

Carmen Fernández Rodríguez

*Profesora Titular de la Universidad Nacional
de Educación a Distancia (UNED)*

La compleja integración normativa de la reciente planificación turística

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA. 3. LA PROBLEMÁTICA INTEGRACIÓN NORMATIVA DE LAS RECIENTES PREVISIONES DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA: ALGUNAS CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Del conjunto de intervenciones que las Administraciones Públicas –estatal, autonómica, local y comunitaria– llevan a cabo sobre el sector turístico en nuestro país, la intervención planificadora es, probablemente, la más novedosa y la de mayor relevancia cuantitativa y cualitativa en las nuevas leyes autonómicas de ordenación turística. Si bien es cierto que el fomento e incentivo turístico constituye, sobre todo desde la Administración comunitaria, el principal objetivo a lograr en el sector, también lo es que a través de la planificación turística se pretende coadyuvar a que ese fomento responda a una estrategia enmarcada globalmente en los diferentes instrumentos de planificación turística que a su vez han de integrarse transversalmente con los planes de carácter urbanístico y medioambiental, entre otros.

Sin perjuicio de la naturaleza de la actividad planificadora¹ –en la medida en que los planes son consecuencia y resultado en este caso de

¹ La naturaleza de los instrumentos de planificación es ciertamente diferente de unos a otros ya que, en algunos, no pasan de contenerse simples compromisos o programas de actuación (planes de obras públicas); en otros, sin embargo existen compromisos con el sector

la potestad normativa de la Comunidad Autónoma—, en la práctica, la misma constituye el marco para el fomento de la prestación del servicio turístico en determinadas condiciones de calidad, puesto que se definen en sus instrumentos los criterios y objetivos generales que se pretenden conseguir en cada momento.

De ahí que la actividad planificadora como actividad administrativa que es, con naturaleza muy dispar entre unos u otros instrumentos, pueda ubicarse en objetivos turísticos también muy diferentes. Hay planes autonómicos cuyo objetivo fundamental lo constituye el fomento de la formación; otros cuyo objetivo se ajusta más a la búsqueda de la mejora de la organización territorial o de las condiciones medio-ambientales en las que se desarrolla la empresa turística. Otros instrumentos pretenden la mejora de la calidad en la prestación del servicio turístico a través de la innovación o tecnificación e, incluso, hay planes como el anterior Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (FUTURES) —actualmente Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE)— que integra a su vez muchos de estos objetivos de forma conjunta. De tal forma que la actividad administrativa de planificación, al margen de su mayor o menor valor reglamentario, pretende constituir en la práctica el marco para el desarrollo de otras múltiples intervenciones administrativas. Normalmente a través de los planes se trata de fomentar o garantizar unas determinadas condiciones en la prestación del servicio turístico. En otras categorías se trata de establecer condiciones que, tras su desarrollo, den lugar a intervenciones más limitativas e incluso sancionadoras². De tal forma que, como a continuación se indica, casi todas las Comunidades prevén en sus leyes de ordenación los concretos instrumentos de planificación turística que hayan de responder a los diferentes objetivos de política turística que en cada momento se fije el Gobierno de dicha Comunidad.

En cualquier caso, del análisis conjunto de las leyes autonómicas de ordenación turística, se advierte que los instrumentos de planificación poco o nada tienen que ver con los que se desarrollan en otros ámbitos administrativos, aunque los mismos se integren y necesariamente deban coordinarse con la actividad administrativa turística y por ello sea preciso adaptarlos a los planes resultado de esas otras competencias administrativas como son la urbanística o la medioambiental. Por ello,

privado en general y definen una política económica indicativa no compulsiva (planes de desarrollo económico y social). Finalmente, los planes de urbanismo suponen concreciones limitadoras de derechos por vía reglamentaria, por lo que resultan incardinados en la actividad administrativa de limitación. Vid. J.R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*. Parte General. Madrid, 2000, p. 403.

² Un breve repaso de la legislación autonómica permite advertir la diversidad de instrumentos de planificación que, aunque con diferentes denominaciones, viene a englobar verticalmente las diferentes modalidades de planificación desde los planes más generales desde el punto de vista territorial y de su propia planificación, a los planes más sectoriales como son los turísticos. Sobre esta legislación, vid. R. CABALLERO SÁNCHEZ, *Legislación sobre turismo*. Madrid, 2000.

en numerosas leyes autonómicas se menciona a estos otros planes exigiendo la declaración de determinados extremos a los efectos turísticos. Es en este aspecto en el que se aprecia en los diferentes planes turísticos autonómicos mayores deficiencias, por cuanto la remisión a planes más amplios o de diferente naturaleza a la turística deja en demasiadas ocasiones a los planes turísticos en una mera organización o engranaje escasamente desarrollado. Subyace en esta deficiencia la menor valoración que en la práctica se viene otorgando a la planificación turística en relación con otros instrumentos de planificación como si la competencia turística y, en definitiva, su vertiente de planificación, fuera de segundo orden, siempre adaptable y moldeable a otros intereses económicos, que, en realidad, en muchas ocasiones, imponen la concreción normativa de la planificación turística en una línea diametralmente opuesta a la que supondría su fomento en el marco del plan turístico.

2. LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA

Como apunto, lejos de existir, pues, un modelo único de planificación turística, cada Comunidad Autónoma tiene el suyo propio de forma espectacularmente dispar respecto al resto de autonomías. A ello hay que añadir el hecho de que en cada Comunidad Autónoma es preciso integrar verticalmente los diferentes instrumentos de planificación, desde los más generales –planes económicos de la región– a los más particulares –planes turísticos–, pasando, entre otros, por los planes urbanísticos o medioambientales. Ello sin duda constituye un elemento añadido a la dificultad de concreción de las previsiones planificadoras turísticas que, al tener un carácter residual –por ubicarse verticalmente en el último escalón de la planificación– ven reducido su ámbito a aspectos muy particulares³.

No todas las Comunidades Autónomas prevén específicos instrumentos de planificación y las que lo hacen son las siguientes:

- Andalucía

La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, prevé bajo el capítulo de «la ordenación de los recursos turísticos» la existencia de un *Plan General del Turismo* que determina las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción. Asimismo, el Plan define

³ Vid. C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho turístico administrativo*. Madrid, 2001.

⁴ BOE n.º. 15, de 18 de enero del 2000.

el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, así como el fomento de los recursos turísticos de Andalucía. El Plan puede delimitar —oído el Consejo Andaluz del Turismo—:

- *Zonas de Preferente Actuación Turística* en aquellas comarcas y áreas territoriales en que se den situaciones o perspectivas que demanden una específica acción ordenadora o de fomento.
- *Programas de Recualificación de Destinos* cuando se trate de zonas que se vean afectadas por desequilibrios estructurales derivados del rápido crecimiento, de la fragilidad territorial o que soporten un nivel excesivo de densidad turística.
- *Programas de Turismos* específicos encaminados al desarrollo, mantenimiento y mejor aprovechamiento de sectores específicos.

– Canarias

Quizá entre las Comunidades más sensibles al establecimiento de un servicio turístico de calidad por la importancia económica que el turismo supone en esta autonomía, se encuentre de forma preferente la Comunidad canaria. De ello constituyen buena muestra las concreciones que han de hacer sus instrumentos de planificación. En su Ley de ordenación —Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias⁵— Canarias acoge, de un lado, el denominado Plan Regional de infraestructuras y el Plan Sectorial de materia turística —art. 10— y, de otro, a los denominados Planes Insulares de Ordenación Territorial que son planes de naturaleza urbanística —arts. 57 y 58—.

El *Plan Regional* se aprueba en coordinación con los Cabildos Insulares y los municipios más representativos por su desarrollo turístico y es un instrumento que ha de abordar las necesidades, prioridades e infraestructuras relacionadas con el turismo. En este Plan se ha de tener en cuenta especialmente la protección y mejora del medio ambiente, así como la conservación de la naturaleza y aquellas medidas que garanticen la conservación de los recursos paisajísticos. Cuál sea el nivel de concreción de esas medidas determinará en todo caso el modelo turístico posible en las islas.

En el *Plan Sectorial* de interés general en materia turística se incardina la actividad de las Administraciones Públicas concurrentes, fijando los objetivos, los programas de actuación y los medios necesarios. Se elabora por la Consejería competente y se concierta en el ámbito de las conferencias sectoriales, una vez informado por el Consejo Regional de Turismo. Aprobado por el Gobierno se remite al Parlamento para su examen.

⁵ BCA 1995-74.

A diferencia de la mayoría de Comunidades, la canaria incluye además en su Ley de ordenación turística determinadas previsiones que sobre el turismo han de hacer los planes urbanísticos, buscando con ello la efectiva integración entre estas dos modalidades planificadoras. De tal modo que estos últimos han de declarar el uso turístico del suelo en zonas urbanas o urbanizables y podrán hacerlo en asentamientos rurales delimitados. Si la declaración se hace en los planes urbanísticos municipales se exige el informe previo de la Consejería de turismo, excepto cuando tal declaración sea consecuencia de la adaptación de dichos planes a las previsiones de los Planes Insulares de Ordenación Territorial.

Los Planes Insulares de Ordenación Territorial —respecto a los que la Administración turística competente emite informe preceptivo y los Ayuntamientos afectados audiencia e informe previo a la aprobación definitiva— deben 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. Además, deben contener previsiones suficientes para zonas en que concurra alguna de las circunstancias previstas: zona a rehabilitar, zona mixta donde la presencia de edificaciones turísticas pueda producir, junto con otras residenciales o industriales, efectos aditivos que pongan en peligro la calidad turística de la zona o ser zonas insuficientemente dotadas en las que la dotación de infraestructuras y equipamientos no se corresponda con el número de camas turísticas de la zona⁶.

En todo caso, las licencias de cualquier tipo que hayan de concederse en las zonas a las que han de referirse los Planes Insulares o en suelo calificado como de uso turístico, se han de otorgar de conformidad con el planeamiento y con las previsiones de la Ley de ordenación, pues de lo contrario se prevé la sanción de su nulidad⁷. Incluso se prevé la imprescriptibilidad de infracciones en espacios privados no edificables, de tal modo que los espacios libres o áreas no edificables de titularidad privada que sean computados a efectos de la determinación de la capacidad alojativa de los centros turísticos, no pueden ser transformados, ocupados o edificados en contradicción con el destino pre-

⁶ Se contiene además la previsión de que el Gobierno de Canarias pueda suspender, para su revisión y adaptación a las exigencias de estos preceptos, la vigencia de los Planes urbanísticos insulares y de los municipales —art. 60—.

⁷ La Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, establece unos límites de la potestad de planeamiento ejercida a través de Planes Parciales de Ordenación en cuanto al suelo turístico, señalando que en este suelo es preciso preservar «una reserva mínima de 50 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de edificación, destinada a espacios libres públicos, dotaciones y equipamientos, de los cuales al menos 30 metros cuadrados por cada 100 de edificación se destinarán a espacios libres públicos y como máximo siete metros cuadrados por cada 100 de edificación a dotaciones». De otro lado, los Planes Especiales de Ordenación pueden tener por objeto «conservar y mejorar el medio natural y el paisaje natural y urbano», «proteger y conservar el Patrimonio Histórico Canario» o «definir las actuaciones en los núcleos o zonas turísticas a rehabilitar».

visto tanto en el planeamiento como en el correspondiente expediente de autorización de la explotación turística. La transformación, ocupación o supresión tienen el mismo régimen jurídico reconocido por la legislación urbanística a los espacios libres y zonas verdes públicas, en cuanto a la imprescriptibilidad de la potestad de la Administración Pública para restablecer el ordenamiento infringido. Y esta característica se extiende durante la vida útil de la edificación o instalación de que se trate, incluso aunque deje de ser explotada turísticamente.

El círculo de la planificación se cierra en el control de sus previsiones ya que la inspección turística es la encargada de denunciar estos hechos al objeto de su recuperación, pero además se prevé que en las urbanizaciones y núcleos turísticos se constituyan entidades colaboradoras de conservación, de tal forma que cualquier operador que desarrolle actividades en estos suelos sea dado de alta en la correspondiente entidad simultáneamente a su inscripción en el Registro General de empresas, actividades y establecimientos turísticos.

– Castilla y León

En esta Comunidad –Ley 10/1997, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo⁸– la competencia de fomento y planificación turística se articula a través de la Dirección General de Turismo, bien de forma centralizada o bien a través de entes institucionales, contemplándose toda una serie de principios de planificación que, en última instancia, han de informar a la planificación turística autonómica plasmada en el denominado *Plan de Desarrollo Regional*, cuyas características básicas son las de que:

- Ha de ser único y en el procedimiento de elaboración han de participar las Diputaciones Provinciales, los Municipios de más de dos mil habitantes, oyéndose al Consejo de Turismo, al Económico y Social y a la Federación Regional de Municipios y Provincias.
- Se ha de coordinar con las actividades de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y con los planes y programas de turismo de ámbito nacional o internacional.
- Ha de promover el desarrollo integral y sostenible.
- Ha de efectuar un seguimiento permanente y sistemático de sus programas y actuaciones.
- Ha de tener en cuenta los criterios generales de política económica, así como las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación territorial y de protección de la naturaleza y los planes sectoriales con incidencia en el turismo.

⁸ BOE, n.º. 179, de 28 de julio de 1999.

- Será vinculante para la actuación de todas las Administraciones Públicas de la Comunidad e indicativo para la iniciativa privada.

La Ley prevé que la Junta, de conformidad con el Plan de Desarrollo Regional, elabore un *Plan de Turismo de Castilla y León* de acuerdo también a determinados objetivos:

- Incremento y diversificación de la oferta.
- Mejora de la calidad de las prestaciones y servicios.
- Aprovechamiento de los recursos turísticos actualmente ociosos.
- Mejora de los procesos de gestión empresarial.
- Utilización y aplicación de nuevas tecnologías.
- Desarrollo empresarial del sector, así como la potenciación del asociacionismo y, finalmente,
- la protección y preservación del entorno y el medio ambiente en general.

Este Plan ha de contener toda una serie de determinaciones, criterios, objetivos y prioridades y tiene una vigencia plurianual, aunque, como puede suponerse por la previsión del respeto a la normativa de numerosos sectores, su concreción normativa es ciertamente escasa.

Además, las Corporaciones Locales y las Comarcas pueden elaborar *planes de desarrollo turístico*, respetando los principios y criterios establecidos en el Plan de Turismo de la Comunidad, si bien dicha ordenación es objeto del informe preceptivo de la Dirección General de Turismo.

De forma paralela, la Ley de ordenación –arts. 38 y siguientes– prevé los concretos instrumentos de desarrollo del Plan de Turismo a través de los denominados *programas ejecutivos* que pueden ser de varios tipos según los objetivos a los que se dirijan:

- Programas de diversificación de la oferta turística.
- Programas de calidad de la oferta turística.
- Programas de formación turística.
- Programas de promoción y difusión turística.
- País Vasco.

La ordenación de los recursos turísticos del País Vasco se realiza mediante el denominado *Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos*, en el que se define muy genéricamente el modelo de desarrollo turístico de la Comunidad y se ordena el fenómeno con arreglo al modelo previsto en los instrumentos de ordenación territorial –Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo⁹–

⁹ BCA 1994-68.

El Plan establece *áreas territoriales –municipio, parte de él o de varios municipios– o comarcas turísticas* consideradas como preferentes desde la perspectiva de la actuación y financiación pública y ello lo es a los efectos de la planificación detallada del aprovechamiento adecuado de los recursos turísticos existentes en ella. Para que una Comarca pueda ser declarada turística ha de disponer de recursos turísticos básicos suficientes; ha de disponer de alojamientos suficientes o de suelo apto para la edificación de los mismos en la extensión adecuada y no ha de existir otro uso incompatible con el turismo cuyo interés público sea preferente, por lo que se gradúa la posible prelación entre intereses. La declaración ha de hacerse o bien en el Plan Territorial Sectorial o en declaración especial aprobada por el Consejo de Gobierno a propuesta del Departamento competente en materia de turismo.

El *Plan Estratégico Comarcal* se elabora una vez declarada una comarca como turística y para cada una de ellas, señalándose en la ley –art. 51.1– que éstos no tienen la naturaleza –se entiende, reglamentaria– de los Planes Especiales dictados según la legislación sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. En todo caso han de contener toda una serie de determinaciones que pretenden darle una mayor concreción: inventario y valoración de los recursos turísticos; áreas adecuadas para los asentamientos turísticos, zonas de protección; tipología de la oferta; obras de infraestructura básica necesarias; previsiones para acomodar la ejecución del Plan a las exigencias reales de la demanda; adaptación del planeamiento municipal a las determinaciones de los Planes Estratégicos y redacción de los Planes Especiales Urbanísticos precisos; relación de actuaciones y proyectos sometidos al informe preceptivo y causas suficientes para la revisión del plan.

Finalmente, el Departamento competente de turismo ha de emitir siempre informe preceptivo previo a la ejecución de las actuaciones y proyectos previstos por estos últimos planes y, en ausencia de ellos, el informe se emite con igual carácter cuando se prevean actuaciones y proyectos que puedan perjudicar la oferta turística de la zona donde vayan a ejecutarse.

– Murcia

No se refiere esta Comunidad a específicos Planes de ordenación turística, aunque regula la figura del *Municipio turístico*. Exige para ello que sea oída la Consejería competente en materia de turismo en la elaboración y modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico correspondientes a los municipios turísticos –art. 51 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia¹⁰–.

¹⁰ BOE n.º. 108, de 6 de mayo de 1998.

Asimismo, la Administración regional puede proceder a la declaración temporal de «*área turística saturada*» en los términos y con los efectos que reglamentariamente se determinan.

– Galicia

El principal instrumento de ordenación turística en esta Comunidad es el denominado *Plan de ordenación turística* que, según la Ley, se ha de coordinar con los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta Comunidad –Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia¹¹.

El Plan de ordenación turística define el modelo de desarrollo turístico y contiene toda una serie de directrices generales referidas a aspectos turísticos diversos. Junto a estos planes también se prevén los denominados *programas específicos de protección del entorno medioambiental y de los espacios físicos con vocación turística*, con el fin de evitar la degradación o destrucción del medio natural y potenciar, preservar, acomodar y garantizar el medio ambiente. También se prevé en la Ley la elaboración de los denominados *programas para la preservación y restauración de las zonas culturales con valor histórico; plan de promoción del turismo y otros planes y proyectos sectoriales*.

Augurando de alguna forma dificultades de integración normativa, la Ley prevé que, en todo caso, la elaboración y aprobación de la planificación turística se base en la necesidad de garantizar la coherencia entre las determinaciones que contienen los instrumentos de ordenación turística con relación al planeamiento territorial y urbanístico en aquellos aspectos que hayan de ser reglamentados en ambos marcos de planificación –art. 14.3–¹².

– Valencia

Esta Comunidad regula la figura del *Municipio turístico* y la denominada figura de los «*Espacios turísticos*» que son las áreas delimitadas de territorio cuyas estructuras y actividades turísticas gozan de tal homogeneidad que permiten la ejecución de una política turística común y uniforme para todo el área. La homogeneidad ha de referirse tanto al modelo territorial y urbanístico como a los recursos naturales, patrimoniales y culturales; a las

¹¹ BCA 1997-89.

¹² Con independencia de ello esta Comunidad también acoge la figura del Municipio turístico –art. 8– cuya declaración es competencia del Consejo de la Junta de Galicia a petición de los Ayuntamientos o a iniciativa de la Administración turística autonómica. En todo caso, es preceptivo el acuerdo plenario del Ayuntamiento correspondiente.

infraestructuras; a la gestión medioambiental, a las posibilidades de complementación recíproca entre los municipios que integran el espacio turístico y al comportamiento de la oferta y la demanda –Ley 3/1998, de 21 de mayo, de promoción y ordenación del turismo¹³–.

La Agencia valenciana de Turismo es la encargada de elaborar el *Plan de Espacios Turísticos* con objeto de articular una política turística eficaz que permita el desarrollo turístico continuado de todos estos espacios conforme a determinados objetivos y con unas directrices generales y particulares. En este caso el Plan únicamente tiene carácter orientativo para las Administraciones Públicas que ejerzan competencias sobre las materias afectadas en sus respectivos ámbitos y siempre ha de respetar la distribución competencial básica vigente –art. 39–, lo cual equivale a explicitar la anulación de una posible preferencia de la norma especial turística.

– Extremadura

La complejidad planificadora alcanza en esta Comunidad sus niveles máximos en la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura¹⁴, que se refiere a los siguientes instrumentos:

- *Plan Turístico Regional* que define el modelo y la estrategia de desarrollo turístico, así como la ordenación y fomento de los recursos turísticos dentro del marco del Plan de Desarrollo regional.
- *Plan Turístico Comarcal* que integra las políticas y acciones turísticas sobre ámbitos comarcales de índole turística, en función de los recursos existentes.
- *Planes de Acción Turística Integrada* que son los que señalan áreas o comarcas turísticas para ser consideradas preferentes desde la perspectiva de la actuación y financiación pública, exigiéndose determinados requisitos para que sean declaradas como tales determinadas áreas o comarcas. La declaración de un territorio como área turística de acción integrada se efectúa mediante acuerdo del Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería de turismo.
- *Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada* que son los planes de ordenación y fomento de los recursos turísticos de las áreas o comarcas declaradas como turísticamente de acción integrada.
- *Planes de Subsectores Turísticos* que finalmente son los encaminados al desarrollo, mantenimiento y mejor aprovechamiento del sector, considerándose de interés los siguientes sectores: naturaleza y deportivo; patrimonial y cultural; educativo y sociorecreativo; congresual y trabajo;

¹³ DO n.º. 3248, de 22 de mayo.

¹⁴ BCA 1997-86.

termal; rural y agroturismo; gastronómico; artesanías y cualesquiera otros que por su implantación merezcan este tratamiento.

– Cantabria

La Ley cántabra de ordenación turística –Ley 5/1999, de 24 de marzo¹⁵– dedica un capítulo titulado «el espacio físico» a la ordenación del planeamiento turístico con el fundamento del asentamiento físico de la actividad turística.

A partir de unos requisitos mínimos de infraestructura y la declaración del principio del respeto medioambiental, establece la Ley cántabra *zonas de preferente uso turístico* –áreas concretas y determinadas, localidades, términos municipales o comarcas en donde se den o se vayan a producir excepcionales circunstancias turísticas que precisen una especial acción turística, tanto ordenadora como promotora– y *zonas turísticas saturadas* –áreas concretas donde por exceso de oferta, por patente desequilibrio entre oferta y demanda o por acondicionamientos ecológicos o medioambientales, no se permita el incremento del turismo en alguna de sus actividades–. También se refiere esta ley al instrumento de la *comarca y el municipio turístico*.

Simultáneamente se prevé la figura del *Plan integral de aprovechamiento de los recursos turísticos* que pueden ser ejecutados por el Gobierno de la Comunidad o a través de otras entidades públicas o privadas. En todo caso, es la Consejería de turismo la competente para mantener la unidad de actuación, siendo la coordinadora de todas las acciones que se lleven a cabo en este ámbito.

– Madrid

La Ley madrileña de ordenación turística –Ley 1/1999, de 12 de marzo, de ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid¹⁶– introduce como una actividad más de la Comunidad Autónoma de Madrid en materia turística la actividad planificadora y prevé la existencia de un *Plan Regional Integral* –que define los criterios y objetivos generales relativos al sector turístico y sus instrumentos– y de los *Planes Parciales* que tienen objetivos más concretos y han de integrar programas de actuación y los medios necesarios para su desarrollo –art. 39–.

De otro lado, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, mediante Decreto aprobado a propuesta de la Consejería competente

¹⁵ BOE n.º. 110, de 8 de mayo.

¹⁶ BOCM, n.º. 69, de 23 de marzo de 1999.

en materia de turismo y previo informe de la Consejería a la que corresponde la ordenación del territorio y del Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados, puede declarar a determinadas zonas «Áreas Especiales» que pueden ser o bien «Áreas de preferente uso turístico» cuando requieran de una más intensa actividad ordenadora o promocional turística, o bien «Áreas turísticas saturadas» que son aquellas en las que hay un exceso de oferta o que por razones medioambientales sea desaconsejable aumentar su capacidad turística —art. 40—.

– Baleares

Con carácter preferente dentro de la actividad planificadora turística hay que citar a la actual Ley de ordenación turística balear 2/1999, de 24 de marzo¹⁷, que prevé como instrumentos de ordenación general de la oferta turística los denominados *Planes de Ordenación de la Oferta Turística* (POOT) y, en su caso, los *Planes Territoriales Parciales* (PTP) que, sin específica naturaleza turística, no obstante establecen la densidad global máxima de población, delimitan zonas turísticas y de protección y fijan su tamaño y características, estableciendo parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos. Incluso pueden señalar excepciones que por su ubicación o características especiales así lo aconsejen. También pueden determinar estos parámetros respecto de las zonas residenciales colindantes con las turísticas —art. 5—.

Pero quizá la mayor novedad de esta Ley respecto a las del resto de Comunidades nos la ofrezca la previsión que la misma hace de planificación de la calidad turística a través del denominado *Plan de modernización permanente*¹⁸, cuya superación se impone a las empresas turísticas para poder seguir ejerciendo su actividad, de tal modo que el no superarlo supone la posible baja temporal, y aun definitiva, de la empresa en el Registro de Empresas, Actividades y Establecimientos turísticos de la Comunidad.

Integradas con los planes turísticos, la Ley balear 6/1999, de 3 de abril, aprueba las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias, determinando, a los efectos del desarrollo urbanístico, diferentes áreas: áreas homogéneas de carácter supramunicipal, áreas sustraídas al desarrollo urbano y áreas de desarrollo urbano. En el suelo rústico protegido comprendido en las áreas sustraídas al desarrollo urbano, a su vez, se pre-

¹⁷ BOCAIB n.º. 41, de 1 de abril de 1999.

¹⁸ No obstante, esta Comunidad ya venía aprobando diversos planes de modernización de la oferta turística complementaria —Ley 6/1996— y no complementaria para empresas y actividades turísticas concretas con anterioridad a su última ley de ordenación. Quizá la mayor novedad esté en el hecho de que esa exigencia sea permanente., dando lugar a una constante intervención administrativa a través de sucesivas autorizaciones —de tracto sucesivo—.

vén cinco categorías: áreas naturales de especial interés de alto nivel de protección (AANP), áreas naturales de especial interés (ANEI), áreas rurales de interés paisajístico (ARIP), áreas de prevención de riesgos (APR) y áreas de protección territorial. Cada una de ellas con su régimen específico. El suelo rústico común lo constituye el resto de los terrenos que pertenecen a áreas sustraídas del desarrollo urbano y que no se encuentre en las categorías anteriores y a su vez se clasifica en otras tres categorías: áreas de interés agrario (AIA), áreas de transición (AT) y áreas de suelo rústico de régimen general (SRG). Son los Planes territoriales parciales los que limitan el incremento del suelo clasificado como urbanizable o apto para la urbanización, destinado a uso residencial, turístico o mixto y no computan las superficies destinadas a grandes equipamientos que formen parte del nuevo polígono o sector, por cada municipio según los porcentajes máximos por isla que se indican y que tienen un horizonte temporal de diez años: Mallorca: diez por ciento; Menorca: doce por ciento e Ibiza y Formentera; diez por ciento.

3. LA PROBLEMÁTICA INTEGRACIÓN NORMATIVA DE LAS RECIENTES PREVISIONES DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA: ALGUNAS CONCLUSIONES

Del análisis de los diferentes modelos e instrumentos de planificación turística autonómica, no cabe duda de que las dificultades derivan del cómo lograr de forma efectiva el encaje de estas previsiones en la realidad turística de cada territorio. La conexión de los instrumentos de planificación turística con otras modalidades de planificación sectorial y su adecuada integración con el resto del ordenamiento jurídico plantea en definitiva el problema que resurge una y otra vez en la generalidad de su planteamiento: su propio concepto y contenido.

El problema del concepto de lo que sea turístico tiene su raíz en el carácter profundamente multidimensional y transversal de lo turístico. VILLAR PALASÍ se refería con total claridad a ello cuando, refiriéndose a lo turístico señalaba que «más que un fenómeno jurídico, es algo sociológico, económico y político. Su regulación total supone estudiar desde el Derecho internacional hasta las ordenanzas de aduanas. Hay, en efecto, normas directamente conectadas al turismo, pero son las menos y adolecen además de una doble dirección: proteger al turista y proteger la industria turística, fines frecuentemente antagónicos»¹⁹. Éste constituye sin duda el escollo fundamental para la efectiva integración de la planificación turística.

¹⁹ VILLAR PALASÍ, *Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas*. Madrid, 1968. Un extenso análisis sobre el concepto de turismo lo ofrece E. ROCA ROCA, M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA, *La regulación jurídica del turismo en España*. Almería, 1998.

Desde esta óptica, podría pensarse acerca de si la realidad de lo que entendemos por turismo y turístico sería posible seccionarla en partes, según sus diferentes dimensiones, en competencias y ámbitos que no fueran los «turísticos», sin dejar residuo alguno que pudiéramos entender como de esencia turística. Una respuesta afirmativa nos conduciría a negar la esencia de lo turístico como algo que, en su multidimensionalidad, careciera de algo esencialmente propio y exclusivo. Una respuesta negativa, por contra, nos llevaría a afirmar que existe un ámbito esencialmente turístico que no es posible atribuir a otros sectores del ordenamiento o centros competenciales y que, por tanto, requeriría de una legislación y actividad administrativa específica, incluida la intervención planificadora.

En este sentido, la realidad normativa nos pone en evidencia que existe una legislación turística y que, asimismo, en dicha legislación se prevé la articulación de diferentes intervenciones administrativas que, en la práctica, son ciertamente variadas y de complicada integración con el resto del ordenamiento jurídico.

Cuál sea el ámbito real en que esa legislación y actividad administrativa turística se despliegue dependerá del mayor o menor respeto que, por lo turístico, tengan esos otros ámbitos normativos y, por ende, los centros competenciales que ellos prevean. Es claro que el turismo se integra por y en un importante número de esas ordenaciones sobre urbanismo, consumo, seguridad industrial, higiene, sanidad o medio ambiente, pero también lo es, que su singularidad versa en el hecho de que, integradas todas ellas en lo turístico, cada una pierde su autonomía al referirse y aplicarse a lo que constituye la esencia de lo turístico: la condición de desplazado o viajante del usuario al que se presta el servicio y la condición del prestador del servicio turístico como sujeto afectado por las leyes de ordenación turística: empresas, establecimientos o actividades turísticas, en definitiva en su condición de agentes turísticos: hoteles, turismo rural, campamentos, refugios, albergues, viviendas y apartamentos turísticos vacacionales, agencias de viajes, restaurantes, bares, cafeterías, guías turísticos, etc.

Desde este punto de partida, aunque condicionada, la legislación y actividad administrativa de planificación turística guarda una singularidad propia que ha de implicar el respeto al núcleo que le es propio y que se direcciona al logro de un objetivo, que, como podría resultar obvio, es específico y diferente a los de otros sectores del ordenamiento afectados también por la planificación. Ese objetivo propio y singular es el del logro de la prestación de un servicio turístico de calidad como elemento fundamental para proteger y mejorar la imagen turística del territorio de cada Comunidad Autónoma, en particular y, de la totalidad del Estado, en general y, precisamente porque constituye un elemento esencial de la economía del conjunto del territorio y/o de cada una de

las partes del mismo, es por lo que ha de contar con instrumentos de planificación singulares que sería deseable gozaran de una mayor fuerza normativa.

Esto es lo que conduce al hecho de que, aunque la planificación turística deba en la práctica integrarse verticalmente a partir de las diferentes dimensiones que constituyen lo turístico, en el cumplimiento de los objetivos que conforman su esencia, tiene un ámbito propio que, para su efectivo cumplimiento, requiere de un mayor respeto y concreción que el que en la práctica se viene produciendo, ya que los diferentes instrumentos de planificación que recogen las legislaciones autonómicas –salvo excepciones como la balear o canaria– adolecen de falta de concreción y aun de desarrollo posterior, reduciendo la planificación turística a la nada. La escasa fuerza normativa de estos instrumentos de planificación dan lugar a una actuación administrativa turística *de facto* que, sobre todo en el terreno de la promoción y del fomento turístico, cede con facilidad a las nuevas orientaciones de política medioambiental, urbanística o energética, generándose frecuentemente con ello una actividad de contrafomento turístico, incluso tomando como marco los mismos planes turísticos que daban cobertura con anterioridad a modelos totalmente contrapuestos.

A mayor abundamiento, la reciente tendencia de las leyes autonómicas de ordenación turística de conducir lo turístico hacia el ocio y la recreación, hacen de otro lado que la integración vertical del turismo se produzca también hacia abajo, «engordando» innecesariamente la materia turística. Ello podría paliarse si las empresas y actividades de ocio y recreación se regularan de forma separada a la actividad turística, con independencia de que su ordenación también hubiera de integrarse con la turística, como esta última lo hace respecto a otros sectores del ordenamiento.

No parece que la nada despreciable planificación de inversión en el sector turístico hasta el año 2006 en una cuantía de 4 billones de pesetas, garantice la mejora de la calidad del servicio y de la infraestructura turística en nuestro país, al menos que se solventara la desintegración y falta de fuerza de la legislación turística planificadora, advirtiéndose que el interés turístico constituye un interés económico preferente.

