir el contenido de la antigua legislación estatal centrada en la disciplina turística (autorizaciones para el ejercicio de actividades, régimen sancionador) (14).

En el plano de las declaraciones de principios son varias las leyes autonómicas que hacen propósito de fomentar un turismo que sea una fuente de crecimiento sostenido, permita un desarrollo equilibrado del territorio autonómico y respete el medio ambiente y los recursos culturales (Exp. Mot. de la LText.; art. 4 de la LOTM; art. 4 LTMur; Exp. Mot., art. 22 y 26 LTV; Exp. Mot. LOPTG, art. 26 y 27 de la LOTCant). En muchas de estas normas se relacionan estos nuevos principios que deben inspirar la política turística con una necesidad

(12) Ley 6/1994, de 16 de marzo de ordenación del turismo del País Vasco —LOTPV—; Ley 1/1999, de 12 de marzo, de ordenación del turismo de Madrid —LOTM—; Ley 8/1995, de 6 de abril de ordenación del turismo de Canarias, modificada por la Ley 5/1999, de 15 de marzo —LOTC—; Ley 2/1997, de 20 de marzo de Turismo de Extremadura —LText—; Ley 9/1997, de 21 de agosto de ordenación y promoción del turismo de Galicia —LOPTG—; Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia —LTMur—; Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León —LTCL—; Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana —LTV—; Ley 2/1999, de 24 de marzo, de turismo de Illes Balears —LTIB—; y Ley 5/1999, de 24 de marzo de Ordenación del Turismo de Cantabria —LOTCant—.

(13) En Javier FERREIRA FERNÁNDEZ y Alba NOGUEIRA LÓPEZ, *Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible*, en esta REVISTA n. 13 (1998), se examina más en detalle esta normativa desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

(14) José TUDELA ARANDA, *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica*, en RVAP n. 45 (I, 1996), p. 325, destaca «el fuerte grado de intervención administrativa común a todas las normas y que se traduce en un amplio repertorio de instrumentos propios de la actividad de policía. Instrumentos que muestran tanto la faceta preventiva como la represiva».

de diversificar la oferta y adaptarla a los nuevos gustos de los usuarios.

No obstante, la normativa turística autonómica limita los puntos de conexión con la ordenación del territorio a tres tipos de técnicas. Algunas normas autonómicas introducen elementos de enlace con la ordenación del territorio en los instrumentos de planificación turística bien a través de consultas con los órganos competentes en materia de ordenación del territorio, bien a través de una jerarquización entre uno y otro plan, bien fijando un contenido del plan inspirado en los planes de ordenación del territorio. En segundo lugar, las normas autonómicas establecen una serie de figuras privilegiadas en cuanto al fomento del turismo y el acceso a infraestructuras turísticas públicas como son los municipios, comarcas o zonas turísticas y que, normalmente, van ligadas a una planificación de esas zonas. Esta declaración está en algunos casos amparada por motivaciones propias de una ordenación coherente y equilibrada del territorio. Finalmente, existe en la legislación de ciertas Comunidades Autónomas una figura «paliativa», como es la declaración de «zona saturada», que permitirá ordenar territorialmente la oferta turística reestableciendo el equilibrio perdido en relación con el uso de infraestructuras y recursos.

Con respecto a las relaciones entre ordenación turística y ordenación del territorio en los instrumentos de planificación turística, algunas Comunidades Autónomas regulan la existencia de planes generales de ordenación con claros vínculos con la ordenación del territorio. De forma más específica, como se verá posteriormente, ciertas normas autonómicas introducen elementos de planificación territorial paralelamente a la declaración de zonas de interés turístico preferente.

Canarias, País Vasco, Galicia, y Extremadura establecen en sus normas turísticas planes de ordenación turística de contenido general y con una clara vocación de ordenar los usos e infraestructuras turísticas del territorio dentro de unos objetivos de respeto del medio y de desarrollo equilibrado. La LOPTG (art. 12) indica que «la Administración turística promoverá, en consonancia con los instrumentos de ordenación del territorio establecidos en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, el Plan de ordenación turística de Galicia». El Plan definirá el modelo de desarrollo turístico en relación con la ordenación de usos en el territorio; el inventario de recursos turísticos y medidas de protección; las áreas adecuadas para el desarrollo turístico; la inserción económica con otros sectores productivos para procurar un desarrollo equilibrado; las líneas de ayuda a los ayuntamientos; la evolución del mercado de trabajo y de las plazas hoteleras... En definitiva, toda una serie de medi-

das encaminadas a un desarrollo turístico equilibrado y con un claro contenido de ordenación territorial.

Por lo que atañe a las leyes extremeña y vasca, ninguna de las dos detalla el contenido de sus planes (el Plan Turístico Regional y el Plan Territorial Sectorial, respectivamente), pero ambas mencionan que en ellos se definirá el modelo de desarrollo turístico en consonancia con los planes de desarrollo regional (art. 50 LText) y los instrumentos de ordenación del territorio (art. 48 LOTPV). Hay por tanto, una subordinación de la planificación turística a la ordenación del territorio y a la política económica.

Finalmente, la ley canaria establece que los Planes Insulares de ordenación territorial, instrumentos pues de contenido territorial, deberán «contener previsiones específicas de desarrollo turístico, identificando cada uno de los atractivos y núcleos, capacidad máxima, zona de influencia y límites de la oferta alojativa» (art. 58). La Consejería competente en materia de turismo deberá emitir informe preceptivo en la aprobación de estos planes. La decisión de evitar una superposición de planes, que necesariamente conduce o bien a una jerarquización entre ellos —poco frecuentemente—, o bien a decisiones contradictorias no jerarquizadas —de modo más habitual—, parece un acierto de la ley canaria. De este modo se remite la definición del modelo turístico y las decisiones en materia de infraestructuras, zonas de desarrollo, etc., a un plan general de ordenación del territorio con una clara orientación de desarrollo económico que permitirá armonizar las decisiones relacionadas con el turismo con otras referentes a otros usos que pueden ser complementarios o incompatibles con éste y por tanto deben adoptarse en el mismo instrumento de ordenación. Se evita así un problema del que adolece la planificación territorial en relación con otras planificaciones sectoriales que es el de la coincidencia, y por tanto solapamiento, de objetivos con la posibilidad de soluciones diversas en cada instrumento de planificación.

En cuanto a la declaración de zonas preferentes para el desarrollo turístico, ésta se encuentra ligada, generalmente, a los instrumentos de planificación y responde a una voluntad de configurar y priorizar el desarrollo territorial. Es evidente que estas declaraciones se amparan en unas opciones territoriales determinadas. Cuando un gobierno autonómico decide proceder a privilegiar una parte de su territorio en materia de desarrollo turístico, está adoptando una estrategia concreta de ordenación territorial. Esta estrategia debería, pues así lo proclaman las normas autonómicas como principio inspirador, tener como objetivo fomentar un desarrollo turístico equilibrado y respetuoso con los recursos naturales, y por tanto, afectar a zonas poco explotadas turísticamente. Sin embargo, la regulación que realizan ciertas

normas autonómicas de esta figura induce a pensar que lo que se pretende es consolidar zonas turísticas ya en funcionamiento.

La Comunidad madrileña introduce en el artículo 40 de la LOTM la posibilidad de declarar «áreas de preferente uso turístico». Estas áreas, en zonas «que demanden una vigorosa acción ordenadora o promocional de carácter turístico», serán declaradas a propuesta de la Consejería de turismo, eso sí, previo informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y de los ayuntamientos afectados. De esta forma la ley madrileña, aunque parca en su regulación, ratifica que nos encontramos ante una medida de un claro contenido de planificación territorial.

La ley de la Comunidad Valenciana permite la declaración de «Municipios turísticos» y «Espacios turísticos». Los «municipios turísticos» podrán ser declarados en ayuntamientos que ya disponen de una oferta turística consolidada, bien porque mantienen durante todo el año un flujo de visitantes mayor al de residentes, bien por que en períodos vacacionales sucede esto mismo, bien por que reciben un número significativo de visitantes por sus atractivos naturales, monumentales o socioculturales. Estos municipios deberán respetar al medio ambiente y los valores culturales autóctonos. Como contrapartida, podrán firmar convenios con la Generalitat para prestar adecuadamente sus servicios. La declaración implica también la capacidad de la Agencia Valenciana del Turismo de intervenir en la aprobación de sus planes urbanísticos con un informe no vinculante.

Los «Espacios turísticos», en cambio, estarán más ligados a la planificación territorial y no parecen tener como objetivo la consolidación de destinos turísticos masivos. Se podrán declarar en áreas con estructuras y actividades homogéneas (modelo territorial y urbanístico, recursos naturales y culturales, infraestructuras, gestión ambiental...). La delimitación de estos espacios se realizará mediante un plan que tendrá en cuenta el desarrollo ecológicamente sostenible y el incremento de la calidad. Además se establecerán unas directrices generales para la ordenación de estos espacios que abarcarán una planificación territorial, de infraestructuras y empresarial, y unas directrices particulares para cada espacio que contengan «el modelo territorial y urbanístico sostenible desarrollado en la zona».

En Castilla y León, la LOTCL dentro de un capítulo dedicado a la ordenación turística territorial regula las llamadas «zonas de interés turístico preferente». Estas zonas podrán ser declaradas en áreas geográficas con características homogéneas (art. 46) con recursos naturales o culturales capaces de atraer flujos turísticos. Esta declaración, cuyos requisitos se dejan a un desarrollo reglamentario, servirá para

potenciar acciones de promoción y fomento del turismo. La declaración lleva aparejada la elaboración de un plan de ordenación de los recursos turísticos y de fomento de la actividad.

Con una regulación semejante entre sí, el País Vasco y Extremadura ligán la declaración de zonas turísticas a la existencia de una planificación previa y al cumplimiento de una serie de requisitos coincidentes: disponer de recursos turísticos básicos suficientes; disponer de alojamientos bastantes o de suelo apto para la edificación de los mismos en la extensión adecuada; que no exista otro uso incompatible con el turismo cuyo interés público sea preferente. De este modo tanto la LOTPV, como la LText parecen querer garantizar que esa decisión de promover de forma preferente el turismo en una zona determinada es fruto de una decisión meditada y planificada y, al mismo tiempo, asegura que el desarrollo de esa zona va a disponer de los recursos e infraestructuras apropiados. La previsión con respecto a los alojamientos actuales o potenciales implica que se debe realizar una evaluación sobre la disponibilidad de suelo para desarrollar con estos fines. En cuanto a la limitación en relación con otros usos incompatibles, facilita la preservación del ambiente y el patrimonio en caso de que ese desarrollo turístico pudiera dañarlos.

Debe ser destacado que ambas leyes subordinan esta declaración a lo que esté previsto en la legislación de ordenación del territorio (art. 48 LOTPV) y en los planes de desarrollo regional (15) (art. 50 LText.), de modo que se pone en evidencia que la ordenación del territorio, entendida en sentido amplio, es la que da sentido a esas decisiones de desarrollo turístico preferente de determinadas zonas. Con posterioridad a la declaración, ambas leyes prevén la elaboración de sendos Planes Estratégicos de Ordenación con un claro contenido de ordenación territorial. Estos planes contendrán un inventario de los recursos turísticos y las medidas para su preservación; las áreas adecuadas para los asentamientos turísticos (en función de los recursos turísticos, las condiciones del suelo y ambientales); la tipología y estimación cualitativa y cuantitativa de la oferta turística; las obras de infraestructura básica necesarias; la adaptación del planeamiento municipal; las medidas de compatibilización con los usos agrícolas y ganaderos.

La Ley de ordenación del Turismo de Cantabria contiene dos figuras de ordenación del medio físico de cara a su promoción turística. Por un lado las «zonas de preferente uso turístico» que serán de-

(15) Nos remitimos aquí a los postulados de Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Estudios jurídicos... op. cit.*, que vinculan claramente a la ordenación del territorio como una manifestación de la política regional.

claradas mediante decreto del gobierno autonómico previo informe de la consejería competente en materia de turismo y de los ayuntamientos afectados (art. 36) y que responden a «excepcionales circunstancias turísticas que precisen una especial acción turística, tanto ordenadora como promotora». Por otro las comarcas y municipios turísticos que agruparan territorios identificados por la unidad de recurso turístico y que tienen como objetivo mejorar su promoción y comercialización. Mientras que la primera figura parece encajar más con una orientación de ordenación equilibrada del territorio, las comarcas y municipios turísticos, desde nuestro punto de vista, carecerían de relevancia territorial y responden exclusivamente a un intento de mejorar la promoción de zonas consolidadas. Confirma esta reflexión la exigencia que establece la propia ley de que estos municipios o comarcas cuenten ya con un número significativo de visitantes, o de segundas residencias, o bien que la actividad turística constituya un pilar importante de su economía. Sin embargo, existen elementos en su regulación que denotan una «sensibilidad» acorde con las declaraciones de sostenibilidad dado que se exige a estas zonas incluir en su programa de promoción medidas en relación con la mejora de la calidad de vida; la preservación de la cultura, el patrimonio y el medio ambiente local; la planificación hidrológica; el tratamiento de residuos; la formación del personal y; «la reconversión de los recursos potenciales en productos turísticos y su ordenación en el territorio». Estos municipios tendrán un acceso privilegiado a las actuaciones autonómicas en materia de infraestructuras.

Con un contenido similar la LOPTG incluye en su artículo 8 la posibilidad de declarar municipios turísticos. La declaración de municipio turístico no tiene como finalidad promover el desarrollo preferente de una zona, sino consolidar el turismo de aquellos municipios en que su «media ponderada anual de población turística sea superior al veinticinco por ciento del número de residentes o el número de alojamientos turísticos superior al cincuenta por ciento del número de viviendas de residencia primaria», o de aquellos otros que «acrediten contar, dentro de su territorio, con algún servicio turístico susceptible de producir una atracción turística de visitantes en una cantidad cinco veces superior a su población». Como se puede deducir de los requisitos requeridos, la cantidad parece primar sobre la calidad para obtener esta declaración, si bien se incluyen unas exigencias mínimas de infraestructuras para poder acceder a ella (red de sumideros y tratamiento de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos, protección de la salubridad pública, seguridad en lugares públicos, protección civil, planeamiento urbanístico y oficina de información turística). Estos requisitos en materia de infraestructuras apenas debe-

rían limitar la posibilidad de ser declarado municipio turístico en tanto en cuanto una buena parte de ellas son servicios obligatorios para los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes (16). Las consecuencias de esta declaración son la inclusión preferente en los planes provinciales de cooperación de obras y servicios para aquellos que, con carácter obligatorio, estén establecidos por ley, y la prioridad en los planes de desarrollo y mejora del sector turístico que pueda acometer la Xunta. En definitiva la regulación gallega es la que más parece apartarse del objetivo de ordenación equilibrada del territorio y de promoción de un desarrollo turístico sostenible, dado que tan sólo busca un crecimiento cuantitativo de la oferta con unas exigencias mínimas de servicios y sin contener previsión alguna sobre la necesidad de planificar u ordenar esa oferta «a posteriori» de esta declaración.

Por lo que respecta a la ordenación territorial «paliativa» o limitadora de los excesos desarrollistas cometidos, las leyes de Castilla y León, Murcia, Cantabria y Madrid introducen la posibilidad de declarar una zona como saturada. Si bien las normas remiten a un ulterior desarrollo reglamentario, tanto la castellana como la madrileña mencionan las causas y efectos de esta declaración (17). Las causas se encuentran en un desequilibrio entre la oferta y la demanda y en razones ambientales y los efectos serán la prohibición de permitir nuevas instalaciones en tanto no desaparezcan las causas que motivaron la declaración. Será pues el desarrollo reglamentario el que permita comprobar la virtualidad de estas declaraciones y su utilidad para conseguir un desarrollo turístico equilibrado y respetuoso con el medio.

En clara consonancia con la declaración de zona saturada está la moratoria en el crecimiento de plazas turísticas previsto en las Illes Balears donde se condiciona la concesión de nuevas autorizaciones a la baja definitiva de una autorización antigua (arts. 51 y ss. LTIB). Esta medida sólo podrá ser excepcionada para los establecimiento de turismo rural y los hoteles de cinco estrellas, o los de cuatro y cinco estrellas en edificios históricos. Se pretende pues fomentar un turismo de calidad y frenar el crecimiento incontrolado de la oferta turística

(16) Ver en este sentido las previsiones de la Ley de Bases de Régimen Local (art. 25 ss.) y la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

(17) La ley madrileña establece la obligación (art. 3) de que la Consejería competente en materia de Turismo sea consultada previamente a la elaboración de los planes de urbanismo y demás instrumentos de planificación territorial y viceversa, prevé la consulta a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio (art. 18) en relación con la declaración de zonas saturadas.

depredadora de recursos ambientales y fuertemente agresiva con el territorio.

V. CONCLUSIONES

El desarrollo turístico sostenible como punto de intersección entre el turismo, la ordenación del territorio y la protección ambiental y cultural parece haber encontrado un acomodo en la reciente legislación autonómica de ordenación turística como principio inspirador de la política turística. Los principios y objetivos enumerados en la Carta Mundial del Turismo Sostenible aprobada en Lanzarote en 1995 iluminan la legislación autonómica pero apenas dan lugar a nuevos instrumentos que permitan hacer visible esa síntesis entre ordenación territorial y turística.

Una parte de las normas autonómicas introducen un nexo entre ambas ordenaciones en los planes previstos. Sin embargo, en varios casos no se establece una jerarquización entre la planificación territorial y turística permitiendo un solapamiento o enfrentamiento entre las medidas adoptadas en estos instrumentos. Los mecanismos de consulta establecidos en relación con la aprobación de medidas turísticas con repercusión territorial (ej. informes preceptivos de los órganos competentes en materia de ordenación del territorio) parecen apropiados si bien corren el riesgo de ser inoperantes si no existe una voluntad real de coordinación y cooperación entre estos órganos.

En cuanto a los dos instrumentos, de signo contrario y contenido más concreto, diseñados para favorecer o impedir, respectivamente, el desarrollo turístico en determinadas zonas del territorio nos encontramos antes medidas ya ensayadas en otros ámbitos con distinto éxito (zonas de urgente reindustrialización, zonas saturadas de ruido). La declaración de zonas preferentes para el desarrollo turístico parece una técnica apropiada para garantizar un crecimiento turístico equilibrado del territorio siempre y cuando se apoye en una planificación previa que oriente ese desarrollo y que vaya acompañada de medidas que efectivamente primen esas zonas en comparación con otras del territorio y se sustenten en unos objetivos de sostenibilidad de la actividad turística. Se alejan de esos planteamientos de sostenibilidad y ordenación territorial equilibrada aquellas declaraciones de zonas preferentes que tan sólo pretenden asentar zonas turísticas ya consolidadas. Por lo que respecta a la declaración de zonas saturadas, esta técnica positiva para detener un crecimiento turístico incontrolado y poco respetuoso con un crecimiento sostenible, equilibrado y ambientalmente correcto, puede encontrar problemas para su aplicación en el

rechazo municipal a una medida de origen autonómico pero con repercusiones evidentes en el plano local. Una falta de sintonía entre ambas administraciones puede impedir que esta declaración surta efecto ya que el aludido «doble uso» de las infraestructuras turísticas puede facilitar a los Ayuntamientos sortear la prohibición de concesión de nuevas licencias para actividades turísticas que suele llevar aparejada esta declaración. La delimitación, por ejemplo, entre locales o empresas de ocio para la población autóctona o para turistas es compleja por lo que la prohibición de nuevas licencias para actividades turísticas (ej. bares, discotecas, parques temáticos) puede generar rechazo por parte de los habitantes locales al ver, por un lado, su actividad económica limitada y, por otro, sus posibilidades de ocio reducidas, y este rechazo puede encontrar respaldo en los ayuntamientos quienes, al fin y al cabo, detentan competencias en materia de apertura de locales. Será por tanto necesario conseguir un consenso previo entre las autoridades autonómicas y las locales sobre qué zonas deben ser declaradas saturadas para conseguir que esta declaración sea realmente efectiva.

Finalmente, existen otros instrumentos de ordenación turística que van a tener una clara repercusión territorial si son llevados a la práctica, como es el proyecto balear de aplicar una ecotasa al turismo con el objetivo de mejorar la protección ambiental, crear nuevos espacios naturales protegidos, reducir la edificación en la costa, etc. Esta tasa está previsto que sea consecuencia de una planificación territorial, ambiental y urbanística previa, y que tenga como objetivo una mejora de la calidad de la oferta turística balear, para lo cual es necesaria una reordenación territorial de esta oferta.

Por el momento, sin embargo, la legislación autonómica es poco arriesgada en sus planteamientos; reproduce, en gran medida, la vieja normativa turística estatal; y mantiene en un plano secundario la ordenación territorial del turismo, requisito imprescindible para conseguir un desarrollo turístico sostenible.